Chambre régionale des comptes
Corse

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Communauté d'agglomération du Pays Ajaccien

(Département de la Corse-du-Sud)

« Enquête des juridictions financières sur la prévention et la gestion des déchets »

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 17 février 2022.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
RAPPELS DU DROIT 4
RECOMMANDATIONS 5
1 LA PROCÉDURE 6
2 PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT 6
3 LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS 9
3.1 Les objectifs nationaux et le contexte régional 9
3.2 La programmation 11
3.3 Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service 12
4 LES ACTIONS DE PREVENTION 13
4.1 Les relations avec les usagers 13
4.2 La mise en œuvre du programme "Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage" 13
4.3 Le détournement à la source des biodéchets 14
5 LA PERFORMANCE DU SERVICE DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS 15
5.1 Les outils au service de la collecte 15
5.1.1 Le règlement de collecte 16
5.1.2 Les équipements de collecte 16
5.1.3 La lutte contre les dépôts sauvages 17
5.2 L'efficacité de la collecte 17
5.2.1 L'évolution de la production de déchets 18
5.2.2 Des objectifs nationaux et locaux non atteints 20
5.2.3 La marge de manœuvre sur le tri des déchets conduits à l'enfouissement 21
6 LA SITUATION FINANCIERE DU SERVICE 22
6.1 Le budget annexe environnement 22
6.1.1 L'information budgétaire 22
6.1.2 La comptabilité analytique 23
6.1.3 La qualité des informations comptables et financières 23
6.2 Le coût du service 23
6.2.1 Le coût global du service 23
6.2.2 Le coût de la collecte 29
6.2.3 Le coût du traitement 30
6.3 Le financement du service 31
6.3.1 Un service financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) 31
6.3.2 Les recettes liées au fonctionnement du service 34
6.4 Les marges de manœuvre financières 36
6.4.1 Le résultat du budget annexe 36
6.4.2 La redevance spéciale 36
6.4.3 La tarification incitative 39
7 LES MARGES DE MANŒUVRE ORGANISATIONNELLES 40
7.1 L'organisation de la collecte 40
7.2 Les effectifs 42
7.3 Le temps de travail 43
7.3.1 La durée du temps de travail des agents en charge de la collecte 43

7.3.2 Les heures supplémentaires 45
7.4 L'absentéisme 46
ANNEXES 49

Réponse de M. Laurent Marcangeli, président.

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération du pays ajaccien (CAPA) est un établissement public de coopération intercommunale qui regroupe dix communes dont la population connaît une croissance dynamique. Les trois quarts d'entre eux vivent à Ajaccio, la ville centre.

Comme le prévoit la loi, l'établissement exerce la compétence de la collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés. La collecte est assurée en régie et le traitement a été transféré au syndicat de valorisation des déchets ménagers de Corse (SYVADEC) en 2013. Les deux établissements interviennent concomitamment en matière de prévention sans toutefois que les résultats soient quantifiés et le rôle de chacun clairement défini.

La CAPA n'a pas établi le programme local de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, pourtant obligatoire depuis 2012. Elle s'est inscrite dans différentes actions sans cependant élaborer une stratégie d'ensemble permettant un suivi efficace des résultats et l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés.

Malgré les améliorations enregistrées ces dernières années, par la généralisation de la consigne de tri, le développement des collectes en porte à porte et les actions de prévention, le tri reste insuffisant et le tonnage destiné à l'enfouissement ne diminue que faiblement. Les résultats sont néanmoins encourageants lorsque le poids des déchets enfouis est rapporté à l'habitant. Dans leur ensemble, les résultats de l'établissement demeurent éloignés des objectifs qu'il s'était fixés et de ceux inscrits au code de l'environnement, notamment pour ce qui concerne la réduction des déchets ménagers et assimilés.

Les opérations liées au service des déchets sont individualisées au sein d'un budget annexe, ce que la chambre reconnaît comme une mesure de bonne gestion. Le service est majoritairement financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) dont le taux est différencié par zones, qui devront être réexaminées.

Le coût du service public apprécié par flux de déchets est élevé. Il est le reflet d'une organisation qui n'incite pas assez au tri. Plus des deux tiers des ordures résiduelles conduites à l'enfouissement pourraient être triées. Or, le coût de ce mode d'élimination, encore peu onéreux lorsqu'il est comparé à d'autres modalités, va croître sensiblement en application du principe pollueur-payeur, notamment.

Le principe de la redevance spéciale à destination des professionnels remonte à 2015 mais son application n'est toujours pas effective. Sa mise en place en 2022 apportera des recettes supplémentaires et permettra de rééquilibrer le financement du service entre les contribuables, particuliers et professionnels.

L'augmentation importante des charges du service doit conduire l'établissement à optimiser la collecte, élément majeur du coût d'ensemble.

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Adopter sans délai le programme local de prévention des déchets prévu à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, en s'assurant de sa cohérence avec les objectifs réglementaires ; en établir le bilan annuel qui devra être mis à disposition du public.

Page 11

Rappel du droit n° 2 : Fixer par délibération les règles relatives à la définition, la durée et l'organisation du temps de travail des agents, conformément aux articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique.

Page 45

Rappel du droit n° 3 : Définir par délibération les modalités d'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires en application de l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique et du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Page 46

Rappel du droit n° 4 : Mettre en place dès 2022 un système automatisé de contrôle des horaires de travail permettant d'assurer la conformité du paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires avec les dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Page 46

Rappel du droit n° 5 : Réaliser les enquêtes en matière d'accidents du travail prévues par le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

Page 48

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Poursuivre l'amélioration du suivi des informations relatives aux tonnages de déchets collectés par la CAPA puis traités par le SYVADEC.

Page 12

Recommandation n° 2 : Mettre en place la redevance spéciale et l'appliquer aux professionnels à compter du 1er juin 2022.

Page 38

Recommandation n° 3 : Optimiser les tournées de collecte des déchets et définir un effectif de référence avant la fin de l'année 2022.

Page 41

1 LA PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du pays ajaccien (CAPA) porte sur les exercices 2014 et suivants. Il a été ouvert par lettre du 17 juin 2020 du président de la chambre à l'ordonnateur en fonction. Son prédécesseur, en fonction du 3 mars 2015 au 30 juin 2017, a été informé de l'ouverture du contrôle par lettre du 25 juin 2020.

Les précédents ordonnateurs[1], en fonction du 1er janvier 2014 au 15 avril 2014 et du 27 octobre 2014 au 2 mars 2015 ont été informés de l'ouverture du contrôle par lettres du 17 juin 2020 et du 10 mars 2021. La chambre a décidé de la clôture de la procédure de contrôle pour les périodes du 1er janvier 2014 au 15 avril 2014 et du 27 octobre 2014 au 2 mars 2015.

Le rapport d'observations provisoires portant sur l'exercice de la compétence relative à la collecte et au traitement des déchets ménagers et assimilés a été transmis à l'ordonnateur en fonction qui en a accusé réception le 26 novembre 2021, son prédécesseur en a accusé réception le 1er décembre 2021. Des extraits ont également été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

En application de l'article R. 243-8 du code des juridictions financières, l'ordonnateur a été entendu par la chambre, à sa demande, par mandat de représentation, le 15 avril 2021.

Après avoir analysé les réponses reçues, la chambre a arrêté le 17 février 2022 les observations définitives ci-après, qui portent sur l'exercice et le financement de la compétence relative à la collecte et au traitement des déchets ménagers et assimilés. Ce thème s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières portant sur la prévention et la gestion des déchets ménagers et assimilés. Elles ont été adressées le 23 février 2022 à M. Laurent Marcangeli, ordonnateur et à M. Jean-Jacques Ferrara, ancien ordonnateur, qui en ont respectivement accusé réception le 23 février 2022 et le 1er mars 2022. Seule la réponse de M. Laurent Marcangeli est parvenue à la chambre. Elle est jointe au présent rapport.

2 PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT

La communauté d'agglomération du pays ajaccien (CAPA) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé par arrêté préfectoral du 26 septembre 2001. Dix communes en sont membres : Afa, Ajaccio, Alata, Appietto, Cuttoli-Corticchiato, Peri, Sarrola-Carcopino, Tavaco, Valle-di-Mezzana et Villanova. La superficie de l'ensemble représente 269 km^2 et une densité de population de 310 habitants/km^2, huit fois plus élevée que celle de la Corse.

Avec 87 726 habitants[2] en 2021, la CAPA est l'intercommunalité la plus peuplée de Corse. Sa population, en évolution de 6,6 % entre 2013 et 2018 (+ 11,7 % entre 2008 et 2018), croît à un rythme supérieur à celui de la Corse (+ 1,3 % entre 2015 et 2018 contre + 1,1 %). La commune d'Ajaccio représente 82 % de la population de l'établissement[3].

[1] L'ordonnateur en fonction a été ordonnateur durant la période du 16 avril 2014 au 27 octobre 2014.

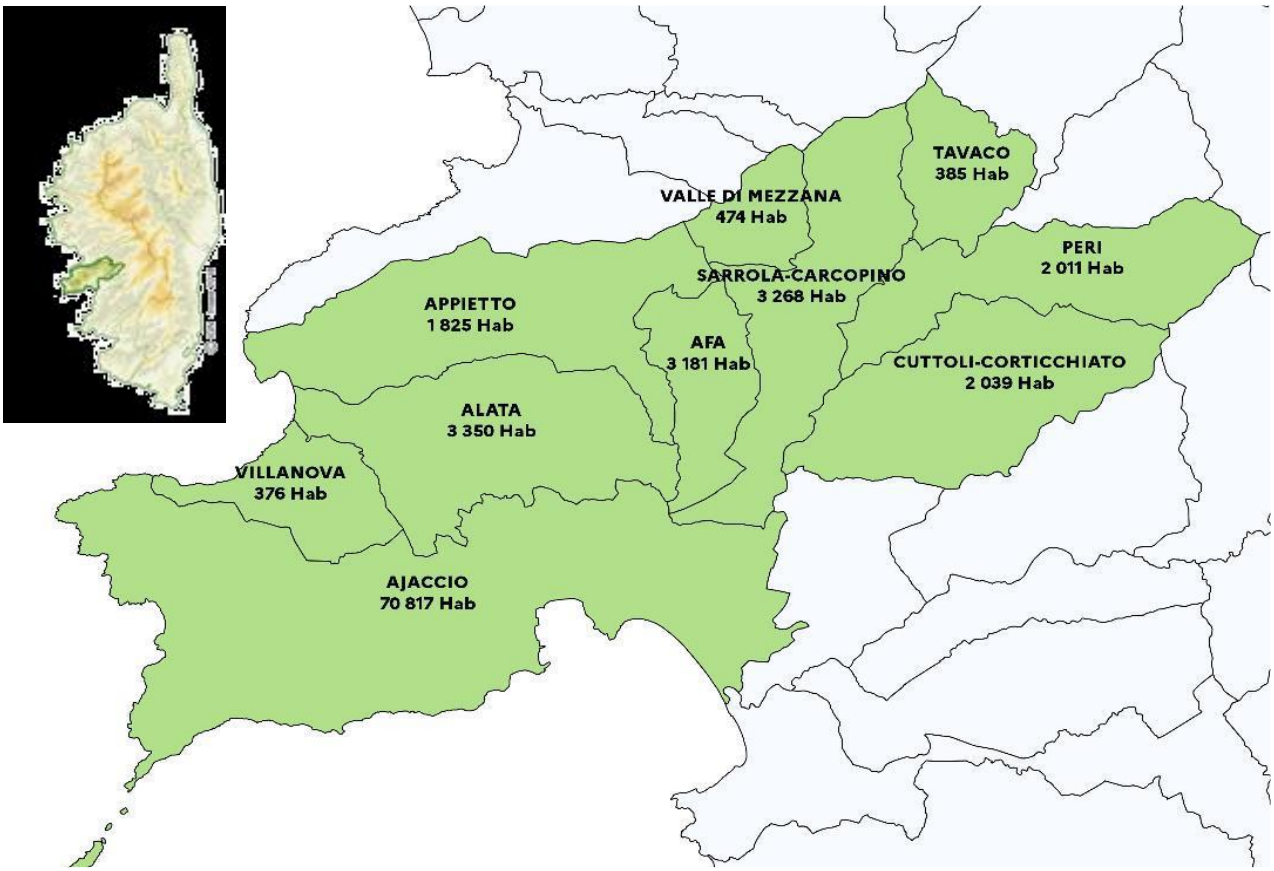
[2] Source : Insee, recensement de la population au 1er janvier 2018. Données au 1er janvier 2021.

[3] Aucune des autres communes membres ne dépasse 3 500 habitants et trois communes comptent moins de 500 habitants.

L'habitat collectif représente 75 % de l'habitat total. La répartition, qui est de 90 % à Ajaccio, s'inverse dans les autres communes où l'habitat individuel prédomine. La part des résidences secondaires est réduite : elles représentent 11 % du parc de logements contre 37 % dans la région.

L'intercommunalité allie ruralité et urbanisme et connaît une activité touristique[4]. Le territoire dispose de 4 900 lits touristiques, soit 3 % de l'offre régionale, concentrés pour plus de la moitié dans les hôtels[5]. Ces caractéristiques ont des incidences sur l'exercice de la compétence de gestion des déchets. L'ADEME – Agence de la transition écologique catégorise toutefois la CAPA comme un territoire urbain et non touristique.

Schéma n° 1 : Le territoire de la CAPA



Source : rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de gestion des déchets ménagers et assimilés, CAPA 2020

Aux termes de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « les communes, […] ou les EPCI assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages ».

Les déchets ménagers sont définis à l'article R. 541-8 du code de l'environnement, comme « tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur est un ménage ».

[4] Dans son rapport annuel d'activité (Bilan saisonnier 2018), l'office intercommunal de tourisme (OIT) du pays d'Ajaccio déclare une fréquentation à l'office de 170 000 visiteurs annuels (flux entrants). L'indicateur est de 122 641 visiteurs en 2019 pour l'office de tourisme intercommunal de Bastia (Bilan annuel d'activités 2020).

[5] Source : Insee.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « loi NOTRé » rend obligatoire l'exercice de la compétence « gestion des déchets ménagers » par les communautés d'agglomération et les communautés de communes à compter du 1er janvier 2017.

En application de l'article L. 2224-14 du CGCT, les EPCI peuvent collecter et traiter les déchets dits assimilés, issus des activités économiques et de celles des collectivités, si leurs caractéristiques et leurs quantités n'appellent pas de sujétions techniques particulières. Ils sont alors collectés par le service public de gestion des déchets et relèvent du même circuit que les déchets ménagers. La CAPA prend en charge les déchets assimilés issus des activités économiques des professionnels[6].

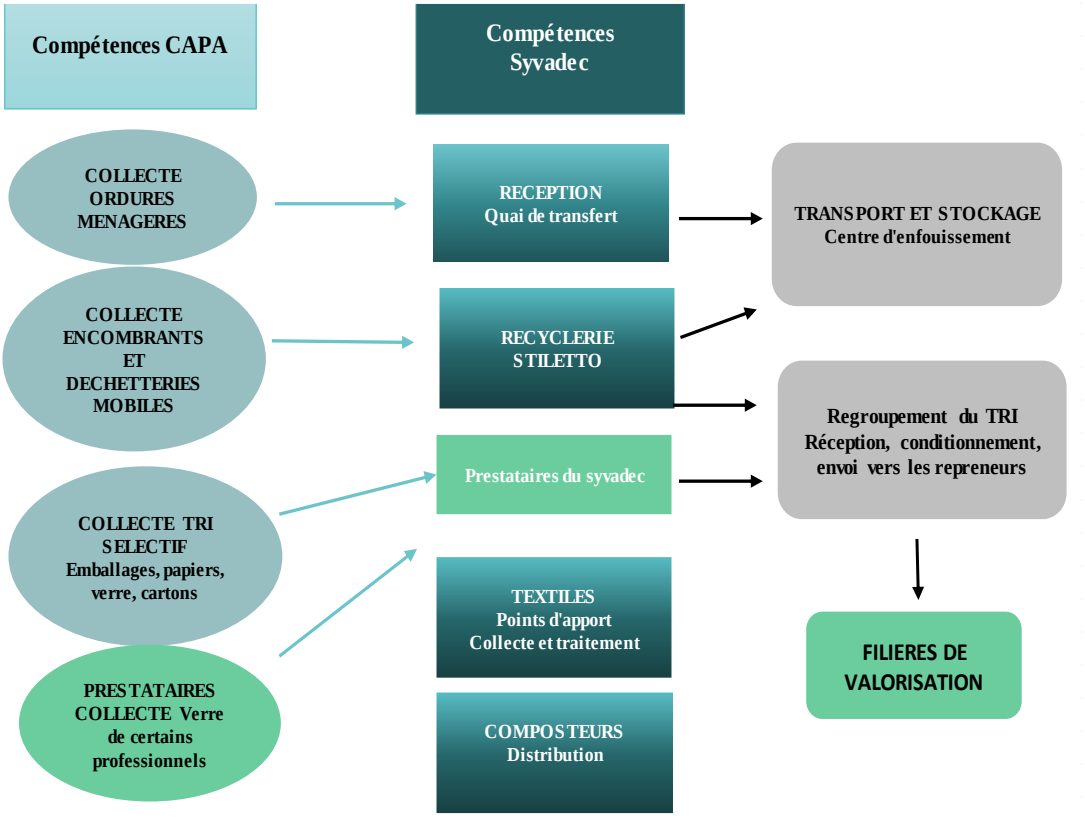
La CAPA exerce en régie les compétences suivantes : la prévention des déchets, la gestion des équipements de pré-collecte, la gestion et la maintenance du parc roulant, la collecte des déchets, le suivi post-exploitation de l'ancienne décharge de Saint-Antoine à Ajaccio, la gestion des déchetteries mobiles.

Par la délibération n° 2012/196 du 7 décembre 2012, la CAPA a transféré le traitement des déchets au syndicat de traitement des déchets ménagers à vocation régionale (SYVADEC), dont elle est membre depuis 2013. Ce dernier assure les prestations de réception sur quai de transfert, la gestion de la déchetterie du Stiletto et le traitement des déchets ménagers et assimilés.

Dans les faits, la compétence de la prévention des déchets est partagée entre la CAPA et le SYVADEC. Ainsi, Le SYVADEC met à disposition les composteurs individuels et collectifs, gère la mise en place et la collecte des bornes textiles et mène des actions de sensibilisation du grand public et des scolaires.

[6] Une entreprise spécialisée assure la collecte du verre des cafés, restaurants et hôtels (CHR) dans le cadre d'un marché public attribué par l'établissement.

Tableau n° 1 : Répartition des compétences entre la CAPA et le SYVADEC



Source : chambre régionale des comptes

3 LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS

3.1 Les objectifs nationaux et le contexte régional

L'exercice de la compétence de prévention et de gestion des déchets s'inscrit dans le cadre de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte (LTECV). L'article L. 541-1 du code de l'environnement en précise les objectifs :

- réduire de 15 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant en 2030 par rapport à 2010[7] ;

- généraliser la tarification incitative avec un objectif de 15 millions d'habitants en 2020 et 25 millions en 2025 ;

- étendre progressivement les consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques d'ici 2022 et le tri à la source des déchets organiques, en vue prioritairement de leur valorisation ;

[7] La LTECV fixait un objectif de réduction des quantités de déchets ménagers et assimilés de 10 % en 2020 par rapport à 2010. L'objectif a été porté à 15 % et a été repoussé à 2030 par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire et à l'économie circulaire (article 3).

- orienter vers les filières de valorisation : 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes (déchets ménagers et assimilés et déchets des activités économiques), mesurés en masse ;

- réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025, pour interdire progressivement la mise en décharge des déchets non dangereux valorisables ;

- assurer d'ici 2025 la valorisation énergétique d'au moins 70 % des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière.

Ces objectifs ont pour objet de respecter la hiérarchie des modes de traitement des déchets inscrite à l'article L. 541-1 (II) du code de l'environnement, qui s'appuie en priorité sur la prévention et la réduction de la production des déchets. Ils conduisent à privilégier les traitements suivants : la préparation en vue de la réutilisation, le recyclage, la valorisation notamment énergétique, l'élimination des déchets ultimes.

En Corse, la déclinaison des objectifs nationaux s'inscrit dans un contexte particulier : l'absence d'équipement de traitement (exemples : centre d'incinération ou de méthanisation), un taux de tri des déchets insuffisant et deux centres d'enfouissement aux capacités presque atteintes[8].

