



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Syndicat de valorisation des déchets ménagers
de la Charente (CALITOM)
(Département de la Charente)

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 14 juin 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
1 PROCEDURE	6
2 PRESENTATION DU SYNDICAT ET DE SES MISSIONS.....	6
3 LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT	8
3.1 Le poids des intercommunalités dans le fonctionnement du syndicat	8
3.1.1 Un organe non prévu par les textes : la conférence des présidents d’EPCI	8
3.1.2 Une conséquence de la place accordée aux EPCI : un nombre important de vice-présidences.....	9
3.2 Le nécessaire renforcement de la vocation départementale du syndicat	10
3.2.1 L’instauration d’un lien financier direct entre Calitom et l’usager du service public des déchets	10
3.2.2 L’extension de la compétence collecte à l’ensemble du département	11
4 L’INFORMATION DONNÉE AUX USAGERS	11
4.1 Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS)	11
4.2 Les indicateurs relatifs à la gestion des déchets.....	12
4.3 Les informations sur les relations avec les usagers et sur l’emploi dans le secteur des déchets.....	12
4.4 La présentation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés.....	13
5 LA PREVENTION DES DECHETS	14
5.1 Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA)	14
5.2 L’articulation entre le PLPDMA et la planification régionale.....	16
5.3 Le non-respect des objectifs fixés par la loi en matière de réduction du volume des DMA et des quantités de déchets mis en décharge.....	17
5.4 L’impact financier de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).....	19
5.5 L’obligation de généraliser le tri à la source des biodéchets avant la fin de l’année 2023.....	23
5.6 Le réemploi des apports en déchèteries	24
5.7 La prévention des déchets dangereux	24
5.8 Le rôle de Calitom en matière de prévention des déchets des activités économiques (DAE).....	25
6 LA VALORISATION DES DECHETS	27
6.1 Le respect des objectifs fixés par la loi en matière de valorisation des déchets	27
6.2 Le recyclage des déchets.....	28
6.3 La nouvelle filière des combustibles solides de récupération (CSR)	30
7 LE COUT DE LA GESTION DES DECHETS	30
7.1 Les outils de comparaison des coûts mis en place par l’ADEME	30
7.2 Remarques méthodologiques préalables	31
7.3 Comparaison des coûts de Calitom avec ceux d’autres structures comparables	32
7.3.1 Les coûts aidés.....	32
7.3.2 Les coûts complets.....	34

7.4 Une indispensable prise en compte des coûts dans la stratégie de l'organisme	35
8 ANALYSE FINANCIERE.....	35
8.1 La qualité de l'information financière et comptable.....	35
8.2 Méthodologie de l'analyse et présentation des grandes masses budgétaires	36
8.3 Evolution de la situation financière du syndicat	36
8.4 La prospective financière	43

SYNTHÈSE

Le syndicat de valorisation des déchets ménagers de la Charente, dénommé « Calitom », est un syndicat mixte qui rassemble les neuf établissements publics intercommunaux (EPCI) du département de la Charente. Ces derniers lui ont tous délégué leur compétence en matière de traitement mais deux d'entre eux (la communauté d'agglomération de Grand Angoulême et la communauté de communes du Rouillacais) ont conservé leur compétence dans le domaine de la collecte. Les dépenses de Calitom se sont élevées, en 2019, à 41,6 M€ en fonctionnement et à 10 M€ en investissement. Le syndicat dispose de 290 agents en équivalent temps plein (ETP).

Calitom est un syndicat dit de « deuxième niveau » car il dépend des contributions des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui en sont membres. Cette situation explique le poids des intercommunalités dans la gouvernance du syndicat. La politique publique des déchets dans le département de la Charente gagnerait en efficacité et clarté aux yeux du citoyen-usager si Calitom, non seulement devenait le seul intervenant en matière de gestion des déchets dans le département de la Charente, mais parvenait également à instituer un financement direct de ses actions par les usagers. Le syndicat, en réponse, « *ne peut qu'être d'accord sur la mutualisation de la compétence déchet (collecte et traitement) au niveau départemental ainsi que sur l'exercice direct de la fiscalité par le syndicat* ». Il fait toutefois remarquer que ces choix politiques ne relèvent pas uniquement de lui.