En 2019, la production de déchets à enfouir au plan régional était estimée à 170 000 tonnes soit 5 000 tonnes au-delà des capacités de stockage. La Corse fait face de manière répétée à des situations de crise[9] dues à la saturation des équipements et au blocage des sites par les opposants aux projets de nouvelles implantations.

La collectivité territoriale de Corse, devenue collectivité de Corse, en charge de la définition de la politique régionale de prévention et de gestion des déchets, a décidé en 2008 d'exclure le traitement thermique des déchets. Cette décision a été réaffirmée, notamment dans le plan de prévention de gestion des déchets non dangereux (PPGDND)[10] adopté en 2015 ainsi que par l'article 12 de la délibération de l'Assemblée de Corse du 26 février 2021 approuvant le projet de plan territorial de prévention et de gestion des déchets en Corse (PTPGD). L'adoption du plan interviendra à l'issue de la réalisation d'une enquête publique au terme de laquelle aura lieu le débat conclusif devant l'Assemblée de Corse, soit une échéance estimée à 8 à 12 mois[11].

---

[8] Depuis la fermeture des deux installations de stockage des déchets non dangereux (ISDND) de Vico et de Tallone en 2015 et 2017, le traitement des ordures ménagères résiduelles repose sur les centres de Prunelli et de Viggianello, dont la saturation pourrait être atteinte en 2022. La collectivité de Corse dispose par ailleurs de deux plateformes de compostage de biodéchets et de déchets verts.

[9] Blocages des installations de stockage des déchets non dangereux (ISDND) en août 2016, blocage de l'ISDND de Viggianello et de Prunelli-di-Fium'Orbu pendant 15 jours en avril 2018, fermeture partielle en août 2018, 2019 et 2020 du site de Prunelli aux EPCI et réquisition du site de Viggianello (2018), blocage du site de Viggianello en novembre 2019. Limitation des apports à Viggianello 1 en phase de pré-fermeture (fermeture en juillet 2021), ouverture de l'ISDND Viggianello 2 en avril 2021.

[10] Délibération n°15/205 AC du 17 juillet 2015 adoptant le plan lequel définit les choix concernant le tri à la source et l'organisation des collectes, les installations complémentaires et le stockage des déchets ultimes.

[11] En application de loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, un plan régional unique de prévention et de gestion des déchets pour la Corse (PTPGD), placé sous la responsabilité du président du conseil exécutif, aurait dû remplacer avant le 31 décembre 2018 les plans préexistants régionaux pour les déchets dangereux et départementaux pour les déchets non dangereux et du BTP. En application de l'article L. 4424-37 du CGCT, ce plan entrera en vigueur après avoir été soumis à enquête publique puis approuvé par l'Assemblée de Corse.

Dans le cadre de la procédure de consultation prévue à l'article R. 541-22 du code de l'environnement, le projet de plan territorial a reçu un avis défavorable[12] du préfet de Corse et du SYVADEC en juillet 2021.

Jusqu'à l'adoption du nouveau plan territorial, la mise en œuvre de la compétence des déchets ménagers par les intercommunalités s'inscrit donc dans le cadre des objectifs définis par le PPGDND et des plans d'action adoptés en mai 2016 puis octobre 2018 par la collectivité de Corse.

Ces orientations reposent sur cinq axes : le tri à la source[13], la création de centres de tri dits « multifonctions », l'ouverture de nouveaux centres de stockage des déchets ultimes, les déchets comme nouvelle ressource économique et la maîtrise publique de leur gestion. L'objectif majeur est de parvenir à un taux de tri de 60 % en cinq ans.

3.2 La programmation

L'article L. 541-15-1 du code de l'environnement prévoit que les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés définissent un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA), au plus tard le 1er janvier 2012.

Le programme comprend les objectifs locaux de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Il doit faire l'objet d'un bilan annuel afin d'évaluer son impact sur l'évolution des quantités de déchets ménagers et assimilés collectés et traités. Il est mis à la disposition du public tout comme les bilans annuels d'évaluation.

Selon l'ADEME - Agence de la transition écologique[14], 66 % de la population française était couverte par un tel programme en 2015. En 2021, la CAPA n'a toujours pas élaboré son PLPDMA. Cependant, l'établissement s'est doté en 2014 d'un « programme d'action pour la prévention », planifiant les actions[15] pour la période 2014-2016. Ce plan n'a pas fait l'objet d'une démarche évaluative.

Le 21 septembre 2020, l'assemblée délibérante a validé le lancement de l'élaboration du PLPDMA et la création d'une commission consultative dédiée. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à présenter le document au conseil communautaire en avril 2022.

Rappel du droit n° 1 : Adopter sans délai le programme local de prévention des déchets prévu à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, en s'assurant de sa cohérence avec les objectifs réglementaires ; en établir le bilan annuel qui devra être mis à disposition du public.

[12] Les avis soulignent que les documents présentés dans le cadre de la consultation, notamment la délibération AC-2021-035 de l'Assemblée de Corse, comprennent des orientations venant modifier de manière substantielle le projet de PTPGD.

[13] Avec la mise en place de la collecte en porte à porte des ordures ménagères résiduelles, des emballages et des biodéchets.

[14] ADEME – Agence de la transition écologique, Référentiel national des coûts du service public et de prévention des déchets, année 2016.

[15] Les actions sont relatives à la promotion d'achats moins générateurs de déchets, au développement de la gestion de proximité des biodéchets, à la participation à des opérations nationales emblématiques (« stop pub », sacs de caisse réutilisables), à l'accompagnement des entreprises dans leur démarche de réduction des déchets.

3.3 Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service

Prévu à l'article L. 2224-17-1 du CGCT, le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés doit être présenté chaque année à l'assemblée délibérante par le président de l'EPCI. L'article D. 2224-1 du CGCT précise les indicateurs techniques et financiers devant y figurer.

Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public a été produit par la CAPA pour l'ensemble de la période sous revue, de même que les délibérations du conseil communautaire attestant de la présentation aux élus. Les rapports sont disponibles sur le site internet de l'établissement. Le rapport pour 2020 a été complété. Il contient les indicateurs relatifs à la collecte et au traitement des déchets ainsi que les indicateurs financiers ayant trait aux dépenses et aux recettes du service. Seules les informations sur les mesures prises dans l'année pour prévenir ou atténuer les effets préjudiciables à la santé de l'homme et à l'environnement des opérations de gestion des déchets font encore défaut. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à renseigner le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public pour 2021 sur ce point.

L'exercice de la compétence du traitement des déchets par le SYVADEC nécessite une mise en cohérence des données entre les deux établissements. Des écarts apparaissent toutefois sur les tonnages à traiter selon le support consulté, rapport annuel sur le prix et la qualité du service et matrice *ComptaCoût*[16]. En outre, l'absence de répartition des coûts de traitement sur les flux de déchets recyclables dans la matrice *ComptaCoût* jusqu'en 2018 ne permet pas d'établir des comparaisons de coûts par flux de déchets, antérieurement à cette date.

En conformité avec l'article L. 2311-1-1 du CGCT, la CAPA produit le rapport sur la situation de l'EPCI en matière de développement durable. Les actions réalisées dans le domaine de la gestion des déchets y figurent[17].

Recommandation n° 1 : Poursuivre l'amélioration du suivi des informations relatives aux tonnages de déchets collectés par la CAPA puis traités par le SYVADEC.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En dépit de l'existence d'un plan d'action élaboré pour la période 2014-2016, mais non évalué depuis lors, la CAPA n'a pas formalisé sa stratégie dans le programme local de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés.

Le rapport sur le prix et la qualité du service est produit chaque année. Hormis pour un indicateur, qui devra être ajouté au rapport pour 2021, le document répond aux prescriptions. La CAPA doit poursuivre ses efforts de fiabilisation des données en lien avec le SYVADEC pour présenter des informations concordantes.

[16] La matrice *ComptaCoû*t est une méthode de calcul des coûts mise en place par l'ADEME – Agence de la transition écologique, suivant des règles communes pour permettre une comparaison entre les collectivités.

[17] Le rapport 2019 mentionne la mise en place d'une collecte des papiers dans les établissements scolaires qui a été étendue aux administrations, banques et bureaux, de même que la mise en place d'une collecte spécifique des cartons propres auprès des artisans et commerçants.

4 LES ACTIONS DE PREVENTION

4.1 Les relations avec les usagers

La CAPA utilise plusieurs canaux de communication afin d'informer et de sensibiliser les usagers : prospectus et affiches d'information, site internet, informations permanentes et informations bannières (semaine européenne de réduction des déchets, par exemple), médias, réunions publiques annuelles par quartier. Ces vecteurs ont été utilisés pour favoriser la distribution de composteurs, dans le cadre de la mise en place du programme Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage (TZDZG) en 2016.

En 2019, une enquête a été menée auprès des usagers permettant d'évaluer la qualité du service et d'identifier les pistes d'amélioration. Les usagers ont formulé des observations précises et utiles, notamment en matière de tri (remarques sur l'accès des bornes, leur capacité, l'encombrement). La propreté des bornes a fait l'objet d'actions en lien avec la ville, les autres pistes d'amélioration issues de l'enquête n'ont pas été jugées prioritaires par l'établissement, dans le contexte de la crise des déchets.

Les réclamations des usagers sont consignées dans un tableau de bord de suivi annuel des doléances. En 2019, 104 réclamations, consistant pour l'essentiel en des demandes d'enlèvement de dépôts sauvages, sont parvenues à la CAPA. En 2020, le même nombre de réclamations a été atteint au mois d'août. La gestion des dépôts sauvages a donné lieu à des actions correctives et préventives visant à en contenir l'augmentation. À titre d'exemple, des caméras ont été installées sur certains sites et les informations sont transmises à la police de l'environnement.

4.2 La mise en œuvre du programme "Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage"

Le bilan des actions prévues dans le cadre du TZDZG pour les années 2017 à 2019 est présenté en annexe n° 1.

La CAPA fait partie des quatre territoires de Corse retenus pour participer au programme national de labellisation des territoires visant à la réduction de la production de déchets, la valorisation, la réduction du stockage et la mise en œuvre de l'économie circulaire, désigné « Territoire zéro déchet zéro gaspillage » (TZDZG). Le programme est soutenu financièrement par l'ADEME - Agence de la transition écologique.

Une première convention a été établie avec l'ADEME – Agence de la transition écologique le 30 novembre 2016. L'agence apportait une subvention de 300 000 €, dont 216 000 € dédiés à la rémunération durant trois ans de trois agents spécialisés[18]et 84 000 € destinés à la prise en charge de dépenses annexes aux recrutements.

[18] Chargés de mission et ambassadeurs du tri. Ces derniers sont employés par les collectivités territoriales et leurs groupements, ils ont pour mission de rencontrer les usagers pour expliquer les démarches à suivre pour le tri des emballages ménagers.

Le 22 octobre 2018, une nouvelle convention était signée pour 15 mois afin de financer le recrutement de deux postes d'animateurs prévention supplémentaires à hauteur de 47 600 €, portant la subvention totale à 347 000 €. Près de 246 000 € ont été encaissés par l'établissement. La CAPA n'a pas réalisé l'ensemble des actions prévues aux conventions.

À l'achèvement du programme TZDZG en décembre 2019, le service prévention, réemploi, tri et valorisation de la direction de l'environnement se compose d'un chef de service, de trois techniciens et de quatre agents de prévention. Le comité de pilotage de clôture, initialement prévu en début d'année 2020, s'est tenu le 18 septembre 2020 en raison du contexte sanitaire.

Lors de sa candidature au programme en 2015, la CAPA s'était fixée pour objectif d'atteindre d'ici 2019, avec 2014 pour année de référence, une réduction de 5 % du tonnage des déchets ménagers et assimilés[19] (DMA) et de 10 % du tonnage enfoui.

Avec 52 165 tonnes de DMA collectées en 2019 contre 45 274 tonnes en 2014, la CAPA voit le tonnage des DMA progresser de 15 %. L'augmentation est de 9 % lorsque le poids des déchets est rapporté à l'habitant (613 kg/hab. en 2019 contre 562 kg/hab. en 2014). L'établissement n'a pas atteint son objectif en matière de réduction des DMA.

Malgré une diminution de 12 % du poids des déchets enfouis, rapporté à l'habitant (426 kg/hab. en 2019 contre 484 kg/hab. en 2014), le tonnage conduit à l'enfouissement n'a été réduit que de 7 % (36 258 tonnes en 2019 contre 38 990 tonnes en 2014) entre 2014 et 2019.

Les bilans annuels du programme montrent que les actions retenues ont fait l'objet d'un début de mise en œuvre, en dépit de l'absence d'objectifs intermédiaires. Les points faibles soulevés dès le premier bilan n'ont pas donné lieu à rectification. Ainsi, les bilans dressent de manière constante le constat de plages horaires de visite non adaptées pour la campagne de sensibilisation au tri en porte à porte. Cependant, les aménagements nécessaires n'ont pas eu lieu et les foyers visités ont été réduits chaque année.

Le bilan du programme TZDZG est mitigé, ce qui illustre la nécessité pour la CAPA d'élaborer une stratégie globale qui fasse l'objet d'un véritable suivi pour opérer les ajustements nécessaires à l'atteinte des objectifs.

4.3 Le détournement à la source des biodéchets

La CAPA a mis en place la collecte des biodéchets à compter de 2020, en la limitant aux professionnels. Des composteurs sont par ailleurs proposés aux ménages. En 2014, 3 260 composteurs individuels avaient été distribués, soit un taux d'équipement de 35 % de l'habitat individuel. Le programme d'action de prévention de la CAPA prévoyait un taux de 70 % en 2017. En 2020, 65 % des logements individuels en sont équipés.

Le premier composteur collectif a été installé en 2018 dans une résidence du centre-ville d'Ajaccio. En 2020, seulement trois nouveaux sites de compostage partagé ont été mis en place, portant le total à six résidences équipées. Ces résultats sont éloignés de l'objectif fixé à 12 résidences dans le programme TZDZG.

[19] Selon la caractérisation de l'ADEME – Agence de la transition écologique, les déchets ménagers et assimilés regroupent les ordures ménagères résiduelles, les déchets ménagers collectés séparément (collectes sélectives des ménages et des collectivités), les déchets des activités économiques collectés par le service public, les encombrants des ménages et les déchets collectés en déchèterie.

La CAPA n'a que tardivement pris en compte la question des biodéchets. La distribution des composteurs individuels a tardé à se mettre en place et l'équipement de l'habitat collectif est limité. La collecte des biodéchets des professionnels n'en est, quant à elle, qu'à ses débuts.

L'ordonnateur précise que les résultats des caractérisations effectuées par le SYVADEC montrent une baisse de la part des fermentescibles dans les OMR, passée de 14,7 % en 2016 à 13,5 % en 2020. La chambre prend acte de ces résultats, qui contiennent toutefois des marges de progrès. Elle encourage l'établissement à poursuivre les efforts de détournement à la source des biodéchets par une action volontariste.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CAPA a été lauréate en 2016 du programme Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage. Malgré les subventions encaissées et les recrutements réalisés, l'établissement n'a que partiellement atteint les objectifs qu'il s'était fixés pour réduire les déchets ménagers et assimilés (DMA) et les tonnages enfouis.

Toutefois, dans un contexte de progression des DMA, le tonnage enfoui rapporté à l'habitant connaît une baisse de 12 % entre 2014 et 2019, ce qui représente un résultat encourageant. Les actions à venir devront s'appuyer sur des indicateurs pertinents permettant les réajustements nécessaires.

La CAPA n'a que tardivement mis en place une politique en matière de biodéchets. La distribution des composteurs s'est développée pour les particuliers mais l'équipement des résidences en composteurs collectifs reste modeste. La mise en place de la collecte auprès des professionnels, qui date de 2020, a été interrompue par la crise sanitaire. Cette action tarde aujourd'hui à se concrétiser.

5 LA PERFORMANCE DU SERVICE DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS

5.1 Les outils au service de la collecte

L'article L. 541-1-1 du code de l'environnement définit la collecte[20] comme « toute opération de ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets ». L'opération de collecte débute lorsque le service d'enlèvement prend en charge les déchets. Elle peut être assurée par les services de la collectivité ou par un opérateur spécialisé. La CAPA assure en régie la totalité de la collecte, excepté la collecte du verre des professionnels, attribuée à une entreprise dans le cadre d'un marché public.

[20] La collecte des déchets ménagers et assimilés (DMA) recouvre la collecte des ordures ménagères résiduelles, la collecte des déchets dits « assimilés », la collecte sélective et la collecte en déchetterie, selon les modalités prévues par le cadre de compétence propre à l'EPCI et le règlement de collecte applicable.

5.1.1 Le règlement de collecte

En application de l'article L. 2224-16 du CGCT, la CAPA s'est dotée en 2017 d'un règlement de collecte venu remplacer le document précédent datant de 2009. Sa mise à jour récente, en juillet 2021 a permis d'intégrer les infractions pouvant donner lieu à constatation par un agent assermenté de la CAPA ainsi que les sanctions applicables. Le règlement de collecte répond ainsi aux prescriptions de l'articles R. 2224-26 du même code.

5.1.2 Les équipements de collecte

5.1.2.1 Les équipements de pré-collecte

La CAPA ne dispose pas d'équipages dédiés à la pré-collecte[21]. Les agents communautaires n'ont pas la charge de sortir les bacs des immeubles sur la voie publique. L'aménagement des points de collecte est en revanche réalisé par la CAPA, selon le cadre qu'elle a formalisé dans le règlement de collecte et selon des règles d'aménagement de points de collecte spécifiques, opposables aux aménageurs de nouvelles constructions.

L'établissement assure également sur son territoire l'acquisition et le déploiement des équipements (sacs, colonnes et bacs), à l'exception des bornes « textiles » et des composteurs qui relèvent du SYVADEC.

Le nombre de points d'apport volontaire (PAV) a augmenté de 70 % entre 2015 et 2020, passant de 314 à 532 équipements[22], sans pour autant que l'objectif fixé par l'ADEME - Agence de la transition écologique[23] soit complètement atteint. L'ordonnateur précise que les caractéristiques du territoire et le développement de la collecte en porte-à-porte nécessitent une révision à la baisse des objectifs d'équipement en PAV.

Le parc de bacs (emballages, papiers, JRM[24] et verre) était estimé à 4 000 avant 2015 et à 16 000 en 2020. La fiabilité des données n'est toutefois pas assurée car les équipements ne font pas l'objet d'un suivi informatisé. Le nombre de bacs présents sur le territoire et leur distinction par flux (emballages, papiers et journaux, revues, magazines, et verre) ne sont pas formellement connus de l'EPCI. La CAPA doit mettre en place un suivi des bacs distribués.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à procéder au suivi informatique des bacs dès 2022.

5.1.2.2 Les déchetteries

Les déchets occasionnels dits « encombrants »[25] sont collectés auprès des particuliers selon deux modes : en porte à porte (PAP) sur rendez-vous et par apport volontaire.

---

[21] La pré-collecte est définie par l'ADEME - Agence de la transition écologique comme l'ensemble des opérations précédant le ramassage des déchets par le service d'enlèvement, parmi lesquelles le remplissage du bac et sa sortie sur le domaine public.

[22] S'y ajoutent 23 PAV destinés à recevoir les cartons, soit un total de 555 équipements.

[23] L'objectif portait sur une colonne de tri pour 300 habitants en milieu rural et semi-rural et une colonne pour 500 habitants en milieu urbain et semi urbain.

[24] Journaux, revues, magazines.

[25] Les déchets occasionnels sont dits « encombrants » parce qu'en raison de leur dimension, ils ne peuvent être collectés par les moyens habituels de ramassage des ordures ménagères. Ils sont collectés selon deux modes : la collecte en porte à porte et les déchetteries.

La CAPA ne dispose que d'une seule déchetterie fixe publique, la déchetterie du Stiletto[26], située à 5 km du centre-ville d'Ajaccio mais à plus de 20 km de certaines communes de l'intercommunalité. Les indicateurs de l'ADEME – Agence de la transition écologique (base SINOE) indiquent qu'une déchetterie dessert en moyenne 14 229 habitants sur le territoire national. Avec un nombre d'habitants près de six fois supérieur (87 726 en 2020), la CAPA apparaît sous-équipée

Le porte à porte est complété par un dispositif de déchetteries mobiles reposant sur l'entreposage de quatre bennes les samedis matin sur les parkings des Padules, de Santa Lina et au parc relais de Mezzana. L'organisation a pour objet de faciliter la récupération des déchets et leur recyclage, en complément du service de déchetterie fixe géré par le SYVADEC.