Calitom est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) pour le département de la Charente. Le PLPDMA 2020-2025 du syndicat fixe des objectifs très ambitieux en matière de réduction des déchets au regard de leur évolution au cours de la décennie, plutôt orientée à la hausse. Ces objectifs doivent néanmoins être impérativement atteints si Calitom veut limiter les conséquences de la hausse de la TGAP sur ses équilibres financiers. Cela suppose que les enjeux du PLPDMA soient classés par ordre de priorité et que des moyens financiers pluriannuels soient définis en conséquence.

Avec la diminution du volume des déchets, l'autre levier d'action dont dispose Calitom pour faire face à l'augmentation de la taxe générale des activités polluantes (TGAP) réside dans la maîtrise de ses coûts, qui étaient supérieurs en 2016 à ceux des organismes de gestion des déchets intervenant dans des territoires comparables, ainsi que le montre la comparaison avec le référentiel de l'ADEME. Dans sa réponse, le syndicat tient à souligner que le constat formulé pour l'année 2016 n'est pas forcément toujours valable aujourd'hui.

Il appartient à Calitom de limiter au maximum l'impact financier de la TGAP sur la fiscalité pesant sur les ménages. Pour ce faire, il peut agir prioritairement sur la réduction du tonnage des déchets mis en décharge car la TGAP est calculée en fonction de la quantité de ces déchets.

La prévention est donc primordiale, dans ce contexte. Par conséquent, la politique de Calitom, en faveur de la réduction des déchets, serait encore plus efficace si le syndicat était, à terme, compétent en matière de collecte pour l'ensemble du département. Calitom ne peut, à l'heure actuelle, relier prévention et collecte que dans son ressort territorial. A cet égard, la chambre régionale des comptes s'étonne que le syndicat ait délégué la prévention à la communauté d'agglomération de Grand Cognac alors qu'il lui appartient de gérer directement cette compétence. Dans sa réponse, Calitom partage le point de vue de la chambre régionale des comptes, tout en précisant qu'il s'agit d'un choix politique qui ne dépend pas du seul exécutif du syndicat.

Calitom a accumulé, au cours de la période sous revue, des excédents de fonctionnement alors qu'il aurait fallu, soit envisager une baisse de la charge pesant sur les habitants du département, soit affecter ces excédents au financement des investissements, afin d'éviter de payer inutilement des intérêts liés aux emprunts bancaires, ce qui aurait permis à Calitom de faire une économie de l'ordre de 1,8 M€ sur la période 2014-2019. Cela montre la nécessité, pour le syndicat, de renforcer sa prospective financière. La chambre régionale des comptes note, à cet égard, l'adoption récente d'un programme prévisionnel d'investissement (PPI).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Achever la mise en conformité du rapport annuel sur le prix et la qualité du service avec le droit applicable en veillant à ce que tous les indicateurs listés par l'annexe XIII du code général des collectivités territoriales (CGCT) soient renseignés.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 2 : Comparer dans le rapport annuel les coûts du syndicat avec ceux des gestionnaires de déchets comparables.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 3 : Insérer dans le rapport annuel une partie consacrée aux résultats atteints par rapport aux objectifs fixés au niveau national et régional.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 4 : Fixer un budget pluriannuel de mise en œuvre des actions du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) en fonction des priorités qui auront été définies.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 5 : Réviser le PLPDMA pour y intégrer les préconisations formulées au niveau régional.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 6 : Augmenter significativement le taux d'équipement en composteurs individuels et collectifs en vue du respect de l'objectif de généralisation du tri à la source des biodéchets avant le 31 décembre 2023.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 7 : A partir d'une analyse des éventuels écarts de coûts, intégrer la maîtrise des coûts dans la stratégie financière du syndicat.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 8 : Affecter les excédents de la section de fonctionnement au financement de la section d'investissement.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 9 : Développer la prospective financière, notamment en adoptant un programme pluriannuel d'investissement (PPI) et en présentant aux élus des comptes d'exploitation prévisionnels.

[En cours de mise en œuvre]

1 PROCEDURE

Le présent contrôle, à compter de l'année 2014, du syndicat de valorisation des déchets ménagers de la Charente (Calitom) s'inscrit dans le cadre des travaux prévus au programme de contrôle de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine (CRC) pour l'année 2019, conformément à l'arrêté du président n° 2018-44 du 13 décembre 2018.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par lettre en date du 3 mai 2019 à M. Jean Révéreault, ordonnateur du syndicat entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2016 et, par courrier du même jour, à M. Michel Coq, ordonnateur du 1^{er} janvier 2017 au 15 juillet 2020.