5.1.3 La lutte contre les dépôts sauvages

Avec 300 tonnes en 2019, les dépôts sauvages[27] représentent 0,8 % des tonnages de déchets résiduels de la CAPA. Le tonnage, qui avait entamé une décrue en 2016 (257 tonnes contre 365 tonnes en 2015) repart à la hausse en 2020, avec 333 tonnes collectées.

Afin de lutter contre cette pratique, la CAPA a créé une police intercommunale en 2018. Définies dans la convention de coordination établie entre la police nationale et la police intercommunale de décembre 2018, les interventions se fondent sur les pouvoirs de police du président de l'EPCI et des maires en matière d'infraction à l'environnement (eau, assainissement, déchets, dépôts sauvages).

Le service de police est composé de trois agents assermentés, habilités à dresser des procès-verbaux de constatation et à appliquer les sanctions prévues au règlement de collecte. Les agents établissent en moyenne 250 procès-verbaux de constatation par an et le montant des amendes est compris entre 135 et 1 500 €. La chambre observe qu'il est de bonne gestion pour l'établissement de se doter de moyens de lutte contre les dépôts sauvages.

5.2 L'efficacité de la collecte

Les comparaisons réalisées par la chambre prennent en compte les dernières données disponibles de l'ADEME – Agence de transition écologique, qui datent de 2016. Lorsque les données de l'établissement sont disponibles pour 2016, le résultat de la comparaison entre les données de l'ADEME et celles de la CAPA est ajouté en note de bas de page.

[26] La déchetterie, située dans le quartier du Stiletto, a fait l'objet d'un transfert au SYVADEC lorsque la CAPA est devenue membre du syndicat en mai 2013. Elle est ouverte 7 jours sur 7, avec des horaires différenciés. Les déchets ménagers non dangereux suivants y sont admis : meubles, cartons propres, bois, gravats, métaux, déchets spéciaux, déchets verts, textiles, cartouches d'encre, lampes, piles, bouteilles de gaz, déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), tout-venant, huiles et encombrants.

[27] Selon le règlement de collecte, les dépôts sauvages concernent les ordures ménagères non collectées par le service en raison de leur nature, de leur mauvais conditionnement, les encombrants exclus de la collecte de par leur caractéristique, volume, poids, ou présentés en dehors des jours et horaires fixés par rendez-vous, et ceux déposés dans les conteneurs destinés aux déchets ménagers. L'identification des lieux provient des chefs de secteur de collecte dans le cadre de leur tournée quotidienne et des plaintes des riverains ou des élus.

5.2.1 L'évolution de la production de déchets

La production de déchets ménagers et assimilés augmenté de 22 % entre 2015 et 2019, passant de 42 924 tonnes à 52 165 tonnes, alors que la population n'a cru que de 5,4 % au cours de la même période. En se référant au tonnage par habitant, elle augmente de 15 %, passant de 531 kg/hab. en 2015 à 613 kg/hab. en 2019[28]. L'indicateur par habitant est supérieur à la moyenne nationale qui s'établit à 519 kg/hab. pour le secteur urbain[29].

Une diminution des tonnages collectés est constatée entre 2019 et 2020 qui s'explique par les conséquences de la crise sanitaire. Le rapport annuel sur la qualité et le prix du service pour 2020 mentionne une diminution de la production des OMR au plan régional de 6 %, imputable à la baisse de l'activité économique.

Tableau n° 2 : Evolution de la production de déchets de la CAPA 2015-2020 (en tonnes)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015-2019	Évolution 2015-2020
OMR*	32 246	32 847	32 439	33 846	33 765	31 599	5 %	- 2 %
Caissons	455	137	72	53	47	85	- 90 %	- 81 %
Dépôts sauvage	365	257	274	217	262	333	- 28 %	- 9 %
TOTAL OMR hors déchetterie	**33 066**	**33 241**	**32 785**	**34 116**	**34 074**	**32 017**	**3 %**	**- 3 %**
Emballages	438	666	842	1 076	1 462	1 832	234 %	318 %
Journaux	631	818	993	1 129	1 037	914	64 %	45 %
Verre	812	1 385	1 634	1 904	2 026	1 870	150 %	130 %
Cartons	628	914	979	1 055	1 172	1 087	87 %	73 %
Biodéchets						12		
Textiles					250	262		
TOTAL valorisable hors déchetterie	**2 509**	**3 783**	**4 448**	**5 164**	**5 947**	**5 977**	**137 %**	**138 %**
Déchetterie mobile	154	104	190	218	382	209	148 %	36 %
Valorisable	*51*	*25*	*44*	*82*	*199*	*60*	*290 %*	*18 %*
Non valorisable	*103*	*79*	*146*	*136*	*183*	*149*	*78 %*	*45 %*
Déchetterie fixe	7 195	7 385	9 755	10 631	11 762	11 216	63 %	56 %
Valorisable	*4 085*	*4 723*	*6 745*	*8 483*	*9 761*	*9 476*	*139 %*	*132 %*
Non valorisable	*3110*	*2662*	*3010*	*2148*	*2001*		*- 36 %*	*- 44 %*
TOTAL DMA	**42 924**	**44 513**	**47 178**	**50 129**	**52 165**	**49 419**	**22 %**	**15 %**
Population CAPA#	80745	82 326	83 756	83 997	85 103	87 311	5,40 %	8,13 %

** En l'absence de distinction, les OMR incluent les déchets résiduels produits par les ménages et les professionnels.*

 # Population municipale, source Insee.

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données du rapport sur le prix et la qualité du service pour 2020

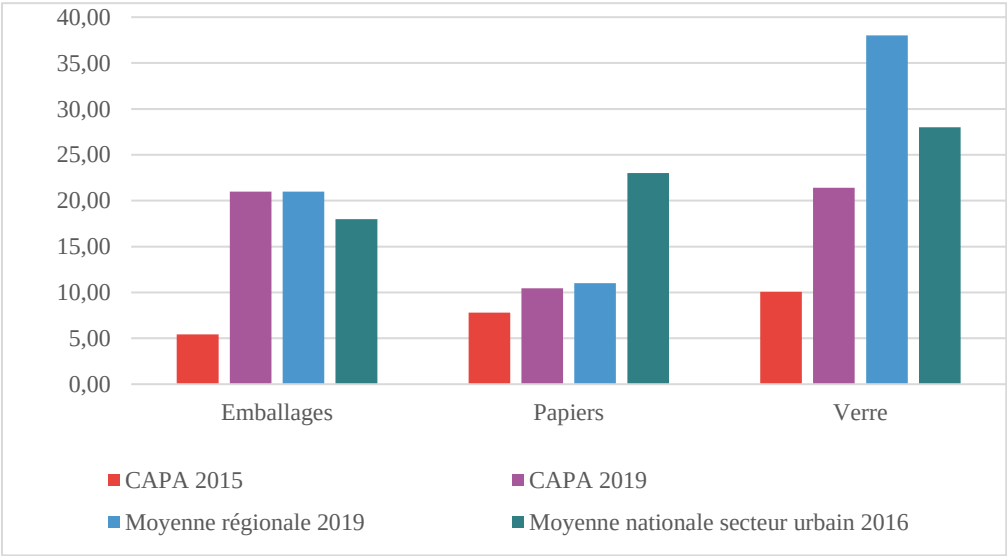
[28] 540 kg/hab. en 2016.

[29] ADEME – Agence de la transition écologique, Référentiel national des coûts du service public et de prévention des déchets, année 2016.

L'impossibilité pour la CAPA de différencier les déchets résiduels selon leurs producteurs, ménages ou professionnels, rend difficile les comparaisons avec les autres EPCI. À titre indicatif, la CAPA présente un tonnage d'OMR par habitant hors déchetterie (incluant les déchets résiduels des ménages et des professionnels) de 400 kg/hab. en 2019[30], soit 2 % de moins qu'en 2015. L'indicateur est inférieur à la moyenne de la Corse (411 kg/hab.) mais nettement supérieur à la moyenne nationale pour le secteur urbain[31] (253 kg/hab.).

L'établissement a amélioré ses performances dans le domaine des collectes sélectives (hors déchetteries), dont les indicateurs ont évolué favorablement entre 2015 et 2019 (+ 137 %), même si les résultats restent en-deçà des moyennes nationales.

Graphique n° 1 : Evolution des collectives sélectives et comparaison régionale et nationale en 2019 (Kg/hab.)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données fournies par la CAPA et des données de l'ADEME – Agence de la transition écologique

Les tonnages en déchetteries ont augmenté de 63 % entre 2015 et 2019 avec une augmentation marquée en 2017. La CAPA explique cette évolution par les effets du déploiement de la filière éco-mobilier. Durant le confinement de 2020, la déchetterie du Stiletto a été fermée au public dans un premier temps, puis rouverte avec des mesures de distanciations sociales. La baisse de l'activité entre 2019 et 2020 a été de 4,6 %.

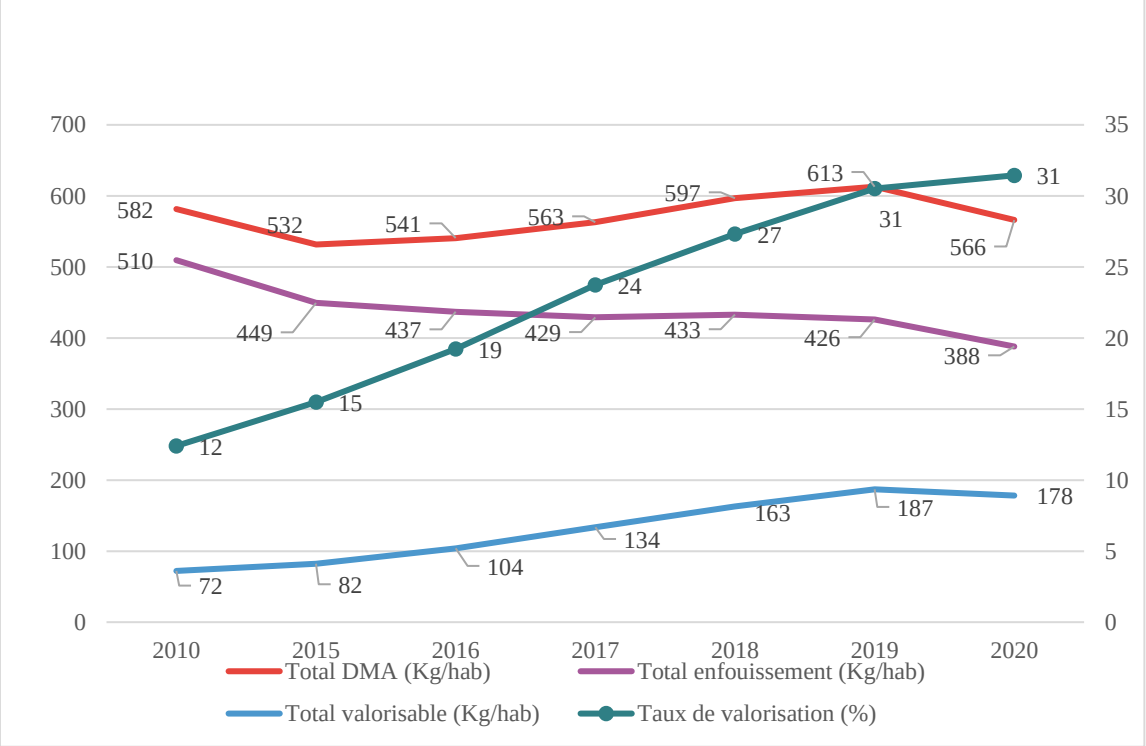
Si l'amélioration du tri s'explique par les efforts induits par l'extension de la consigne de tri depuis 2018 et les actions de sensibilisation, elle ne s'est pas traduite par une diminution des OMR à due proportion.

[30] 404 kg/hab. en 2016.
[31] ADEME –Agence de la transition écologique, Référentiel des coûts de la gestion des déchets, 2019.

5.2.2 Des objectifs nationaux et locaux non atteints

Entre 2010 et 2019, le tonnage de DMA par habitant a augmenté de 5 %, passant de 582 kg/hab. à 613 kg/hab., ce qui situe l'établissement loin des objectifs nationaux qui visent à réduire de 15 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant entre 2010 et 2030.

Graphique n° 2 : Evolution des tonnages sur le territoire de la CAPA entre 2010 et 2020 (kg/hab.)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de la CAPA

Le tonnage des déchets conduit à l'enfouissement reste stable ; il connaît une baisse de 16,5 % lorsqu'il est rapporté à l'habitant (510 kg/hab. en 2010 contre 426 kg/hab. en 2019). L'objectif de la loi de 2015 visant à réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025, paraît inatteignable.

Le plan d'action régional des déchets voté par l'Assemblée de Corse le 27 mai 2016 prévoyait un objectif de tri de 60 % à l'horizon 2023. À mi-parcours, le taux de tri de la CAPA s'est amélioré et atteint 31 %, mais il demeure deux fois moins élevé que les objectifs régionaux[32]. L'établissement est également éloigné des objectifs fixés par la loi de 2015 qui prévoit la valorisation des déchets à hauteur de 55 % en 2020 et 65 % en 2025.

Face au retard important en matière de tri au niveau régional, une convention cadre quadripartite entre l'État, le SYVADEC, la collectivité de Corse et la CAPA a été établie le 11 juillet 2019 dans l'objectif de mettre en œuvre la généralisation du tri à la source. Des prérequis étaient prévus parmi lesquels un diagnostic prospectif sur l'adaptation des modes de collecte et l'optimisation de l'organisation des collectes par secteurs homogènes et pertinents du territoire et par flux. Ce diagnostic n'a pas été réalisé.

[32] D'après le bilan 2020 du SYVADEC et les données produites par la CAPA.

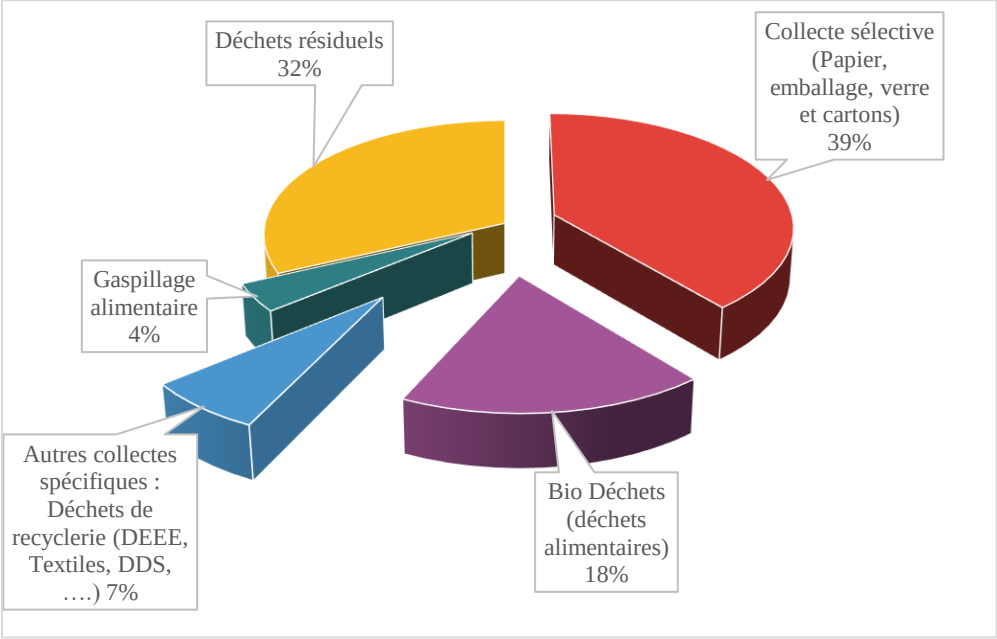
La CAPA n'a pas atteint les objectifs fixés par la loi et s'en trouve encore éloignée.

5.2.3 La marge de manœuvre sur le tri des déchets conduits à l'enfouissement

En 2019, le SYVADEC a réalisé une étude sur la caractérisation des ordures ménagères résiduelles et des encombrants ménagers déposés en déchetterie auprès de sept EPCI[33] dont la CAPA. L'objectif était de connaître la composition moyenne des OMR et ainsi mesurer les efforts de tri restant à fournir.

Il en ressort l'existence de gisements importants de déchets recyclables : 68 % des OMR pourraient être triés, être ainsi détournés de l'enfouissement et, pour certains d'entre eux, entrer dans une filière de valorisation. La moyenne régionale se situe à 70 %.

Tableau n° 3 : Composition moyenne des OMR de la CAPA (2019)



Source : SYVADEC – caractérisation des déchets 2019 - ordures ménagères résiduelles

La CAPA est dans l'incapacité de renseigner les refus de collecte par les agents. En n'utilisant pas la possibilité offerte aux agents de la collecte de refuser les sacs ou bacs des habitants lorsque le tri est mal réalisé ou lorsque les sacs ou poubelles grises comprennent des déchets valorisables, l'EPCI se prive d'un outil incitatif au tri.

Selon les données du SYVADEC, le taux moyen d'erreurs de tri (refus par le centre de tri) ressort à 17 % sur les trois dernières années. Ce résultat place la CAPA dans une position plus favorable que celle observée en Corse (21 %). Par ce résultat, l'établissement se situe au niveau de la performance nationale (17 %).

[33] Les territoires sont la CAPA, la communauté d'agglomération bastiaise, les communautés de communes du Centre Corse, du Sartenais-Valinco-Taravo, du Sud Corse, de Calvi-Balagne et Ile-Rousse-Balagne.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CAPA a mis en place des outils propres à améliorer la gestion des déchets. Le règlement de collecte est mis en place, une police intercommunale a été créée pour constater les infractions et le parc d'équipements de tri se densifie.

Pourtant, l'établissement reste éloigné des objectifs nationaux. Dans un contexte d'augmentation des DMA, la collecte sélective s'améliore mais les efforts ne se traduisent pas par la réduction du poids des déchets ultimes devant être éliminés. Avec un taux de 68 % des ordures résiduelles susceptibles d'être détournées de l'enfouissement, la marge de manœuvre en matière de tri est importante.

6 LA SITUATION FINANCIERE DU SERVICE

6.1 Le budget annexe environnement

6.1.1 L'information budgétaire

Les opérations liées au service public de gestion des déchets ménagers et assimilées de la CAPA sont individualisées au sein d'un budget annexe, désigné « budget annexe environnement ». La création d'un tel budget est facultative lorsque le service n'est pas entièrement financé par une redevance. La chambre reconnaît ce choix comme une mesure de bonne gestion[34]. En 2019, les charges réelles de fonctionnement s'élevaient à 22,3 M€, soit 25,5 % du budget global de la CAPA.

L'information budgétaire ne répond toutefois pas complètement aux prescriptions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

Les informations sur la structure des effectifs, les dépenses de personnel et leur évolution sont imprécises. Ainsi, la création de 31 postes équivalents temps plein (ETP) en 2020 n'est pas mentionnée dans les rapports portant sur les orientations budgétaires 2020 et 2021.

L'annexe sur l'état de répartition de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) prévue à l'article L. 2313-1 du CGCT n'est pas systématiquement produite. Elle est ainsi absente du budget prévisionnel 2015 et des comptes administratifs 2016 et 2020.

La CAPA doit veiller à la complétude des informations budgétaires et financières qu'elle produit aux élus et au public. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à respecter les prescriptions de l'article D. 2312-3 du CGCT relatif aux informations à produire en vue du débat sur les orientations budgétaires.

[34] Le recours à un budget annexe favorise l'appréhension des coûts du service et leur niveau de couverture par la fiscalité, les aides perçues par l'établissement, en provenance de l'ADEME - Agence de la transition écologique et des éco-organismes et par les transferts du budget général, le cas échéant.

6.1.2 La comptabilité analytique

La CAPA utilise la matrice *ComptaCoût*, outil développé par l'ADEME - Agence de la transition écologique destiné à répondre à l'obligation réglementaire de mise en place d'une comptabilité analytique et à permettre de concevoir, conduire et réguler la politique de gestion des déchets, en particulier par la connaissance et la maîtrise des coûts.

Les informations collectées permettent également une comparaison d'une année sur l'autre et entre les EPCI sur le même champ de compétences.

Le manque de fiabilité relatif aux tonnages et aux informations renseignées dans la matrice *ComptaCoût* nuit cependant à la qualité de l'information. Ce n'est qu'en 2018 que la CAPA a réalisé un guide interne d'utilisation de la matrice. Cette procédure tardive a conduit à des modifications rendant impossible les comparaisons des coûts par flux avant et après 2018.

La CAPA doit fiabiliser les données contenues dans la matrice *ComptaCoût* afin de disposer d'une restitution fidèle des coûts et de lui permettre d'en suivre les évolutions.