L'entretien préalable de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 12 octobre 2020 avec M. Jean Révéreault et le 10 novembre 2020 avec M. Michaël Laville, ordonnateur actuel du syndicat, après un intérim de deux mois effectué par M. Jean-Jacques Puydoyeux, entre le 16 juillet 2020 et le 22 septembre 2020. Une demande d'entretien préalable avec M. Michel Coq a été formulée par courriel adressé au syndicat le 16 novembre 2020.

Lors de son délibéré du 2 février 2021, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées par courrier en date du 10 mars 2021 à l'ordonnateur actuel, ainsi qu'à MM. Michel Coq et Jean Révéreault, anciens ordonnateurs. MM. Laville, Coq et Révéreault ont respectivement répondu par courriers des 7 mai, 10 mai et 30 avril 2021, enregistrés le 10 mai au greffe de la chambre régionale des comptes. Des extraits du rapport d'observations provisoires ont également été adressés à la communauté d'agglomération de Grand Cognac, qui a répondu par lettre en date du 31 mars 2021, enregistrée au greffe de la chambre régionale des comptes le 6 avril 2021 et à l'agence régionale d'évaluation environnement et climat (AREC) de Nouvelle-Aquitaine, qui a répondu par courrier en date du 7 mai 2021, enregistré au greffe de la chambre régionale des comptes le 10 mai 2021.

Par ailleurs, MM. Laville, Coq et Révéreault ont été auditionnés, à leur demande, par la chambre régionale des comptes le 8 juin 2021.

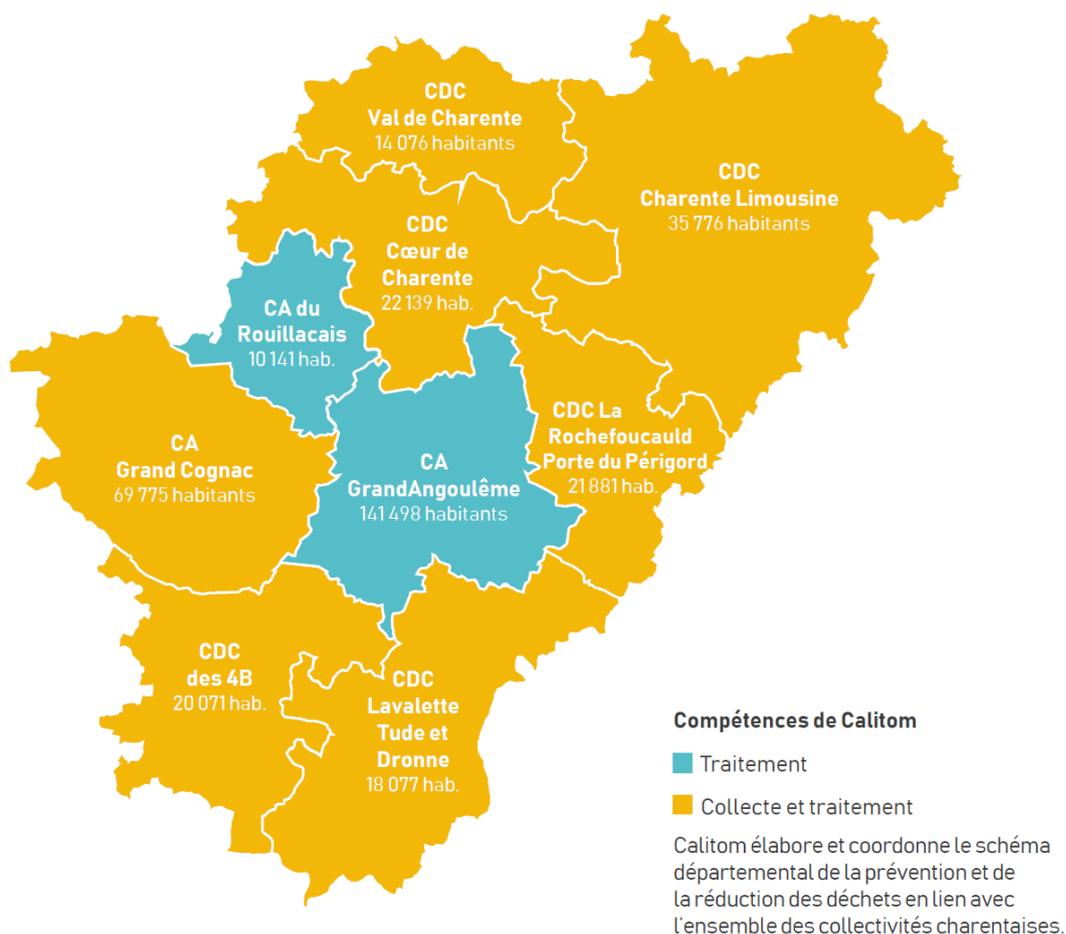
Lors de sa séance du 14 juin 2021, la chambre régionale des comptes a formulé les observations définitives qui figurent au présent rapport.