6.1.3 La qualité des informations comptables et financières

Les informations sur l'encours de la dette jointes aux comptes administratifs de 2015 à 2019 présentent une discordance itérative d'un montant de 305 066 € avec le compte de gestion produit par le comptable public. La CAPA n'applique pas la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné. Ainsi, une dizaine de factures prévisionnelles sont mandatées chaque année en règlement de la contribution due au SYVADEC. L'ajustement au réel s'effectue l'année suivante sans qu'il soit procédé aux rattachements, alors que les tonnages sont connus avant la clôture de l'exercice et que le coût à la tonne est établi. Cette carence affecte la situation budgétaire et rend difficile l'appréciation du coût annuel du service.

L'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable prévoit que « les recettes sont liquidées pour leur montant intégral, sans contraction avec les dépenses ». Or, jusqu'en 2017, les soutiens incitatifs perçus par le SYVADEC et reversés à la CAPA venaient en déduction de la contribution. Cette situation est régularisée depuis, mais des contraventions au principe de non compensation des recettes et des dépenses demeurent. Ainsi, en 2020, suite à un trop versé par la CAPA au SYVADEC pour un montant de 34 404 €, une compensation a été opérée entre cette somme et l'appel à contribution de janvier 2020.

L'ordonnateur précise que l'encours de la dette sera régularisé au compte de gestion 2021. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à appliquer la procédure de rattachement des charges de la contribution du SYVADEC à l'exercice concerné, dès la prochaine clôture de l'exercice.

6.2 Le coût du service

6.2.1 Le coût global du service

6.2.1.1 Le coût du service par flux et par habitant

En raison des effets de la crise sanitaire sur le service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, la chambre a basé son analyse comparative sur l'année 2019, sauf exception.

En 2019, le coût complet[35] du service par tonne collectée et traitée s'établit à 373,97 €[36], ce qui le situe 76 % au-dessus de la moyenne nationale[37]. L'écart est encore plus important en se référant au coût aidé[38] par tonne qui est plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale (355,64 €[39] la tonne contre 174 € la tonne).

Tableau n° 4 : Coûts complets et aidés par tonne collectée et traitée en euros HT par tonne ou par habitant

	Coût complet par tonne (€/t)	*Coût aidé par tonne (€ HT/t)*	*Coût complet par habitant (€/hab.)*	*Coût aidé par habitant (€ HT/hab.)*
Coût total de la tonne collectée et traitée par la CAPA 2015	*371,87*	*365,79*	*197,28*	*194,05*
Coût total de la tonne collectée et traitée par la CAPA 2016 (4)	*372,18*	*365,98*	*197,44*	*194,15*
Coût total de la tonne collectée et traitée par la CAPA 2019 (1)	*373,97*	*355,64*	*218,32*	*207,62*
Référentiel national (2)	*212*	*174*	*116,7*	*92,5*
Coefficient d'écart avec la moyenne nationale en 2019 (3) = (1) / (2)	*1,76*	*2,04*	*1,87*	*2,24*
Coefficient d'écart avec la moyenne nationale en 2016 (5) = (4) / (2)	*1,76*	*2,10*	*1,69*	*2,10*

Source : Chambre régionale des comptes à partir des matrices ComptaCoût fournies par la CAPA et des données de l'ADEME – Agence de la transition écologique[40]

Le coût aidé par habitant s'élève à 207,62 €[41] en 2019 soit une augmentation de 7 % durant la période sous revue. Il est plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale (92,5 €/hab.) et au référentiel national relatif au secteur urbain (89 €/hab.). Il est néanmoins inférieur de 14 % à la moyenne régionale.

Le coût aidé varie en fonction du flux traité[42].

[35] Le coût complet correspond à l'ensemble des charges (structure, collecte, transport). Il est pertinent pour mener une analyse sur l'organisation du service et son optimisation.

[36] 372,18 € en 2016

[37] ADEME – Agence de la transition écologique, Référentiel national des coûts du service public et de prévention des déchets, année 2016.

[38] Le coût aidé représente l'ensemble des charges (structure, collecte, transport) diminuées des produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers), des soutiens des éco-organismes (filières à responsabilité élargie du producteur/REP) et des aides publiques. Ce coût reflète la charge restant à financer par la collectivité.

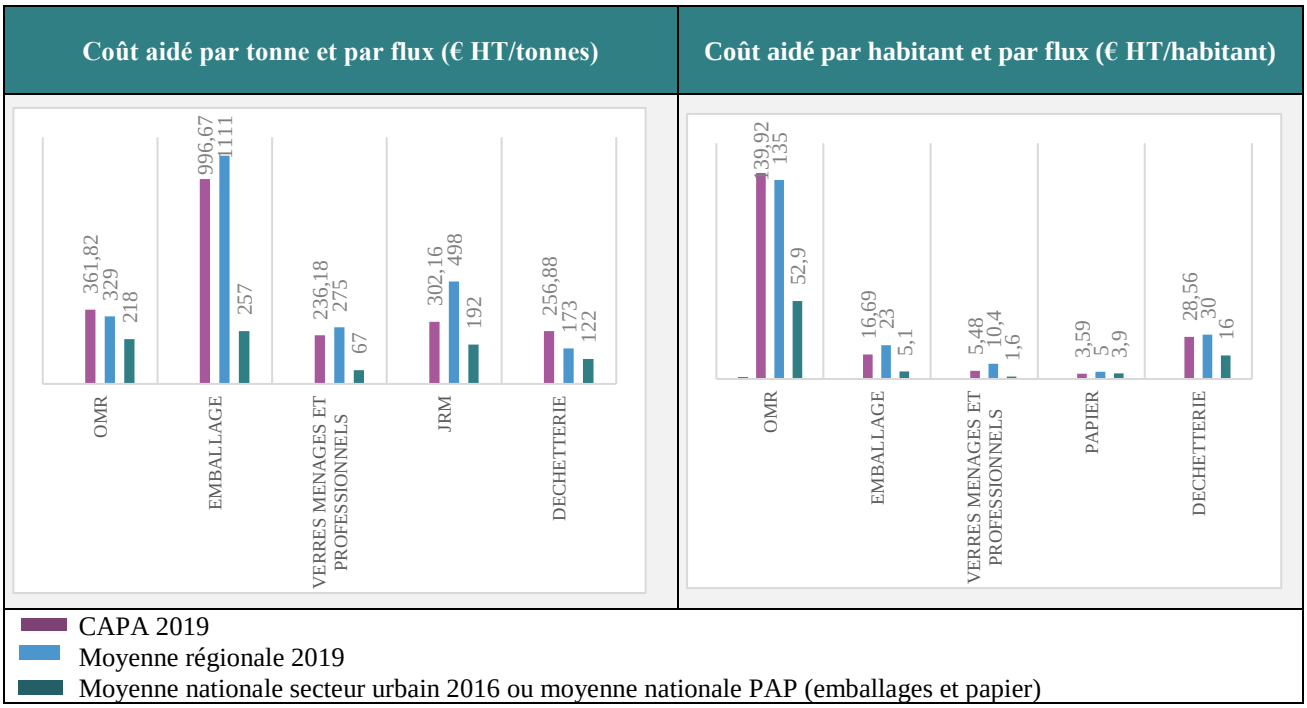
[39] 365,98 € en 2016.

[40] ADEME – Agence de la transition écologique, Référentiel national des coûts du service public et de prévention des déchets, année 2016 ; *Ibid.*, édition 2019 ; *Ibid.* Référentiel des coûts de la gestion des déchets, Corse, 2019.

[41] 194,15 € en 2016

[42] Les données de 2016 de la CAPA ne sont pas exploitables par flux.

Graphique n° 3 : Coût aidé par type de flux par tonne et par habitant

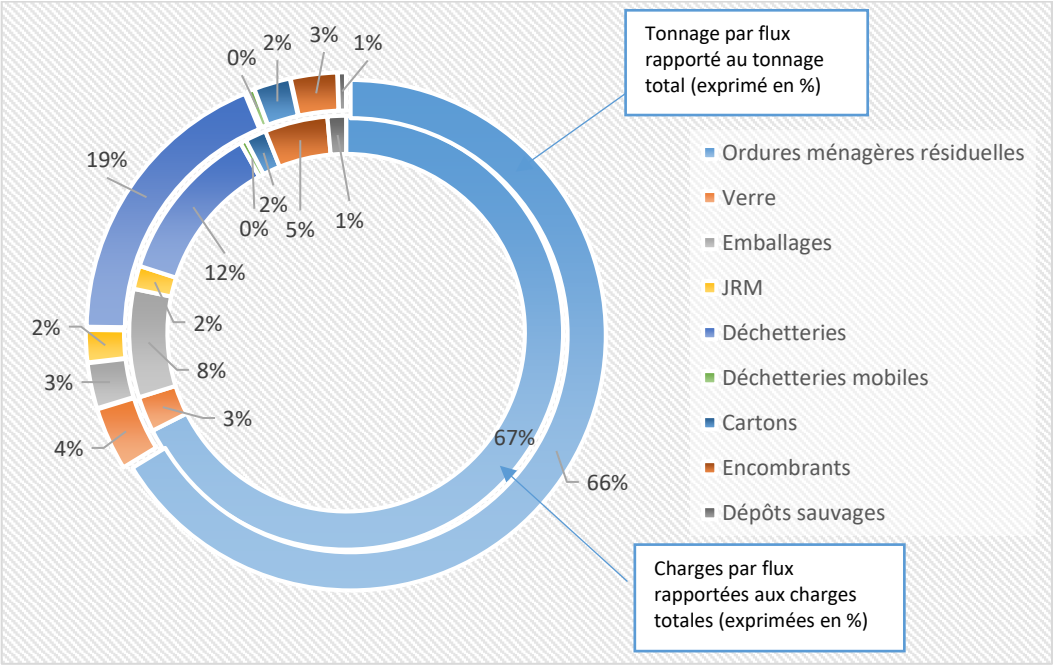


Source : Chambre régionale des comptes à partir des matrices ComptaCoût fournies par la CAPA et des données de l'ADEME – Agence de la transition écologique

En 2019, le coût aidé par habitant pour les OMR est supérieur à la moyenne régionale et plus de 2 fois et demi supérieur à la moyenne nationale.

Concernant les autres flux, les écarts concernant le coût aidé par habitant varient de 0,9 à 3,4 avec les moyennes nationales. Les coûts liés aux verres et emballages sont particulièrement élevés même s'ils restent inférieurs aux moyennes régionales.

Graphique n° 4 : Répartition des coûts aidés et des tonnages par type de flux 2019



Source : Chambre régionale des comptes à partir de la matrice ComptaCoût 2019 de la CAPA

Les OMR représentent 67 % des charges et 66 % des tonnages collectés. Le flux des emballages constitue 8 % des charges et 3% des tonnages. Il en est de même pour les encombrants (5 % des charges et 3 % des tonnages). À l'inverse, le flux des déchetteries ne représente que 12 % des charges pour 19 % des tonnages collectés.

6.2.1.2 Le coût par étapes techniques

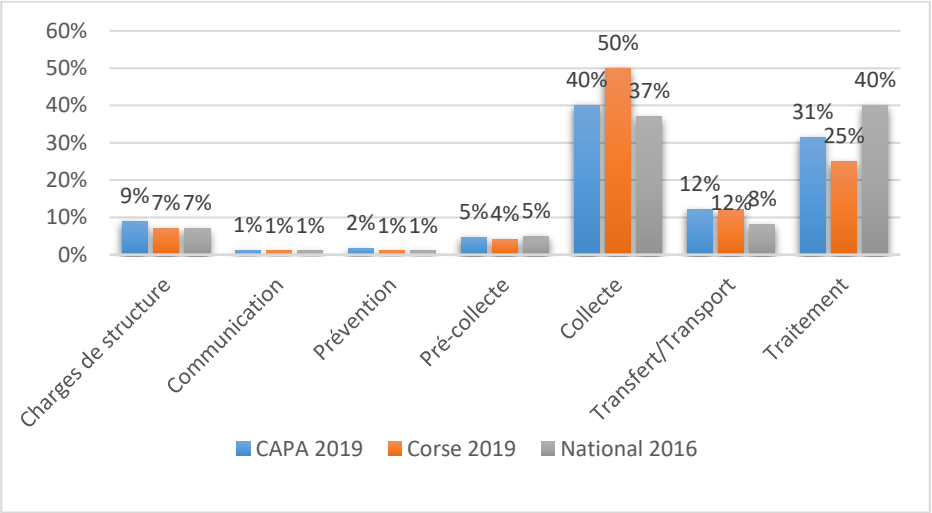
La structure des coûts par étapes techniques de la CAPA fait apparaître une prédominance des coûts de collecte par rapport au coût de traitement, contrairement à ce qui est observé au niveau national[43].

Ainsi, les coûts de pré-collecte et de la collecte tous flux confondus sont supérieurs de trois points à la moyenne nationale, représentant respectivement 45 %[44] et 42 % du total des charges du service. Ils sont inférieurs à l'indicateur régional (54 %). Les coûts de traitement représentent 31 %[45] des coûts de la CAPA alors qu'ils sont de 40 % au plan national. La CAPA se situe également au-dessus de la moyenne régionale établie à 25 %.

Les charges de transport de la CAPA sont équivalentes à ce qui existe en région et supérieures de quatre points au plan national. L'ADEME - Agence de la transition écologique précise qu'elles sont « impactées par la géographie du territoire (faible densité, longues distances, absence de grands axes routiers), l'insularité (traitement/valorisation des recyclables sur le continent), l'activité touristique (productions de déchets concentrées pendant la période touristique) et que ces contraintes nécessitent un maillage important de quais de transfert (13 au total) afin de limiter les distances parcourues par les bennes de collecte »[46].

Les charges de structure et de prévention[47] de la CAPA sont plus élevées qu'au niveau régional comme national, celles liées à la communication sont équivalentes.

Graphique n° 5 : Comparaison des charges par étapes techniques



Source : Chambre régionale des comptes à partir de la matrice ComptaCoût 2019 de la CAPA et des données de l'ADEME – Agence de la transition écologique

---

[43] ADEME – Agence de la transition écologique, Référentiel national des coûts du service public et de prévention des déchets, année 2016.

[44] 39 % en 2016.

[45] 48 % en 2016.

[46] *Ibid.* Référentiel des coûts de la gestion des déchets, Corse, 2019.

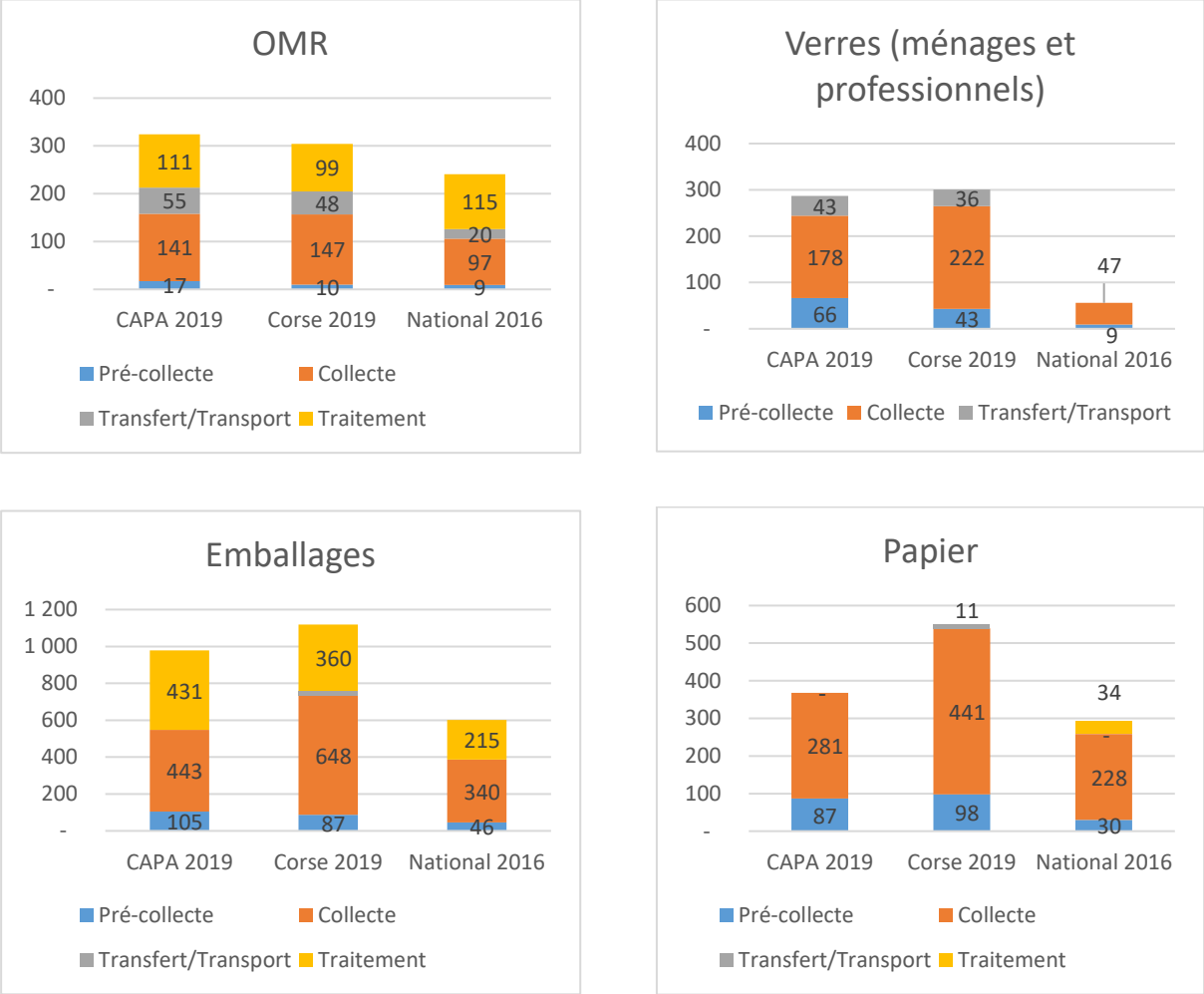
[47] Les charges de structure de la CAPA sont de 11 % en 2016 et de 9 % en 2019, les charges de communication sont de 1 % en 2016 et en 2019.

Ce constat est à nuancer au regard du coût des étapes techniques par flux[48] (graphique n° 6). En effet, les coûts représentés par la pré-collecte et la collecte de la CAPA sont comparables au niveau régional pour les OMR (respectivement 158 €/tonne et 157 €/tonne[49]).

Ils sont en revanche inférieurs pour le verre[50] (244 €/tonne et 265 €/tonne), les emballages[51] (548 €/tonne et 735 €/tonne) et le papier[52] (368 €/tonne et 539 €/tonne).

Les coûts de traitement des OMR sont supérieurs de 12 € HT/tonne à la moyenne régionale et de 71 HT €/tonne pour les emballages. Les données pour le verre et le papier ne sont pas disponibles.

Graphique n° 6 : Coût des étapes techniques par flux en € HT/tonne



Source : Chambre régionale des comptes à partir de la matrice ComptaCoût 2019 de la CAPA et des données de l'ADEME – Agence de la transition écologique

[48] Les données de 2016 de la CAPA ne sont pas exploitables par flux (cf. supra 3.3.2).
[49] Soit 17 € et 141 € HT/tonne pour la CAPA et 10 € et 147 € HT/tonne pour la Corse.
[50] Soit 66 € et 178 € HT/tonne pour la CAPA et 43 € et 222 € HT/tonne pour la Corse.
[51] Soit 105 € et 443 € HT/tonne pour la CAPA et 87 € et 648 € HT/tonne pour la Corse.
[52] Soit 87 € et 281 € HT/tonne pour la CAPA et 98 € et 441 € HT/tonne pour la Corse.

La structure des coûts par étapes techniques met en évidence les choix opérés ainsi que les contraintes existantes. Ainsi, les coûts de pré-collecte et de collecte de la CAPA traduisent la volonté de la généralisation du porte-à-porte ainsi que le choix opéré d'une fréquence de tournées élevée. Les coûts de traitement renvoient au choix de l'enfouissement.

6.2.1.3 Le suivi post-exploitation du site Saint-Antoine

Aux coûts mentionnés précédemment, s'ajoute pour les contribuables, le coût du suivi post-exploitation de l'ancienne décharge Saint-Antoine appelé par la CAPA « gestion du passif ». L'activité d'enfouissement du site a cessé en 2007. Plusieurs arrêtés préfectoraux prévoient le suivi de post exploitation qui consiste à contrôler les pollutions éventuelles et à entretenir le site. S'ajoutent les coûts de maintenance des installations et les coûts de réhabilitation de l'ancienne installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND). L'achèvement de la réhabilitation du site par la réalisation des bassins de traitement des eaux pluviales permettra à la CAPA de définir l'organisation de la post-exploitation jusqu'en 2044. Le coût est financé par le produit de la TEOM.

Tableau n° 5 : Coût du suivi post-exploitation du site Saint-Antoine

	2015	2019	2020
Coût complet (€)	16 523 169	1 057 571	909 582
Coût complet (€/hab.)	18,96	12,59	10,00
Coût aidé (€ HT/hab.)	17,35	10,92	9,00
Part de la gestion du site sur le coût aidé par habitant (en € HT/hab.)	8,21 %	5,00 %	4,12 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des matrices ComptaCoût fournies par la CAPA

Les charges liées à la gestion du site représentent en 2020 un coût par habitant de 9 €, soit 4 % du montant du coût aidé. S'il a diminué, il est fluctuant eu égard aux dépenses d'investissement réalisées chaque année. Celles-ci sont évaluées à 2,3 M€ TTC pour la période 2021-2025.

Par ailleurs, le site de Saint-Antoine est régulièrement utilisé lors des crises des déchets en Corse pour la mise en balles des déchets et leur stockage dans l'attente de solutions de traitement. Ainsi, la remise en état du site, le gardiennage et les consommables pour la presse à balles à la suite de la crise des déchets de novembre 2019 à mai 2020 a représenté un coût de 81 903 €.

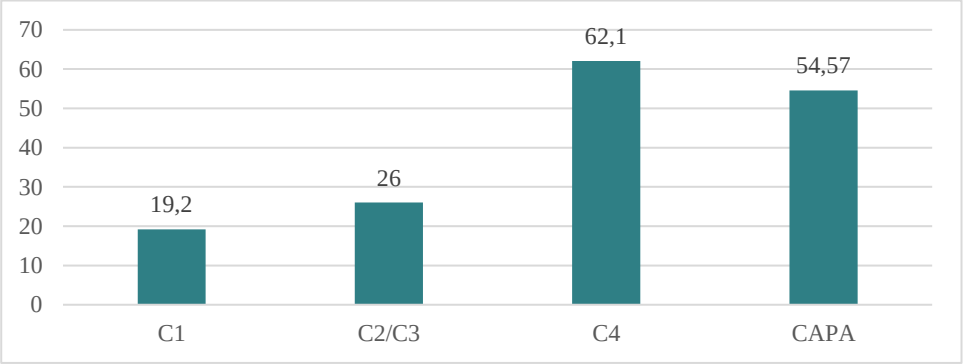
6.2.2 Le coût de la collecte

Le coût de la collecte[53] de la CAPA est supérieur à la moyenne nationale pour l'ensemble des flux[54]. Il est cependant inférieur au coût relevé au plan régional[55]. Ainsi, pour les OMR, le coût pour la CAPA est de 141 €/tonne (147 €/tonne au niveau régional et 97 €/tonne au plan national). Le coût par habitant représente 2,5 fois le coût moyen national (54,57 €/hab. contre 20,2 €/hab.).

Pour le papier, il est de 281 €/tonne (coût régional : 441 €/tonne ; coût national : 228 €/tonne). Pour le verre, le coût de la collecte de la CAPA est de 178 €/tonne contre 222 €/tonne en région et 47 €/tonne au plan national. Pour les emballages, le coût est de 443 €/tonne, contre 648 €/tonne en région et 340 €/tonne au plan national.

Le niveau élevé des coûts de la collecte s'explique par le service offert à la population. La fréquence de collecte pour les OMR est variable, allant de 2 à 6 jours par semaine voire 7 jours pour les secteurs touristiques en période estivale, avec une prédominance pour une organisation sur 6 jours. La fréquence est bien supérieure à ce qui est constaté dans le référentiel de l'ADEME – Agence de la transition écologique[56], pour l'échantillon des 48 collectivités classées en groupe urbain (24 collectivités ont une fréquence hebdomadaire, 16 bihebdomadaire, 7 trois fois par semaine et une seule organise une collecte 4 fois par semaine et plus).

Graphique n° 7 : Coût de la collecte par habitant en fonction de la fréquence de collecte (€/hab.)



C1 = 1 collecte par semaine ; C2/C3 = 2 à 3 collectes par semaine ; C4 = 4 collectes par semaine

Source : Chambre régionale des comptes à partir des matrices ComptaCoût fournies par la CAPA et des données de l'ADEME – Agence de la transition écologique

Le coût par habitant de la CAPA pour la collecte des OMR est de 54,57 €/hab. Il se situe nettement au-dessus du coût présenté par EPCI comparables dotés d'une fréquence de collecte moindre (entre une et trois tournées par semaine). Il est en revanche inférieur au coût national pour les EPCI qui organisent quatre tournées et plus par semaine. Cette catégorie est toutefois non représentative car constituée d'une seule collectivité. Le développement et la généralisation du porte à porte est également un facteur alourdissant les coûts de la collecte.

[53] Les coûts de collecte de la CAPA représentent 48 % des charges en 2016 et 31 % en 2019. Les données de 2016 de la CAPA ne sont pas exploitables par flux.

[54] ADEME – Agence de la transition écologique, Référentiel national des coûts du service public et de prévention des déchets, année 2016.

[55] *Ibid.* Référentiel des coûts de la gestion des déchets, Corse, 2019.

[56] *Ibid.* Référentiel national des coûts du service public et de prévention des déchets, année 2016.

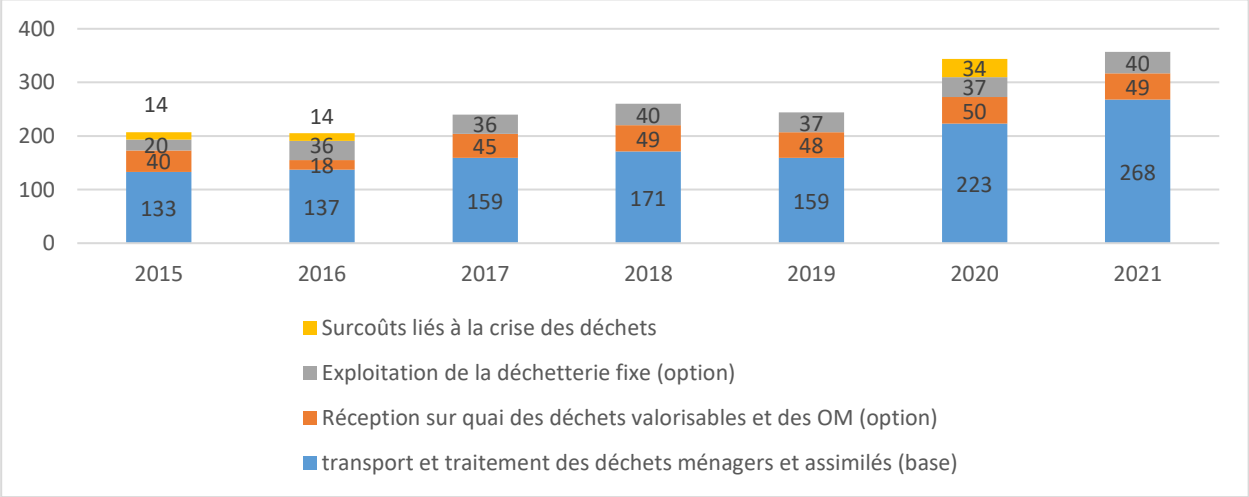
Au regard de l'évolution des tonnages, l'organisation de la collecte est à la fois coûteuse et défavorable au tri. La fréquence élevée des collectes d'OMR et celle bien moindre des recyclables n'incitent pas aux bonnes pratiques en la matière.

6.2.3 Le coût du traitement

En application des statuts du syndicat, la CAPA verse chaque année une contribution au SYVADEC. Jusqu'en 2020, la contribution se composait de plusieurs cotisations qui correspondaient à une offre de base, relative au transport et au traitement des déchets ménagers et assimilés, et à deux options. La première avait trait à l'exploitation de la déchetterie et la seconde à la réception sur le quai des déchets valorisables et des ordures ménagères. Depuis 2020, la contribution est globale et peut faire l'objet de deux modulations pour les collectivités qui accueillent une ISDND en activité sur leur territoire et pour celles qui apportent leurs déchets en centre d'enfouissement technique sans utilisation d'un quai de transfert.

À cela, s'ajoute une sur-cotisation en cas de crises des déchets, épisodes que la Corse connaît régulièrement. Entre 2015 et 2021, la contribution au SYVADEC a augmenté de 156 €/tonne, hors prise en compte du soutien reversé, soit 78 %. Le syndicat explique une partie de l'augmentation de la contribution par l'intégration de sept nouvelles déchetteries et le développement des filières de valorisation.

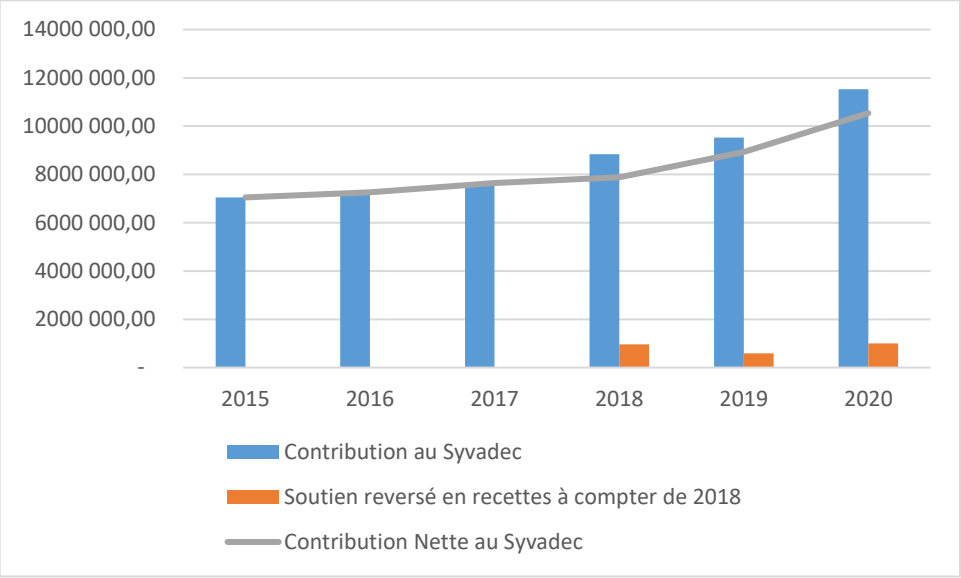
Graphique n° 8 : Evolution de la contribution du SYVADEC 2015-2021 (€/ tonnes d'OMR traitées)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des délibérations du SYVADEC

Le calcul de la contribution au SYVADEC, prévu pour encourager l'effort de tri, s'opère en référence au seul tonnage des déchets résiduels traités. Cependant, la contribution nette, c'est-à-dire déduction faite des soutiens que le syndicat reverse à l'établissement, évolue de 50 % entre 2015 et 2020 alors que la quantité d'OMR baisse de 2 %.

Graphique n° 9 : Contribution payée au SYVADEC par la CAPA 2015-2020 (en euros)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes adminsistratifs de la CAPA

L'évolution de la contribution au SYVADEC résulte de l'application des statuts du syndicat[57] qui prévoient que toute nouvelle charge est intégralement couverte par les membres. Le SYVADEC a ainsi augmenté la cotisation des membres de 100 € la tonne d'OMR traitée, la portant[58] de 244 € en 2019 à 344 € en 2020. Seuls les reversements des éco-organismes permettent de réduire la contribution.

L'enfouissement reste pour l'instant un mode de traitement peu coûteux mais qui va connaître une évolution marquée dans les années à venir compte tenu de l'augmentation programmée de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Le SYVADEC précise que l'application de la TVA et le recours à des sites privés suite aux fermetures des ISDND publiques majoreront également le coût de la tonne de déchets enfouie.

6.3 Le financement du service

6.3.1 Un service financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

Le service public de gestion et de prévention des déchets peut être financé, soit par le budget général, soit par une TEOM éventuellement complétée par le budget général et une redevance spéciale, soit par une redevance générale d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

[57] Les statuts définissent le coût syndical comme « le montant total de la participation demandée à l'ensemble des entités adhérentes pour le fonctionnement des services, en tenant compte des différentes subventions et soutiens financiers de sa compétence » et précisent que la participation permet d'équilibrer le budget du syndicat.

[58] Pour la période de crise des déchets en 2019 et 2020, 25 000 tonnes de déchets ont été stockées : 54 % ont été enfouies en Corse et 46 % ont été exportées vers le continent.

La TEOM est un impôt facultatif additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties[59]. À la différence de la redevance d'enlèvement d'ordures ménagères, elle est appliquée indépendamment de la façon dont le service est utilisé par les administrés. L'impôt est payé par tous les propriétaires en fonction de la valeur locative du local situé dans la zone où les déchets ménagers sont collectés. La redevance spéciale est facultative en cas d'institution de la TEOM. Elle est payée par toute entreprise ou administration, localisée dans le périmètre de l'EPCI et dont les déchets sont gérés par le service public. Les redevables sont principalement des entreprises commerciales, artisanales, industrielles, de services et des administrations.

La CAPA a fait le choix de financer le service par la TEOM[60] pour laquelle plusieurs taux différenciés sont appliqués.

L'établissement a fait application de la faculté prévue à l'article 1636 B *undecies* du code général des impôts qui permet de « proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu appréciée en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût ». La différenciation entre les zones 1 et 2 s'appuie sur la fréquence des collectes plus élevée pour la première que pour la deuxième. Le taux réduit de la zone 3 est lié à des contraintes techniques de collecte (desserte considérée comme impossible ou très difficile). La zone 4 bénéficie d'un taux différencié justifié par l'équipement progressif en bacs de collecte, il est temporaire. Cette zone a vocation à disparaître au profit de l'application du taux plein.

Les délibérations précisent que le calcul du taux minoré de certaines zones est effectué pour tenir compte d'une déduction de la part collecte de 30 %. La CAPA est cependant dans l'incapacité de justifier ce calcul. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à réexaminer cette mention dès 2022.

La zone 5 a été créée suite aux réclamations des usagers du service public qui considéraient relever des zones à taux réduits 3 ou 4. Durant la période de recensement complémentaire aux zones créées à l'origine, un taux réduit temporaire différencié a été appliqué. La délibération n° 2015/151 de la CAPA prévoit la suppression de cette zone au profit de la zone 4. Or, elle continue à figurer dans les états de TEOM 1259 comme dans les délibérations de la CAPA adoptant les taux de TEOM après 2015. La CAPA n'applique donc pas la délibération prise par le conseil communautaire. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à supprimer la zone 5 dès 2022.

Enfin, la zone 6 fait l'objet d'un traitement spécifique traduit dans des conventions entre la CAPA et les communautés de communes de Celavu Prunelli et de la Haute Vallée de la Gravona. Les conventions prévoient qu'en application du schéma de collecte et de la géographie du territoire, des parcelles sont collectées par un service de collecte d'un autre EPCI alors qu'elles relèvent de la compétence de la CAPA et qu'à ce titre, la CAPA perçoit la TEOM qu'elle reverse à l'EPCI concerné.

Les taux de TEOM diffèrent entre les deux intercommunalités. En conséquence les conventions prévoient des taux dérogatoires. Les établissements agissent sur le fondement de l'article L. 5215-27 du CGCT qui prévoit que « la communauté d'agglomération peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, leurs groupements ou tout autre collectivité territoriale ou établissement public ».

La CAPA précise que les zonages 3 et 4 sont appelés à évoluer pour tenir compte du service effectivement rendu et qu'un travail sur ce point sera réalisé en 2021.

---

[59] La TEOM est régie par les articles 1520 à 1526 et 1609 quater du code général des impôts.
[60] Délibération n°2002/78.

La TEOM évolue en fonction de l'augmentation des bases fiscales et des taux de TEOM applicables.

L'évolution de 20,6 % du produit de la TEOM est due à l'augmentation des bases fiscales. En excluant la zone 6 dérogatoire et excepté l'année 2015 qui marque la fin du lissage pour la zone 4, le taux de TEOM est inchangé entre 2015 et 2019. Il a été augmenté d'un point en 2020 pour les zones 1 à 5[61].

Tableau n° 6 : Evolution de la TEOM 2015-2020

(En € et en %)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bases TEOM	90 418 598	92 506 571	94 193 682	97 416 369	99 162 709	102 733 670
Bases TEOM exonérées	2 770 193	2 863 101	3 162 581	3 315 814	3 234 513	3 588 466
Taux de TEOM (ci-dessous)						
Zone 1 Ajaccio taux plein	19,57 %	19,57 %	19,57 %	19,57 %	19,57 %	20,57 %
Zone 2 Rural taux plein	16,21 %	16,21 %	16,21 %	16,21 %	16,21 %	17,21 %
Zone 3 Taux réduit (Ajaccio et Villanova)	14,21 %	14,21 %	14,21 %	14,21 %	14,21 %	15,21 %
Zone 4 Taux réduit transitoire (Ajaccio et Peri)	8,2 %	14,21 %	14,21 %	14,21 %	14,21 %	15,21 %
Zone 5 Taux réduit temporaire (Ajaccio)	1,63 %	1,63 %	1,63 %	1,63 %	1,63 %	2,63 %
Zone 6 Taux dérogatoire (Ajaccio, Cuttoli-Corticchiato et Peri)	4,9 %	4,9 %	4,9 %	4,9 %	13,31 %	14,08 %
Produit de TEOM	17 130 916	17 522 737	17 830 456	18 397 955	18 940 156	20 666 990

Source : CAPA

La CAPA présente le taux de TEOM à taux plein pour le centre-ville le plus élevé de la Corse alors que pour la zone rurale, il se situe légèrement au-dessus de la moyenne.

Le niveau de financement du service par la TEOM[62] varie entre 93,2 % et 98,3 % selon les années, pour une moyenne nationale[63] de 105 %.

[61] Délibération n° 2020/046 du 30 juin 2020.
[62] Rapport entre TEOM et cout aidé du service TTC.
[63] ADEME – Agence de la transition écologique, Référentiel national des coûts du service public et de prévention des déchets, année 2016.

Compte tenu de l'application de la TGAP instituée par l'article 266 *sexies* du code général des douanes et de son augmentation progressive programmée jusqu'en 2025[64], l'établissement devra faire face à une charge supplémentaire, à production de déchets constante, de 813 744 € soit un coût par habitant majoré de 9,32 €. À charges et produits constants, une diminution de 6 % des OMR serait nécessaire pour neutraliser cette augmentation.

La CAPA doit revoir les zonages afin que le taux de TEOM appliqué repose sur le service rendu. Elle pourra ainsi déterminer les taux et prévisions de recettes de TEOM sur des bases fiables au regard des évolutions à venir des coûts.

6.3.2 Les recettes liées au fonctionnement du service

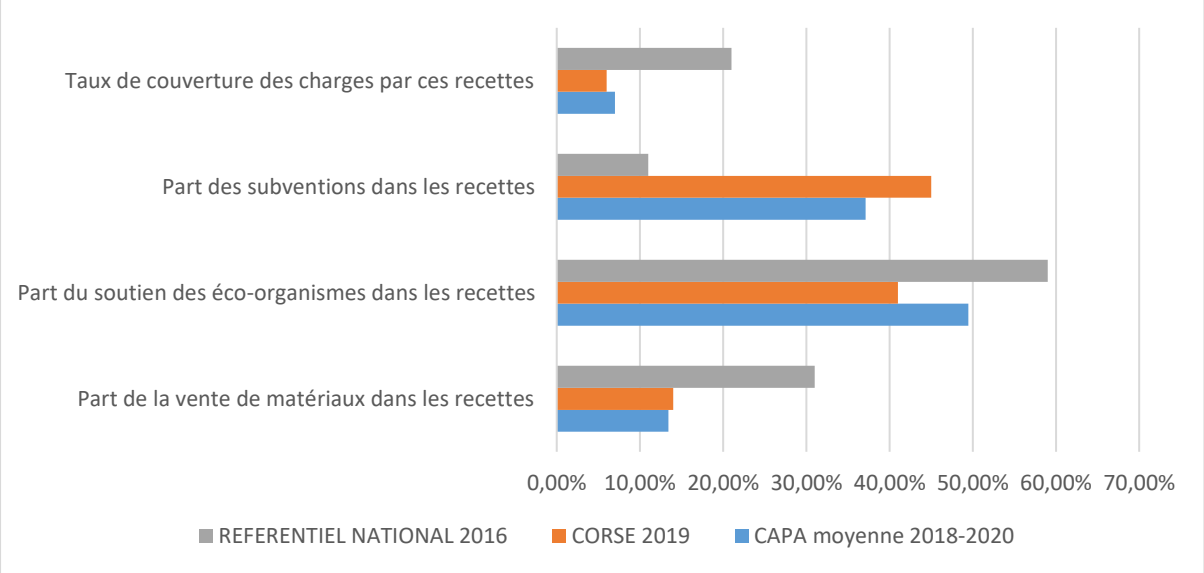
Depuis 2018, les bonus tri des éco-organismes apparaissent dans les comptes de l'EPCI en recettes. Ces données manquent toutefois de clarté. Ainsi, en 2018, les bonus tri ont été versés par le SYVADEC sur la base de l'estimation des performances annuelles avec une régularisation en N+1. À compter de 2019, ils sont versés sur la base de la performance constatée l'année précédente. Cette modification a entraîné une minoration des produits en 2019 liée au trop perçu de 2018, régularisé sur l'exercice suivant. Ce changement de méthode a également pour conséquence de ne pas refléter l'effectivité des efforts de tri de l'année considérée.