2 PRESENTATION DU SYNDICAT ET DE SES MISSIONS

Le syndicat de valorisation des déchets ménagers de la Charente est un syndicat mixte qui rassemble les neuf établissements publics intercommunaux (EPCI) du département de la Charente. Ces derniers lui ont tous délégué leur compétence en matière de traitement mais deux d'entre eux ont conservé leur compétence dans le domaine de la collecte : la communauté d'agglomération de Grand Angoulême et la communauté de communes du Rouillacais.

Les dépenses de Calitom se sont élevées, en 2019, à 41,6 M€ en fonctionnement et à 10 M€ en investissement. Le syndicat dispose de 290 agents en équivalent temps plein (ETP).

LE PÉRIMÈTRE



Source : rapport d'activité 2019 de Calitom

Les déchets sont classés en plusieurs grandes catégories¹. Ils sont dits « inertes » quand ils ne subissent aucune modification physique, chimique ou biologique importante et ne se décomposent pas, ce qui est le cas de la plus grande partie des déchets du bâtiment et travaux publics (BTP). Les déchets dits « ménagers » sont ceux qui sont produits par les ménages. Les « déchets d'activités économiques » (DAE) sont générés par des producteurs de déchets autres que les ménages. La gestion des DAE est organisée par le secteur marchand alors que celle des déchets ménagers est un service public. Certains DAE sont toutefois qualifiés d'« assimilés » quand ils peuvent être collectés et traités dans les mêmes conditions que les déchets des ménages. Il s'agit des déchets de certaines entreprises (artisans, commerçants) et des administrations. Ces DAE, ajoutés aux déchets des ménages, constituent la catégorie des « déchets ménagers et assimilés » (DMA)².

¹ Cf. article R. 541-8 du code de l'environnement.

² Cf. articles R. 2224-14 et 28 du code général des collectivités territoriales.

La « collecte » désigne toute opération de ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets. Deux types de déchets ménagers et assimilés (DMA) sont collectés par les gestionnaires du service public : les ordures ménagères résiduelles (OMR), c'est-à-dire, concrètement, les « sacs noirs » et les ordures ménagères recyclables (emballages, journaux et magazines, plastique, etc), ramassées dans le cadre de la collecte dite « sélective ». La collecte est réalisée en « porte-à-porte » mais aussi en « apport volontaire » dans des conteneurs spécifiques, notamment pour la collecte du verre, ou encore dans les déchèteries. Le « traitement » concerne les opérations de valorisation ou d'élimination. Le recyclage des déchets est l'une des formes que peut prendre la « valorisation ». Quant à l'« élimination » des déchets, elle ne signifie pas que ces derniers disparaissent mais qu'ils sont entreposés dans des installations de stockage, c'est-à-dire, concrètement, dans des décharges.

3 LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT

3.1 Le poids des intercommunalités dans le fonctionnement du syndicat

3.1.1 Un organe non prévu par les textes : la conférence des présidents d'EPCI

Les statuts de Calitom ont institué, en 2017, une « conférence des présidents » ainsi présentée par l'article 9 : *« La conférence des Présidents rassemble l'ensemble des présidents des collectivités membres du syndicat et le bureau. Elle se réunit sur convocation du président du syndicat au moins une fois par an. La conférence des présidents a un rôle consultatif. C'est une instance de concertation, un espace de débat, de propositions et d'initiatives. Elle donne un avis sur les projets importants et stratégiques du syndicat. Elle peut également être sollicitée sur d'éventuels désaccords entre le syndicat et certains de ses membres. Ses avis sont communiqués à l'ensemble des délégués composant le comité syndical à l'occasion de sa plus proche réunion ».*