Entre 2018 et 2020, les recettes moyennes liées aux ventes de matériaux, soutiens des éco-organismes et subventions représentent 16,04 € par habitant contre 15 € pour la région Corse et 24 € au plan national. Elles permettent de couvrir 7 % des charges soit 1 % de plus que la moyenne en Corse et trois fois moins que la moyenne nationale établie à 21 %. Comme le précise l'ADEME – Agence de la transition écologique, la faiblesse des produits s'explique en partie par un niveau moindre des ventes de matériaux, constat en lien avec les performances limitées de la collecte sélective. L'EPCI présente toutefois un niveau de subventionnement largement supérieur à la moyenne nationale (37,12 % pour la CAPA, 45% pour la Corse, 11 % pour la moyenne nationale)[65].

[64] Article 266 *nonies* du code des douanes. La TGAP qui était de 41 € par tonne enfouie en 2019, atteindra 65 € en 2025.

[65] ADEME – Agence de la transition écologique, Référentiel national des coûts du service public et de prévention des déchets, année 2016.

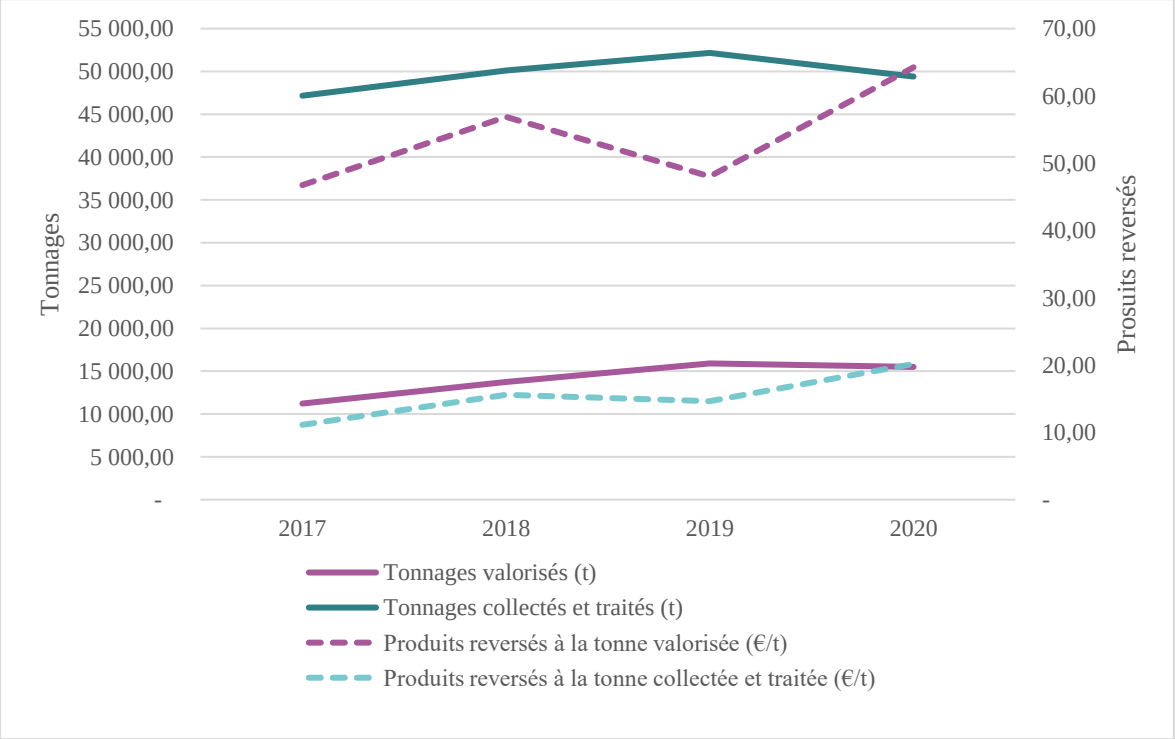
Graphique n° 10 : Structure des produits de ventes de matériaux, de soutiens des éco-organismes et subvention ; taux de couverture des charges (%)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de ComptaCoût et des données de l'ADEME-Agence de la transition écologique

Le montant des recettes issues des ventes de matériaux et des soutiens des éco-organismes devrait être fonction de l'effort de tri et du cours des matériaux. Or, les performances en matière de tri ne se traduisent pas par une augmentation des produits reversés par la vente de matériaux ou le soutien des éco-organismes.

Graphique n° 11 : Produits des ventes de matériaux et soutien des éco-organismes reversés par rapport aux tonnages collectés et traités et aux tonnages valorisés



Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et des données de la CAPA

L'insuffisance du tri influence défavorablement le montant des financements des éco-organismes, ce qui a pour conséquence de majorer le coût aidé de la gestion des déchets.

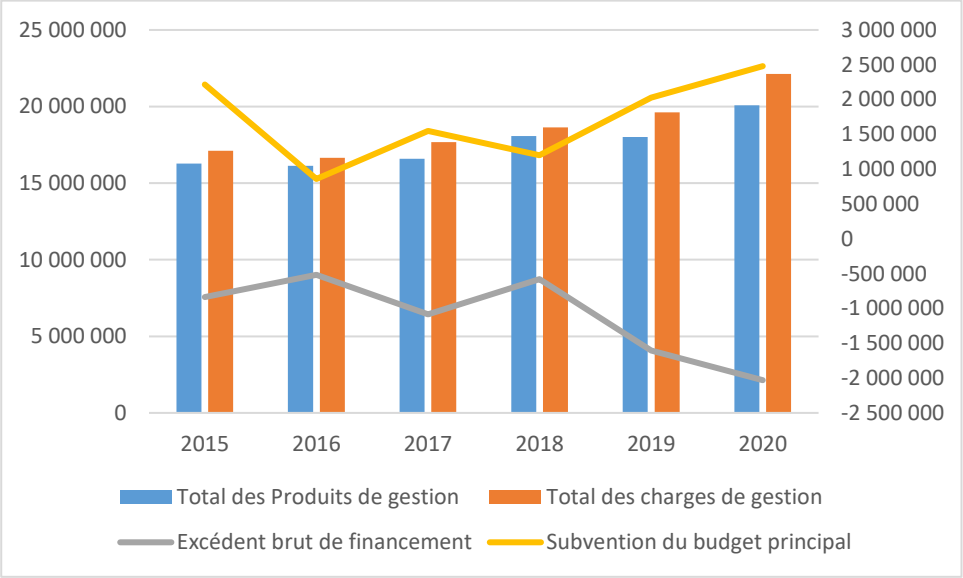
6.4 Les marges de manœuvre financières

6.4.1 Le résultat du budget annexe

Les indicateurs financiers du budget annexe sont présentés en annexe n° 2.

L'excédent brut de fonctionnement est négatif durant la période sous revue, les charges de gestion étant supérieures aux produits et progressant plus vite (5,3 % contre 4,3 %). La contribution versée au SYVADEC et les dépenses de personnel ont respectivement augmenté de 10,3 % et 3,5 %. Ces évolutions n'ont pas été compensées par la hausse de la fiscalité (+ 3,8 %), ni par la subvention du budget principal. Selon la CAPA, celle-ci équilibre la section de fonctionnement. Elle a vocation à couvrir *a minima* le montant de l'attribution de compensation versée aux communes de Peri, Ajaccio et Tavaco, décidée lors du transfert de la compétence prévention et gestion des déchets au 1er janvier 2002.

Graphique n° 12 : Résultat du budget annexe et subvention du budget principal (euros)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion

Afin de limiter le recours au budget principal et d'améliorer le résultat de fonctionnement du budget annexe, la CAPA doit augmenter les recettes du service tout en limitant la progression des charges. À ce titre, elle peut recourir aux outils incitatifs que sont la redevance spéciale et la tarification incitative.

6.4.2 La redevance spéciale

Les professionnels disposent d'un service de collecte spécifique. Les OMR des cafés, hôtels et restaurants sont collectées chaque jour de la semaine sur certains secteurs, soit une collecte supplémentaire par rapport aux particuliers.

Pour le verre, la CAPA a mis en place une collecte sélective pour les cafés, hôtels et restaurants dès 2002. Près de 370 établissements sont concernés par cette collecte qui est réalisée en PAP par un chantier d'insertion conventionné avec l'établissement. Selon la CAPA, 814 tonnes ont été collectées en PAP, soit 40 % de la part totale de verre collectée en 2019, pour un coût de 269 481 €[66].

La CAPA, qui collectait déjà les papiers dans les écoles et mairies du territoire, a développé depuis 2016 la collecte du papier en PAP auprès des administrations, banques et bureaux, alors que pour les particuliers, la collecte du papier se fait en PAV. S'il n'y a pas d'obligation d'instaurer une telle collecte, la CAPA justifie son choix par la nécessité de détourner de l'enfouissement un déchet valorisable. Ainsi, selon le rapport sur le prix et la qualité du service pour 2019 et 2020, plus de 140 établissements sont désormais desservis par ce service et 206 tonnes ont été collectées en 2019[67].

Pour les encombrants, les professionnels sont autorisés à déposer leurs déchets à la déchetterie du Stiletto dans le cadre d'un accès avec carte, donnant lieux à un bonus de dix crédits par an (le nombre de crédits par passage étant fonction du véhicule/remorque). Les professionnels bénéficient ainsi gratuitement[68] d'un service alors qu'ils disposent d'un accès à des équipements privés selon leur situation géographique.

La collecte en PAP des biodéchets produits par les cafés, hôtels et restaurants a été mise en place en 2020. Cette même année,12 tonnes ont été collectées.

Les professionnels bénéficient d'un service conséquent qui pèse sur les finances de l'EPCI pour lequel ils ne contribuent pas.

Par délibération n° 2015/233, la CAPA a validé le principe de la mise en place de la redevance spéciale. Aux termes de l'article L. 2333-78 du CGCT, la redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité des déchets gérés. Elle peut toutefois être forfaitaire pour la gestion de petites quantités de déchets.

La délibération renvoyait à une étude le soin de définir les options possibles pour la mise en place de la redevance spéciale. Prévue au premier semestre 2016, elle n'a été réalisée qu'en 2019. Trois scénarii ont été définis. Le premier prévoit une application de la redevance dès le premier litre et sans exonération de TEOM, le deuxième une application de la redevance dès le premier litre avec déduction du montant de la TEOM payé et le troisième envisage un fonctionnement mixte avec application de la TEOM pour les 1 000 premiers litres et application de la redevance au-delà.

Les scénarii ont été appliqués sur le coût des seuls OMR et sur le coût de l'ensemble des flux à 111 professionnels qui payent la TEOM, produisent plus de 1 000 litres par semaine et pour lesquels la TEOM a été identifiée, 24 administrations et établissements publics et 14 communes. L'étude a démontré des gains financiers potentiels importants.

---

[66] CAPA, *ComptaCoût* 2019.
[67] CAPA, *ComptaCoût* 2019.
[68] Jusqu'à 1 100 litres hebdomadaires.

Tableau n° 7 : Estimation de la redevance spéciale (en euros)

	Scénario 1 TEOM + RS	Scénario 2 RS-TEOM	Scénario 3 TEOM +RS>1000L
Situation actuelle	829 337	829 337	829 337
Recettes actuelles	829 337	829 337	829 337
111 professionnels qui payent la TEOM et produisent plus de 1 000 litres par semaine et pour lesquels la TEOM a été identifiée	829 337	829 337	829 337
24 administrations et établissements publics	0	0	0
29 communes	0	0	0
Facturation OMR uniquement	3 057 362	2 509 367	2 688 694
Recette TEOM	829 337	829 337	829 337
111 professionnels qui payent la TEOM et produisent plus de 1000 L par semaine et pour lesquels la TEOM a été identifiée	829 337	829 337	829 337
24 administrations et établissements publics	-	-	-
29 communes	-	-	-
Recettes de la redevance spéciale	2 228 025	1 680 030	1 859 357
111 professionnels qui payent la TEOM et produisent plus de 1 000 litres par semaine et pour lesquels la TEOM a été identifiée	1 450 114	902 119	1 188 230
24 administrations et établissements publics	439 080	439 080	387 474
29 communes	338 831	338 831	283 653
Facturation ensemble des flux	3 393 546	2 767 042	3 014 167
Recette TEOM	908 159	908 159	908 159
Recette RS	2 485 387	1 858 883	2 106 008

Source : données CAPA

La CAPA pourrait bénéficier d'une recette supplémentaire de 1,68 M€ (scénario n° 2) en facturant les seules OM, ou 1,85 M€ pour une facturation de l'ensemble des flux. La CAPA limiterait ainsi le recours au budget principal et le service public serait financé selon le principe du pollueur payeur et ne reposerait pas sur le seul contribuable.

Malgré les études et simulations présentées, la CAPA n'a toujours pas mis en place la redevance spéciale. Après plusieurs reports, la CAPA doit décider des principes d'organisation, de fonctionnement et de facturation de la redevance spéciale pour une mise en place au 1er juin 2022.

Recommandation n° 2 : mettre en place la redevance spéciale et l'appliquer aux professionnels à compter du 1er juin 2022.

6.4.3 La tarification incitative

La tarification incitative[69] a pour objectif d'inciter l'usager à adopter des comportements vertueux par la diminution de la quantité de déchets produits, l'augmentation du tri et des valorisations possibles. Elle peut être fondée sur la REOM ou une TEOM intégrant une part variable calculée en fonction de la quantité de déchets produits.

L'ADEME – Agence de la transition écologique considère que le dispositif permet de maîtriser le coût du service car les EPCI constatent dès sa mise en œuvre une forte évolution des tonnages avec une baisse des ordures ménagères résiduelles (en moyenne 41 %), l'amélioration des collectes sélectives (en moyenne, 40 %) et, parfois, la baisse du tonnage global de déchets ménagers collectés (8 %).

Par délibération du 30 mai 2017, la CAPA a décidé le principe de la tarification incitative sur le territoire communautaire dans les cinq ans. Les études prévues dans le cadre d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage n'ont pas été réalisées et le rapport sur le prix et la qualité du service pour 2020 ne mentionne plus le projet, contrairement aux documents des années précédentes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service public de prévention et de gestion des déchets, dont les opérations sont individualisées au sein d'un budget annexe, présente un coût complet élevé. La prédominance de la part de la collecte dans le coût traduit un niveau de service élevé, qui peut constituer un frein à l'amélioration des performances de tri. Le coût du traitement va s'accentuer avec la montée en puissance de la TGAP, entre autres facteurs d'évolution à la hausse.

Le service est financé par la TEOM et les recettes liées à la valorisation sont faibles, en raison d'un tri encore insuffisant.

La redevance spéciale et de la tarification incitative, décidées dans leur principe en 2015 et 2017, ne sont toujours pas effectives. La redevance spéciale, que la CAPA s'engage à mettre en place au plus tard en juin 2022, apporterait des recettes supplémentaires et permettrait un financement plus équilibré de la prise en charge des déchets des professionnels.

[69] La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit (article 46) que : « la redevance […] et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets ». En 2014, la Cour des comptes relevait que l'objectif n'était pas atteint, 6,5 % de la population française étant alors couverts par un dispositif incitatif. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 pour la transition énergétique et la croissance verte (LTECV) fixe de nouveaux objectifs en termes de population couverte, soit 15 millions d'habitants en 2020 et 25 millions en 2025.

7 LES MARGES DE MANŒUVRE ORGANISATIONNELLES

7.1 L'organisation de la collecte

La CAPA a fait le choix d'étendre la collecte en porte à porte ou en petits points de regroupement dans certaines zones de l'agglomération.

Au 31 décembre 2019, 35 296 foyers étaient déjà concernés par la collecte en PAP des emballages[70] contre 3 500 en 2015.

L'année 2020 a été marquée par la fin du déploiement de la collecte en PAP[71], le rapport sur le prix et la qualité du service pour 2020 fait état de 78 643 habitants desservis en PAP via des bacs gris pour les OMR et jaunes pour les emballages et 9 083 habitants par des sacs noirs pour les OMR et jaunes pour les emballages. Le PAP se heurte toutefois, pour certains territoires, à des contraintes géographiques et techniques.

Les fréquences de collecte sont différenciées selon les zones et les flux. Elles s'échelonnent de 1 à 6 tournées par semaines, voire 7 tournées hebdomadaires pour les OMR dans certains secteurs. Le nombre de collecte a augmenté. Ainsi, une tournée supplémentaire a été créée pour les biodéchets et des tournées peuvent être rajoutées en centre-ville pour des raisons de salubrité, lorsque les sacs sont déposés sur la voie publique en dehors des horaires prévus[72]. Des ajustements de tournées sont également réalisés lors de la création de nouvelles résidences.

Pour faire face à l'afflux touristique, la CAPA augmente sa fréquence de collecte pour les OMR sur les axes principaux des zones semi-urbaines et rurales, ainsi que sur le littoral. Une tournée supplémentaire est organisée chaque jour sur le secteur des Sanguinaires et Capo-di-Feno, soit un équipage de trois agents pour une période de quatre mois pour un coût de 73 115 €.

Ces choix vont à l'encontre des pistes de réflexion de l'ADEME – Agence de la transition écologique qui, dans son rapport de 2018[73], préconisait de ne pas multiplier les collectes en porte à porte et de réduire les fréquences, notamment. En effet, non seulement, la multiplicité des modes, des fréquences et du nombre de collecte rend l'organisation illisible pour l'usager mais elle n'apporte aucune amélioration en termes d'efficience.

Ainsi, bien que les circuits de collecte soient formalisés, la CAPA ne produit pas de présentation synthétique de l'organisation des tournées. Le rapport sur le prix et la qualité du service pour 2020 dresse une image plus lisible, bien que non exhaustive, de l'organisation actuelle.

[70] Source : CAPA, rapport annuel sur le prix et la qualité du service, 2019.

[71] Source : CAPA, rapport annuel sur le prix et la qualité du service, 2020.

[72] En centre-ville, les habitants doivent en principe déposer les sacs d'OMR en bas des habitations entre 19 et 20 heures.

[73] ADEME – Agence de la transition écologique, Coûts 2018 de la gestion des déchets en corse, 2018.

Tableau n° 8 : Mode et fréquence des collectes par zone et par flux

Types de déchets	Mode de collecte	Régie ou prestataire	Fréquence de collecte
Ordures ménagères	Apport volontaire (colonnes enterrées et semi-enterrées)	Régie	C3
	Porte à porte	Régie	Axes principaux : C6
			Habitat vertical : C3
			Résidence pavillonnaire : C2 Hyper centre-ville : C7
Emballages	Apport volontaire (Colonnes aériennes, enterrées et semi-enterrées)	Régie	C2
	Porte à porte	Régie	Ajaccio et rural : C1 Hyper centre-ville : C2
Papiers journaux, magazines	Apport volontaire (Colonnes aériennes, enterrées et semi-enterrées)	Régie	C1
	Porte à porte	Régie	C2
Verre	Apport volontaire (Colonnes aériennes, enterrées et semi-enterrées)	Régie	C1
	Porte à porte pour les cafés, hôtels et restaurants	Prestataire privé	C3 en basse saison C6 en haute saison
Cartons	Porte à porte	Régie	C6
Biodéchets	Porte à porte	Régie	C6
Encombrants	Porte à porte	Régie	Sur demande via le site internet de la CAPA ou le numéro AZUR

Source : tableau issu du rapport sur le prix et la qualité du service pour 2020.

La fréquence et le nombre de tournées n'ont fait l'objet d'aucune action pour optimiser le fonctionnement du service et améliorer les résultats. La seule adjonction d'une tournée de biodéchets sans revoir la fréquence élevée des tournées d'OMR et la fréquence moindre du tri sélectif n'encourage pas les citoyens à mieux trier leurs déchets, comme en atteste les résultats en termes de tonnages collectés.

Ces constats sont renforcés par la difficulté pour la CAPA de donner un effectif fiable permettant de clarifier une gestion des moyens humains correspondant aux choix réalisés en termes d'organisation des collectes.

Le 15 mars 2021, le conseil communautaire a validé le lancement d'une étude pour clarifier et améliorer la lisibilité du service et l'optimiser. Le marché a été passé en juillet 2021.

La chambre recommande à la CAPA de revoir l'organisation et les modalités de collecte, de manière à optimiser et rationnaliser les tournées et ajuster l'effectif de référence correspondant.

Recommandation n° 3 : Optimiser les tournées de collecte des déchets et définir un effectif de référence avant la fin de l'année 2022.

7.2 Les effectifs

Les effectifs du service de prévention et de gestion des déchets sont présentés en annexe n° 3.

Depuis 2017, le service est organisé autour d'une équipe de direction, d'un service prévention réemploi tri et valorisation (réunissant les animateurs et ambassadeurs du tri), du centre technique communautaire (garage, entretien et maintenance de l'ensemble du matériel) et du service des collectes (surveillants, chauffeurs, agents de collecte).

Au 31 décembre 2019, les effectifs se composent de 175 agents parmi lesquels 45 contractuels. Au 31 décembre 2020, 204 agents sont recensés, dont 121 agents de collecte (chauffeurs et agents d'exploitation hors saisonniers). En une année, les effectifs ont progressé de 16 %.

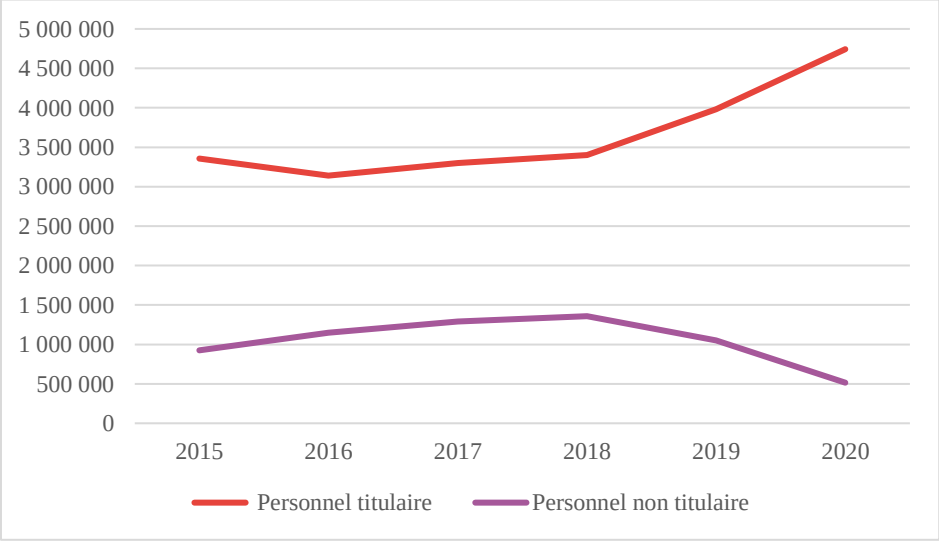
Tableau n° 9 : Evolution des effectifs physiques entre 2015 et 2020

Effectifs	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Titulaires	113	113	112	107	123	138
Stagiaires	0	1	5	20	6	31
Emplois Aidés	6	7	4	2	1	1
Contractuels	36	49	52	42	45	34
Total	**155**	**170**	**173**	**171**	**175**	**204**

Source : tableau renseigné par la CAPA

L'augmentation des effectifs s'est traduite par un accroissement des dépenses de personnel, celles-ci passant de 6,9 M€ à 8,2 M€ entre 2015 et 2020, avec une variation annuelle moyenne de + 3,5 %. Les dépenses des agents titulaires augmentent (+ 7,2 % en moyenne annuelle), tandis que celles des non titulaires diminuent (– 11 %). L'augmentation des dépenses des agents titulaires a été marquée entre 2019 et 2020 (+ 8 %), ce qui s'explique par les créations de postes. L'évolution sera encore plus marquée en 2021 avec les rémunérations des nouveaux titulaires en année pleine.

Graphique n° 13 : Evolution des charges de personnel (en euros)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion

La CAPA justifie les besoins en remplacements par la saisonnalité et par le remplacement des titulaires absents ne pouvant être effectué en interne. Elle a souhaité compléter son effectif permanent afin de limiter le recours aux agents contractuels.

Cependant, malgré les titularisations opérées en 2019 et 2020, le nombre de remplaçants et de saisonniers[74] n'a-pas diminué dans les mêmes proportions.

Par ailleurs, les comptes rendus des comités techniques et des délibérations de 2019 et 2020[75] validant la création de 30 postes dont 23 postes d'agents d'exploitation (agents de collecte) et cinq postes de conducteurs mentionnent que les créations de postes[76] ont vocation à compenser l'effectif déclaré inapte, sans qu'il soit précisé si l'inaptitude est temporaire ou définitive.

Dans le premier cas, il appartient à l'établissement de remplacer l'agent concerné par un contractuel et dans le second d'engager les démarches nécessaires au traitement de la situation de l'agent en évitant de faire coexister deux agents titulaires sur un même poste.

Les recrutements se font sans disposer d'une vision globale sur la gestion des effectifs et l'organisation du travail. La CAPA recrute en fonction des nécessités de l'instant, entraînant une augmentation des effectifs non justifiée sur le long terme. La chambre invite l'établissement à saisir l'opportunité de la révision de son mode d'organisation et d'optimisation des tournées pour fixer un effectif de référence cohérent porté par une organisation du travail clarifiée.

7.3 Le temps de travail

7.3.1 La durée du temps de travail des agents en charge de la collecte

En application des articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique et du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux, doivent être fixées par l'établissement dans les limites applicables aux agents de l'État.

La durée légale annuelle est fixée à 1 607 heures. Elle correspond à une durée hebdomadaire de 35 heures. Cette durée annuelle peut être réduite par l'organe délibérant, après consultation du comité technique, lorsque les missions et les cycles de travail imposent des sujétions particulières, en application de l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

Deux systèmes coexistent à la CAPA, sans que ces dispositifs n'aient jamais été délibérés par le conseil communautaire. Depuis sa création, l'établissement s'est appuyé sur une délibération de 2001 de la commune d'Ajaccio.

Selon la délibération de la commune d'Ajaccio précitée, les agents de la CAPA travaillent 37 heures et 30 minutes par semaine, du lundi au vendredi. Ils bénéficient de 25 jours de congés et de 15 jours au titre de la réduction du temps de travail (RTT).

---

[74] Les remplaçants et saisonniers sont intégrés dans les contractuels figurant au tableau n° 12.

[75] Création de deux postes d'agents de prévention par la délibération n° 2019/077 du 30 avril 2019, création de cinq postes de conducteurs par la délibération n° 2019/163 du 11 décembre 2019, création de vingt postes d'agents d'exploitation polyvalents par la délibération n° 2019/163 du 11 décembre 2019 et trois postes d'agents d'exploitation polyvalents ont été créés par délibération n° 2020/082 du 23 juillet 2020.

[76] Pour 5 postes de conducteurs et 20 postes d'agents de collecte.

Les agents de la collecte[77] travaillent quant à eux 35 heures par semaine, du lundi au samedi, et bénéficient de 30 jours de congés sans majoration de jours de RTT.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur produit la délibération n° 2021-160 du 21 décembre 2021 du conseil communautaire qui apporte des modifications à l'organisation qui prévalait antérieurement. La chambre observe que la délibération maintient une durée annuelle de travail inférieure à 1 607 heures pour les agents de l'établissement. Selon la délibération, la minoration du temps de travail est notamment opérée au titre de la fête locale dite de la Miséricorde[78] et se fonde sur la circulaire FP n° 901 du 23 septembre 1967 relative aux autorisations d'absences pour fêtes religieuses.

La chambre observe que l'article L. 3133-1 du code du travail établit la liste des fêtes légales qui sont des jours fériés. La fête de la Miséricorde n'en fait pas partie.

La circulaire visée par la délibération précitée permet aux chefs de service d'accorder une autorisation d'absence aux agents qui manifestent l'intention de participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des fêtes non fériées, propres à leur confession, dans la mesure où leur absence s'avère compatible avec le fonctionnement normal du service.

Si la circulaire institue un dispositif permettant, sur demande formelle des agents intéressés, de leur accorder une autorisation individuelle d'absence, elle ne prévoit aucune mesure à caractère général qui pourrait être octroyée à l'ensemble des personnels. D'ailleurs, le Conseil d'État, dans son arrêt du 7 avril 2010[79] a rappelé que les dispositions de la circulaire du 23 septembre 1967 étaient dépourvues de tout caractère impératif.

Toute autre forme de mise en œuvre, et notamment celle prévue par la délibération précitée, serait irrégulière au regard des dispositions des articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique.

La CAPA précise que le temps de travail quotidien des agents de collecte est de 5 heures et 50 minutes réparties sur six jours, organisé sur la base de 35 heures par semaine. Le temps de travail réel est attesté par une « feuille de présence » signée par les agents en présence de leur surveillant de secteur, sans que les horaires soient cependant renseignés.

La prise de poste s'effectue à 5 heures. Après un temps d'habillage, les agents contrôlent leur véhicule avant de partir en tournée à 5 heures 30 minutes. La durée réelle des tournées varie entre trois et cinq heures, selon la CAPA, en fonction du type de collecte, des quantités, de la zone et de l'affluence de la circulation. En fin de collecte, les agents vident le contenu au quai de transfert vers 9 heures 30 minutes.

Le lavage des véhicules n'était pas systématique compte tenu de l'éloignement de l'aire de lavage située sur le site de Saint-Antoine. Depuis septembre 2021, une nouvelle aire de lavage est en service sur le site du dépôt des véhicules.

Le retour au dépôt s'effectue vers 10 heures. Le chauffeur effectue un nouveau contrôle du véhicule ; un temps de vestiaire de vingt minutes est prévu. L'examen des tickets de pesée des tournées du matin pour une période mensuelle montre que la durée moyenne du temps de travail des agents partant en tournée le matin est de l'ordre de 4 heures et 50 minutes et non 5 heures et 50 minutes.

Le temps de travail des agents de la collecte est donc inférieur à la durée légale du travail. En cumul, l'écart représente 16 ETP sur une année pour un coût évalué à 0,62 M€.

---

[77] Les agents de la collecte ont bénéficié de la pratique dite du « fini parti » jusqu'en août 2013 où une réunion du comité technique paritaire y a mis fin.

[78] La délibération fait mention de la fête de la Miséricorde tandis que l'annexe précise « fête de la ville ».

[79] Conseil d'État, 8ème sous-section, 7 avril 2010, 326609.

Or, la chambre observe que la délibération n° 2021-160 du 21 décembre 2021 du conseil communautaire n'a pas prévu un régime dérogatoire qui serait applicable aux agents de la collecte.

La chambre invite la CAPA à revoir la délibération qui définit le temps de travail applicable aux agents, en s'appuyant sur les dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. L'établissement devra également se doter d'un dispositif permettant de s'assurer du respect du temps de travail par les agents.

Rappel du droit n° 2 : Fixer par délibération les règles relatives à la définition, la durée et l'organisation du temps de travail des agents, conformément aux articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique.

7.3.2 Les heures supplémentaires

Les amplitudes de travail et l'organisation des tournées donnent lieu au versement d'heures supplémentaires, notamment lorsque les équipes assurent une nouvelle tournée parce que les habitants n'ont pas descendu les sacs aux horaires fixés par le guide collecte. L'établissement n'a pas pris de délibération pour encadrer le versement des heures supplémentaires, en contravention avec les dispositions du décret[80] n° 91-875 du 6 septembre 1991.

Le contrôle des heures supplémentaires est réalisé sous la responsabilité du chef de service. Elles sont notées quotidiennement puis récapitulées mensuellement pour visa de trois échelons hiérarchiques avant transmission à la direction des ressources humaines.

Ce contrôle contrevient aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires qui conditionne le versement de ces indemnités à la mise en place par l'employeur de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon certaine les heures supplémentaires effectuées.

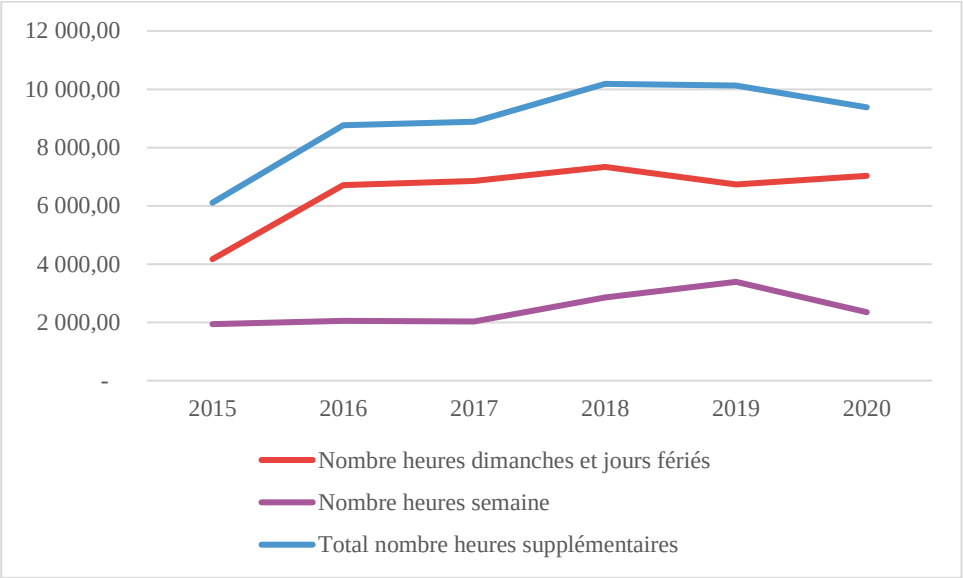
L'ordonnateur fait valoir qu'un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé puisque les agents de collecte effectuent leurs activités hors les locaux de rattachement. La chambre observe au contraire que les agents prennent et quittent leur poste en un même lieu, ce qui justifie l'installation d'un moyen de contrôle automatisé.

Dans son rapport précédent, la chambre recommandait à la CAPA d'adapter l'organisation du service de collecte et de traitement des ordures ménagères afin de limiter le recours aux heures supplémentaires.

En moyenne, plus de 8 900 heures sont mandatées chaque année pour un montant annuel moyen de 0,17 M€. En 2019, 10 125 heures supplémentaires ont été comptabilisées pour un montant de 199 512 €, et ce malgré les recrutements d'agents titulaires et saisonniers intervenus cette même année.

[80] Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Article 2 : « L'assemblée délibérante […] fixe […] la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités […]. L'organe compétent fixe […] la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence […]. ».

Graphique n° 14 : Evolution des heures supplémentaires rémunérées entre 2015 et 2020



Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par la CAPA

Compte tenu du coût représenté par les heures supplémentaires, la chambre recommande à la CAPA de réexaminer l'organisation des tournées afin de contenir le recours aux heures supplémentaires.

Rappel du droit n° 3 : Définir par délibération les modalités d'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires en application de l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique et du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Rappel du droit n° 4 : Mettre en place dès 2022 un système automatisé de contrôle des horaires de travail permettant d'assurer la conformité du paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux dispositions de l'article 2-du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

7.4 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme a augmenté durant la période sous contrôle, passant de 16,8 % en 2015 à 20,4 % en 2020. Ce taux est supérieur au taux relevé au plan national en 2019 (18,5 % en 2019 pour la CAPA contre 9,5 % selon les données de la banque des territoires)[81].

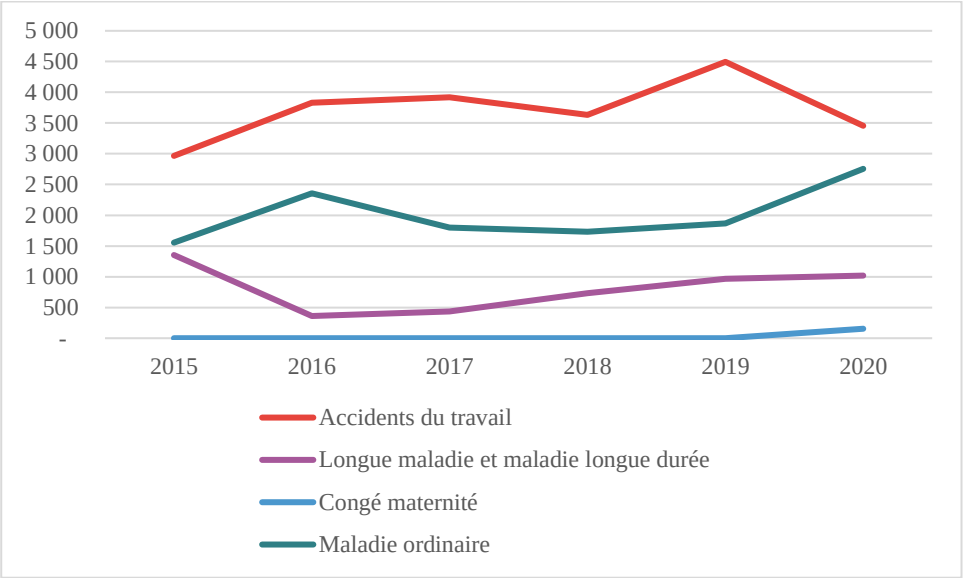
L'absentéisme représente environ 30 ETP[82], soit un coût de 1,17 M€[83] en se basant sur le salaire brut moyen d'un agent de catégorie C de la direction environnement. Les fonctions entraînant le plus d'absence sont celles de chauffeurs et ripeurs, selon le rapport sur le prix et la qualité du service en 2018.

[81] Source : Banque des territoires.

[82] Calcul effectué à partir de la moyenne annuelle du nombre de jours d'absence et en se basant sur 226 jours travaillés.

[83] Calcul réalisé à partir de l'estimation par la CAPA du coût annuel chargé de 39 000 € d'un agent du service collecte.

Graphique n° 15 : Evolution du nombre de jours total d'absence de la direction de l'environnement par type d'arrêt (hors ASA)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de la CAPA

En écartant l'année 2020, la tendance est à la hausse, le nombre de jours d'absence passant de 5 874 jours en 2015 à 7 381 jours en 2019, soit une évolution de 25 %.

L'année 2020 est marquée par deux constats : les absences pour maladie ordinaire ont augmenté de 47 % et les autorisations spéciales d'absence (ASA) se sont élevées à 2 298 jours, avec des variations dans l'année sous l'effet de la crise sanitaire.

La crise sanitaire a entrainé, comme sur l'ensemble du territoire national, une diminution des accidents de travail. Entre 2015 et 2019, les accidents du travail augmentent et représentent en moyenne 63 % des absences, soit à eux seuls près de 20 ETP et 0,78 M€.

La moyenne du nombre de jours d'absence pour accident de travail par agent en 2016 (tout agent de la direction confondu) est quatre fois supérieure à ce qui a été constaté au niveau national pour les seuls agents de collecte par l'Agence nationale de sécurité sanitaire, alimentation, environnement, travail[84]. En 2020, ils ne représentaient plus que 36 % des absences, mais encore 15 ETP.

Les accidents du travail ne font pas l'objet de rapports aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), en contravention avec les dispositions de l'article 41 du décret n °85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail[85].

L'établissement a mis à jour le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et des formations sont proposées aux nouveaux arrivants. Cependant, au regard de l'ampleur du phénomène, la CAPA doit accentuer les mesures préventives, en commençant par documenter chaque évènement, comme le prévoit l'article 41 du décret précité.

La CAPA a créé une cellule de reclassement accueillant les agents reconnus inaptes par la médecine de prévention. Un seul agent était concerné en 2015 ; ils étaient 16 en 2020.

[84] Agence de sécurité sanitaire, alimentation, environnement, travail, avis et rapport relatif à l'évaluation des risques sanitaires pour les professionnels du secteur de la gestion et de la valorisation des déchets en France, 2019.

[85] Le décret prévoit que le comité procède à une enquête à l'occasion de chaque accident du travail.