Cette « conférence des Présidents » s'ajoute aux organes des syndicats mixtes qui sont prévus par le code général des collectivités territoriales (CGCT) à savoir l'assemblée délibérante, le président et le bureau. Même si cette conférence n'a théoriquement qu'un rôle consultatif, il paraît peu probable, plausible, d'imaginer que ses positions ne soient pas prises en compte par la présidence du syndicat. Il existe donc un risque que cette instance réduise sa liberté d'action et limite le pouvoir délibératif du comité syndical. Or, il appartient à Calitom de définir et de mettre en œuvre une politique départementale des déchets qui dépasse les intérêts particuliers des EPCI membres.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat tient à souligner que la « conférence des Présidents » a un simple rôle consultatif. Il ajoute, à propos de cette instance que *« C'est un organe qui permet d'entamer un dialogue direct avec les exécutifs locaux des adhérents du syndicat qui en sont les contributeurs. Politiquement, cette instance de coordination est utile, surtout quand il est nécessaire de faire appel à la fiscalité des ménages. Le syndicat gardant bien sûr sa libre administration par le biais de son comité syndical. C'est grâce à ce dialogue franc qu'il a toujours entretenu avec ses adhérents que le syndicat a vu les EPCI de la Charente lui confier de plus en plus de compétences au fil des années ».* Le syndicat précise qu'il « pourrait retirer cet article lors d'une révision statutaire même si le dialogue direct avec ses adhérents restera toujours nécessaire dans un objectif de cohésion départementale ».

3.1.2 Une conséquence de la place accordée aux EPCI : un nombre important de vice-présidences

Le bureau d'une organisation publique doit, dans la mesure du possible, constituer une équipe restreinte afin de faciliter la prise de décision. Calitom a néanmoins institué 15 postes de vice-présidents, soit le nombre maximal prévu par la loi. Il s'agit là, en plus de la création de la « conférence des présidents », d'une nouvelle preuve de la place occupée par les EPCI dans la gouvernance du syndicat. En effet, chacun des neuf EPCI membres bénéficie, au minimum, d'un poste de vice-président, quelle que soit sa taille ou la population concernée par la gestion des déchets.

Au cours de la mandature 2017-2020, seulement sept vice-présidents sur quinze, soit moins de la moitié, avaient des attributions précises et opérationnelles. Cinq vice-présidents n'en disposaient pas, étant chargés « *d'assurer les relations territoriales et institutionnelles et de déployer la politique de Calitom* » sur le territoire de leur EPCI. Trois vice-présidents avaient pour mission de « *seconder* » le deuxième vice-président chargé de la prévention des déchets.

Tous les vice-présidents ont perçu une indemnité au taux maximal prévu par les textes. L'article L. 5711-1 du CGCT rend applicables, à Calitom, les dispositions du même code relatives à l'exercice de vice-présidences et à l'indemnité y afférente. En vertu de l'article L. 5211-12 du CGCT, l'indemnité allouée à un vice-président ne peut être attribuée que si celui-ci assure l'exercice effectif des fonctions qui lui sont déléguées et si ses attributions sont suffisamment précises pour être identifiées. Dans une décision du 21 juillet 2006 « *commune de Boulogne-sur-Mer* » le Conseil d'Etat a précisé qu'une délégation de fonction d'un maire devait, pour être régulière, porter « *sur des attributions effectives, identifiées de façon suffisamment précises pour permettre d'en apprécier la consistance* ». Dans un arrêt du 4 février 2010 « *ville de Compiègne* », la cour administrative d'appel de Douai a jugé trop vague une délégation de fonction dont le libellé était le suivant : « *développer les services de proximité à destination des habitants et assurer une liaison constante entre les habitants, la municipalité et les associations* ». Pour la chambre régionale des comptes, les délégations susmentionnées ne sont pas suffisamment précises, la perception de ces indemnités n'est donc pas justifiée.

Les délégations de fonction accordées par le nouveau président de Calitom, élu en septembre 2020, sont nettement plus précises que cela n'était le cas lors de la précédente mandature. Le nombre de vice-présidents est toutefois resté le même.

Dans sa réponse, l'ordonnateur actuel précise que la fixation du nombre de vice-présidents à quinze est un choix politique, qui a été maintenu afin de représenter l'ensemble des adhérents au vu des enjeux du mandat en cours. Si la nomination de quinze vice-présidents est certes conforme aux textes puisqu'elle correspond au plafond légal, il n'en demeure pas moins qu'un nombre élevé de vice-présidences n'est pas de nature à améliorer la gouvernance d'une structure.

3.2 Le nécessaire renforcement de la vocation départementale du syndicat

3.2.1 L'instauration d'un lien financier direct entre Calitom et l'utilisateur du service public des déchets

Si les EPCI membres ont une telle place dans la gouvernance de ce syndicat départemental, c'est parce qu'ils en sont les financeurs. En effet, Calitom appelle une participation financière auprès des EPCI membres, qui prélèvent ensuite une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) sur leurs habitants³.

L'objectif de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale était pourtant de rationaliser les conditions de financement du service d'élimination des ordures ménagères : les EPCI qui s'étaient dessaisis de leur compétence en matière de gestion des déchets ne pouvaient plus instituer ni percevoir la TEOM ou la REOM. La loi de finances pour 2002 a néanmoins apporté une dérogation à ce principe en autorisant les EPCI de continuer à percevoir la TEOM ou la REOM pour leur propre compte dans le cas où le syndicat mixte en charge de la gestion des déchets n'aurait pas institué l'un de ces modes de financement.

La mise en place, par Calitom, d'une fiscalité syndicale était, avant la rationalisation de la carte intercommunale du département de la Charente, difficile en raison de la multiplicité des adhérents, ayant de surcroît des taux de TEOM/REOM très différents. La carte de l'intercommunalité étant aujourd'hui arrêtée et les élections municipales passées, le syndicat est donc parfaitement en mesure d'instaurer une TEOM ou une REOM sur le territoire des sept intercommunalités qui lui ont transféré l'intégralité de la compétence déchets, à savoir la collecte et le traitement (article 1609 quater du code général des impôts).

Plusieurs arguments militent en faveur de l'instauration d'une relation financière directe entre le syndicat et ses usagers. Ce serait d'abord une source de clarification pour le citoyen local. Le rapport de la mission d'évaluation de politique publique sur la gestion des déchets par les collectivités territoriales, en date de décembre 2014⁴, note ainsi que « *les situations de non-parallélisme entre les compétences -et donc les charges- et la perception de la ressource ne sont pas satisfaisantes car elles contribuent à l'opacité du financement de la gestion des déchets* ». Ensuite, Calitom serait davantage incité à justifier, dans son rapport annuel, le prix demandé à l'utilisateur. Enfin, la maîtrise totale de son financement par le syndicat pourrait faciliter la mise en œuvre d'une tarification incitative dans le but de réduire le volume des déchets.

Dans sa réponse, le syndicat fait remarquer que son mode de financement actuel, à savoir une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) perçue par un EPCI puis reversée à un syndicat mixte de gestion des déchets, est encore largement majoritaire à l'heure actuelle, malgré la volonté de clarification du financement de la gestion des déchets exprimée par la loi du 12 juillet 1999. Il partage la position de la chambre régionale des comptes et juge souhaitable la mise en place d'un financement du service en lien plus direct avec l'utilisateur. Calitom précise qu'une étude en ce sens a été confiée à un cabinet. La chambre régionale des comptes en prend note.

³ La taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM) est un impôt qui s'applique aux propriétaires d'un bien soumis à la taxe foncière. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) est une redevance versée en contrepartie d'un service. Elle est payée par la personne qui habite le logement.

⁴ www.vie-publique.fr/rapport/34845-la-gestion-des-dechets-par-les-collectivites-territoriales.

3.2.2 L'extension de la compétence collective à l'ensemble du département

Calitom est désormais compétent pour le traitement des déchets pour l'ensemble des habitants de la Charente, ce qui n'était pas le cas lors du précédent contrôle de la chambre régionale des comptes. La compétence du syndicat en matière de collecte ne concerne toutefois que 57 % de la population du département dans la mesure où la principale ville du département et sa communauté d'agglomération -Angoulême-, ainsi qu'une communauté de communes, n'ont pas transféré au syndicat leur compétence collective.

Un élargissement, à terme, de la compétence collective de Calitom à l'intégralité de la population départementale est souhaitable pour deux raisons. En premier lieu, le syndicat est responsable, au plan départemental, de la mise en œuvre du plan local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA). Or, l'organisation de la collecte est un levier d'action essentiel pour réduire le volume des déchets. En second lieu, cette modification du champ de compétence du syndicat serait une source majeure de simplification du paysage institutionnel local aux yeux du citoyen car il n'y aurait plus, dans le département de la Charente, qu'un seul organisme public en charge de la gestion des déchets.

L'ordonnateur actuel du syndicat estime également, dans sa réponse, que la départementalisation du syndicat doit être achevée. Quant à l'ordonnateur du syndicat entre le 1^{er} janvier 2017 et le 15 juillet 2020, il considère lui aussi comme nécessaire une extension de la compétence collective mais qu'il lui a « *semblé essentiel de réussir avant tout