L'ordonnateur indique avoir recruté le 1er octobre 2021 un agent à mi-temps affecté à la direction de l'environnement sur les domaines de l'hygiène et de la sécurité et des fiches d'analyse des accidents du travail ont été mises en place. La chambre prend acte des efforts réalisés en matière de prévention des risques d'accidents de travail et rappelle à la CAPA l'obligation de réaliser les enquêtes dans les cas prévus par la loi et de produire le rapport annuel au CHSCT.

Rappel du droit n° 5 : Réaliser les enquêtes en matière d'accidents du travail prévues par le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CAPA dispose de marges de manœuvre pour améliorer ses performances et maîtriser les dépenses de personnel.

Une organisation des tournées mieux adaptée aux enjeux de performance est nécessaire. Elle permettra également de définir un effectif de référence pour le service environnement. Le temps de travail doit faire l'objet d'une réflexion et d'une formalisation.

Au regard de l'ampleur de l'absentéisme et du nombre élevé des accidents du travail, la CAPA doit accorder la plus grande attention à la santé et la sécurité au travail des agents du service public de la collecte des déchets.

CONCLUSION

Les plans d'action destinés à améliorer l'exercice de la compétence n'ont pas été évalués et la CAPA n'a pas défini sa stratégie au moyen du programme local de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés. Des progrès ont cependant été enregistrés ces dernières années en matière de tri mais son taux, encore insuffisant, ainsi que la prise en compte tardive des biodéchets affectent la performance du service. Ce dernier s'avère coûteux pour le contribuable qui finance également le service rendu aux professionnels.

La CAPA dispose cependant de marges de manœuvre financières et organisationnelles pour améliorer le service rendu et optimiser les recettes du budget annexe.

Ainsi, la mise en place de la redevance spéciale apportera un financement complémentaire à l'EPCI. La définition d'une organisation de collecte mieux adaptée et une gestion des ressources humaines plus efficace permettront de maîtriser les charges.

Ces orientations contribueront à limiter le recours au budget principal et à faire face aux charges du traitement par enfouissement, qui va devenir de plus en plus coûteux.

ANNEXES

Annexe n° 1. Bilan des actions prévues dans le cadre du programme TZDZG pour 2017, 2018 et 2019 50
Annexe n° 2. Situation financière du budget annexe « Environnement » 2015-2020 (en euros) 53
Annexe n° 3. Effectifs entre 2015 et 2020 (hors agents inaptes) 57
Annexe n° 4. Glossaire 59

Annexe n° 1. Bilan des actions prévues dans le cadre du programme TZDZG pour 2017, 2018 et 2019

Action de sensibilisation	Public visé	Objectifs	Résultat quantitatif	Points faibles
Recrutement d'animateurs de la prévention et du tri	Ensemble des habitants	2 agents	4 agents	Formation des agents
Promouvoir le STOP PUB	Ensemble des habitants	Taux d'apposition de 20 %	Sans objet	Pas de suivi du taux Pas de comptage systématique
Campagne de sensibilisation en porte à porte	Ensemble des habitants	Non défini	6 742 foyers visités	Plages horaires de visite qui n'ont jamais été revus au cours des trois années Nombre de foyers décroissant entre 2017 et 2018 et non comptabilisé en 2019 Pas d'indicateurs sur les quantités de déchets évités
Participer aux évènements nationaux et européens - semaine européenne de la réduction des déchets	Ensemble des habitants	Information	18 actions	Un point faible relevé chaque année mais jamais amélioré : mieux anticiper les actions
Compostage individuel	Ensemble des habitants	Taux d'équipement de 80 %	818 composteurs	Difficulté de distributions - décalage entre inscription et distribution Pas de suivi du taux dans les bilans annuels
Compostage collectif	Ensemble des habitants	14 composteurs	2 composteurs	Procédure compliquée pour les syndics qui veulent une adhésion validée en assemblée générale des copropriétaires
Atelier de fabrication des lombricomposteurs	Agents de la CAPA	Non défini	7 agents	Absence d'indicateur de résultat
Réunions des groupes de travail / ateliers thématiques	Ensemble des habitants	Non défini	16 réunions 45 participants	Un point faible relevé chaque année mais jamais amélioré : rythme trop soutenu

Opération World Clean Up Day	Ensemble des habitants	Non défini	400 kg verre 3,5 m3 emballages 1,2 m3 OM	Un point faible relevé chaque année mais jamais amélioré : choisir un autre mois que celui de septembre pour en avoir encore plus de participants
Semaine bleue impériale	Séniors et enfants	Non défini	20 séniors 12 enfants en 2019	Un point faible relevé chaque année mais jamais amélioré : prendre contact dans les maisons de retraite
Opération "Gourmet bag"	Restaurateurs	Non défini	96 restaurateurs volontaires en 2019 12 538 boîtes distribuées	Absence d'indicateur de résultat
Communication de la CAPA	Ensemble des habitants	Non défini	29 informations internet 28 sur Facebook	Absence d'indicateur de résultat Pas de suivi en 2019
Communication de la presse locale	Ensemble des habitants	Non défini	11 articles 2 interviews 2 TV	Baisse entre 2018 et 2019
Sensibilisation à la consommation responsable : carnet "zéro gaspillage"	Ensemble des habitants	Non défini	24 partages 10 « like » 6 applications	Absence d'indicateur de résultat
Sensibilisation à la consommation responsable : matinée de partage "Sparte"	Ensemble des habitants	Non défini	4 ateliers pratiques 100 visiteurs	Absence d'indicateur de résultat
Guide malin « alléger ma poubelle »	Ensemble des habitants	Non défini	500 guides imprimés	Absence d'indicateur de résultat
Fabrication de boîtes à livres	Ensemble des habitants	Non défini	2 partenaires 1 boîte mise en place	Adhésion des habitants à développer

Installation de boite à livres à la CAPA	Agents de la CAPA	Non défini	1 boîte	Absence d'indicateur de résultat
Boîte à livres mobile	Ensemble des habitants	Non défini	1 boîte	Absence d'indicateur de résultat
Eco exemplarité dans les administrations : semaine sans gobelet	Agents de la CAPA	Non défini	2 semaines	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports d'avancement annuels.

Annexe n° 2. Situation financière du budget annexe « Environnement » 2015-2020 (en euros)

Tableau n° 10 : La capacité d'autofinancement brute

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	17 130 916	17 520 843	17 826 864	18 392 703	18 934 547	20 661 295	*3,8 %*
+ Fiscalité reversée	- 1 519 144	- 1 519 144	- 1 519 144	- 1 519 144	- 1 519 144	- 1 519 144	*0,0 %*
= Fiscalité totale (nette)	15 611 772	16 001 699	16 307 720	16 873 559	17 415 403	19 142 151	*4,2 %*
+ Ressources d'exploitation	601 313	55 007	461	4 500	2	112	*- 82,0 %*
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	65 030	81 204	289 422	1 191 031	606 159	948 122	*70,9 %*
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	**16 278 116**	**16 137 911**	**16 597 603**	**18 069 090**	**18 021 564**	**20 090 385**	***4,3 %***
Charges à caractère général	10 145 103	9 946 372	10 553 398	11 356 326	11 935 164	13 853 821	*6,4 %*
+ Charges de personnel	6 944 176	6 683 339	7 096 987	7 260 736	7 659 711	8 234 791	*3,5 %*
+ Subventions de fonctionnement	0	- 6 000	0	0	0	0	
+ Autres charges de gestion	25 741	31 133	33 184	31 825	30 893	31 770	*4,3 %*
= Charges de gestion (B)	**17 115 019**	**16 654 844**	**17 683 569**	**18 648 887**	**19 625 767**	**22 120 382**	***5,3 %***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**- 836 904**	**- 516 933**	**- 1 085 966**	**- 579 797**	**- 1 604 204**	**- 2 029 997**	***19,4 %***
en % des produits de gestion	*- 5,1 %*	*- 3,2 %*	*- 6,5 %*	*- 3,2 %*	*- 8,9 %*	*- 10,1 %*	
+/- Résultat financier	- 164 021	- 115 898	- 106 799	- 93 899	- 86 442	- 78 562	*- 13,7 %*
+/- Autres produits et charges excep. réels	2 221 847	864 536	1 555 944	1 200 000	1 960 000	2 052 600	*- 1,6 %*
= CAF brute	**1 220 922**	**231 705**	**363 179**	**526 305**	**269 354**	**-55 959**	
en % des produits de gestion	*7,5 %*	*1,4 %*	*2,2 %*	*2,9 %*	*1,5 %*	*- 0,3 %*	

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion

Tableau n° 11 : Le financement des investissements

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*En cumul*
CAF brute	**1 220 922**	**231 705**	**363 179**	**526 305**	**269 354**	**- 55 959**	***2 555 505***
- Annuité en capital de la dette	331 505	361 162	390 157	411 920	399 193	450 251	*2 344 188*
= CAF nette ou disponible (C)	**889 417**	**- 129 457**	**- 26 978**	**114 384**	**- 129 839**	**- 506 210**	***211 316***
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	66 682	0	484 114	476 042	151 078	225 810	*1 403 726*
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	440 176	152 549	620 218	1 438 314	- 90 650	851 834	*3 412 442*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**506 858**	**152 549**	**1 104 332**	**1 914 356**	**60 428**	**1 077 645**	***4 816 168***
= Financement propre disponible (C+D)	**1 396 275**	**23 092**	**1 077 354**	**2 028 740**	**- 69 411**	**571 434**	***5 027 484***
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	*186,2 %*	*1,5 %*	*37,1 %*	*204,4 %*	*- 5,0 %*	*32,8 %*	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	749 897	1 517 605	2 905 157	992 439	1 378 393	1 742 800	*9 286 291*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**646 379**	**- 1 494 513**	**- 1 827 803**	**1 036 301**	**- 1 447 804**	**- 1 171 366**	***- 4 258 807***
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	*0*
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	- 52 346	- 102 542	*- 154 888*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**646 379**	**- 1 494 513**	**- 1 827 803**	**1 036 301**	**- 1 500 150**	**- 1 273 908**	***- 4 413 695***
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	630 000	500 000	598 500	0	2 300 000	*4 028 500*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	646 379	- 864 513	- 1 327 803	1 634 801	- 1 500 150	1 026 092	*- 385 195*

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion

Tableau n° 12 : La trésorerie

Au 31 décembre de l'exercice	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Fonds de roulement net global	2 331 479	1 466 965	139 162	1 773 964	273 814	1 299 905	*- 11,0 %*
- Besoin en fonds de roulement global	- 791 515	- 2 485 859	- 328 574	518 804	49 267	- 686 669	*- 2,8 %*
=Trésorerie nette	**3 122 994**	**3 952 825**	**467 736**	**1 255 160**	**224 547**	**1 986 575**	***- 8,7 %***
en nombre de jours de charges courantes	*66,0*	*86,0*	*9,6*	*24,4*	*4,2*	*32,7*	
dont trésorerie active	*0*	*1 917*	*0*	*240*	*- 50*	*0*	
Dont compte de rattachement, trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)	*3 122 994*	*3 950 908*	*467 736*	*1 254 920*	*224 597*	*1 986 575*	*- 8,7 %*
dont trésorerie passive	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion

Annexe n° 3. Effectifs entre 2015 et 2020 (hors agents inaptes)

Fonctions	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Directeur	1	1	1	1	Budget Principal	Budget Principal
Adjoint du directeur		1	1	1	1	1
Chargé de mission	1					
Chef de service	3	3	3	3	3	3
Agent de prévention ou d'animation			2	3	5	4
Responsable des collectes	9	9	9	9	10	10
Responsable administratif et financier						1
Assistant administratif/secrétaire	5	6	6	5	5	3
Assistant secrétaire relations Usager et numéro Azur						2
Agent de maintenance / entretien			1	1	1	1
Agent d'entretien des PAV				3	3	2
Agent d'exploitation de plateforme de lavage		4	4	3	3	3
Agent d'exploitation polyvalent site de traitement	1	4	3	1	1	2
Agents d'exploitation	20	2				
Agent d'exploitation polyvalent (collecte)		46	37	46	42	70
Equipier de collecte	46	5	4	3	3	3
Agent de surveillance	1					
Conducteur/Chauffeur	19	24	30	31	31	35
Chef d'équipe entretien / maintenance	1	1	1	1	1	1
Magasinier manutentionnaire	1		2	2	2	2
Agent d'entretien					0	
Responsable du garage/ parc atelier mécanique	1	1	1	1	1	1
Chef de parc / Responsable de flotte	1	1	2	2	0	1
Chef d'atelier/mécanicien	1	1	1	1	1	1
Mécanicien	1	2	3	2	4	4

Responsable opérationnel			1	1	0	1
Responsable équipement techniciens communautaires	1					
Fonctions	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Responsable dotation et suivi	1	1	1	1	1	1
Responsable contrôle poste opération	1		1	1	1	1
Technicien de communication					1	1
Technicien suivi tonnage / actions de réduction	1	1	1	1	0	1
Technicien actions valorisation	1	1	1	1	1	
Technicien territoire zéro déchet				1	0	1
Agent déploiement collecte			1	1	0	
Assistants bailleurs syndic usagers		1	1	1	1	
Responsable planning relations bailleurs syndic usagers						1
Gardien					1	1
Agent en Cellule intendance						
Apprenti			1	1		
Emplois aidés (CAE EMPLOIS AVENIR)	6	7	4	2	1	1
Agents Remplaçants	7	11	6	2	7	3
Saisonniers	24	33	36	31	34	26
TOTAL	154	166	165	163	165	188

Source : CAPA

Annexe n° 4. Glossaire

ADEME :	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
CAPA :	Communauté d'agglomération du pays ajaccien
CTC :	Collectivité territoriale de Corse
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CHSCT :	Comité d'hygiène, de sécurité, et des conditions de travail
CSR :	Combustibles solides résiduels
DEEE :	Déchets d'équipements électriques et électroniques
DMA :	Déchets ménagers et assimilés
ISDND :	Installations de stockage de déchets non dangereux
LTECV :	Loi pour la transition énergétique et la croissance verte
OEC :	Office de l'environnement de la Corse
OMA :	Ordures ménagères et assimilés
OMR :	Ordures ménagères résiduelles
PPGDD :	Plan de prévention et de gestion des déchets dangereux
PPGDND :	Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux
PRPGD :	Plan régional de prévention et de gestion des déchets
SYVADEC :	Syndicat de valorisation des déchets
REOM :	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
REOMI :	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative
REP :	Responsabilité élargie du producteur
ROD :	Rapport d'observations définitives
RS :	Redevance spéciale
RSOM :	Recyclables secs des ordures ménagères
SPDMA :	Service public des déchets ménagers et assimilés
SPGDMA :	Service public de gestion des déchets ménagers et assimilés
TEOM :	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TEOMI :	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative
TGAP :	Taxe générale sur les activités polluantes
TI :	Tarification incitative
TVA :	Taxe sur la valeur ajoutée
UIOM :	Usine d'incinération d'ordures ménagères
UTV :	Unité de tri et de valorisation

RÉPONSE DE M. LAURENT MARCANGELI,

PRESIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS AJACCIEN

PAESI D'AIACCIU

DIRECTION GENERALE DES SERVICES
Dirizzioni Ginirali di i Sirvizii

ENREGISTRE LE
22 MARS 2022 /46
CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE
ENREGISTRE LE
22 MARS 2022 /63
GREFFE

Dossier suivi par : Emmanuel ARMAND, DGS
Ref : LM/EA/CG– 2022-002
Tel : 04 95 52 53 36

Madame la Présidente
de la Chambre Régionale
Des Comptes
Quartier de l'Annonciade
Csz 60305
20297 Bastia Cedex

Ajaccio, 15 mars 2022

Objet : Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien (prévention et gestion des déchets).

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance du rapport d'observations définitives portant enquête des juridictions financières sur la prévention et gestion des déchets de la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien pour les exercices 2014 et suivants, que vous m'avez transmis le 23 février 2022.

Suite aux nombreux échanges avec les services communautaires et notamment ceux intervenus à l'occasion de l'audition du 4 février dernier, je vous remercie pour les modifications apportées à la rédaction de ce rapport définitif, qui intègrent une partie des éléments de réponse et remarques émis par la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien.

A la lecture de votre rapport, je vous confirme que les rappels du droit numéros 2, 3 et 5 sont d'ores et déjà mis en œuvre. En outre, comme je m'y suis engagé dans le cadre du contrôle, nous nous conformerons aux autres rappels du droit et recommandations en 2022.

Il me semble utile d'apporter les éclairages complémentaires suivants :

- Vous indiquez que la CAPA ne s'est pas dotée de Plan Local de Prévention des Déchets depuis 2012 ; or, comme l'attestent les délibérations du conseil communautaire de 2012 et 2014, plusieurs plans de prévention successifs ont défini la stratégie de la CAPA en la matière. La reconnaissance par l'ADEME de la CAPA comme Territoire Zéro Déchet, Zéro Gaspillage en 2016 confirme d'ailleurs ces démarches.

- Dans toutes les analyses chiffrées (ratios par habitant, performances de tri, ...) des chiffres nationaux datant de 2016 sont mis en regard de données 2019 pour la CAPA, entraînant ainsi un biais, qui rend difficilement compréhensibles les appréciations portées. De même, Ajaccio est caractérisé par l'ADEME comme un territoire non touristique et urbain, occultant ainsi la réalité rurale d'une partie de son territoire et l'impact réel du tourisme dans la production de déchets.

- Votre rapport pointe le fait que le taux de TEOM pratiqué en centre-ville est le plus élevé de Corse. Il est nécessaire de préciser que la CAPA a été parmi les premières intercommunalités de Corse à financer l'essentiel du coût du service par la TEOM, ce qui pondère l'analyse s'agissant du taux comparé aux autres territoires. Il convient en effet de relever que notre taux moyen de financement du service par la TEOM fluctue entre 93,2 et 98,3 %, tandis qu'il s'établit entre 39 et 59 % pour les autres territoires insulaires ayant déjà fait l'objet d'un rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes. Si le taux de couverture du coût du service par la TEOM de la CAPA était appliqué aux autres territoires, leurs taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères avoisineraient les 25 %.

- Je tiens également à préciser, qu'hormis pour ce qui concerne la contribution au Syvadec, la procédure de rattachement des charges et produits est strictement appliquée, comme en attestent les montants rattachés figurant dans les différents comptes administratifs.

- S'agissant de l'information budgétaire, une attention particulière est portée aux documents budgétaires produits par les services pour éclairer les élus et le public. L'absence occasionnelle de l'annexe sur l'état de répartition de la TEOM sera corrigée ; bien qu'elle ne puisse être considérée comme de nature à constituer un manquement à l'information du public. En effet, l'institution d'un budget annexe permet aux élus et citoyens de disposer de l'ensemble des éléments pour analyser les coûts de la gestion des déchets, et offre ainsi une totale transparence sur l'utilisation de cet impôt et des recettes associées.

- Enfin, il convient de relever qu'un grand nombre des constats formulés à l'encontre de la CAPA, tant en termes de performances de tri, que de coûts de gestion des déchets ou de gestion des ressources humaines, sont applicables à l'ensemble des EPCI de Corse et même du continent. A titre d'exemple, il est malheureusement avéré qu'au niveau national, nous n'atteignons pas les performances pourtant fixées par la règlementation nationale et européenne.

En conclusion, je voudrai saluer votre travail. Nos nombreux échanges dans le cadre de ce contrôle, mais également la lecture des autres rapports produits, participeront à l'amélioration de la collecte et du tri – compétences des EPCI.

Toutefois, je souhaite rappeler que la problématique environnementale majeure de gestion des déchets en Corse est relative à la part traitement. La surmonter supposera un changement complet de paradigme, conditionné à un consensus régional autour d'un Plan Territorial de Prévention et de Gestion des Déchets réaliste et largement concerté, dont l'urgence n'est plus à démontrer.

Il serait sans doute utile que la Chambre Régionale des Comptes puisse établir une synthèse s'appuyant sur les différents contrôles réalisés au niveau régional et national s'agissant des déchets, pour éclairer les débats à venir en la matière.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments respectueux.

Bien à vous,

Laurent MARCANGELI,
Président de la CAPA,
Maire d'Ajaccio

Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien
Espace Alban – Batiment G – 18 rue Antoine Sollacaro – 20000 AJACCIO
Tél. : 04 95 52 95 00 - Fax : 04 95 52 53 40 - contact@ca-ajaccien.fr – www.ca-ajaccien.fr

Chambre régionale des comptes
Corse

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Les publications de la chambre régionale des comptes Corse
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/

Chambre régionale des comptes Corse
Quartier l'Annonciade
CS 60305

20297 Bastia cedex

corse@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr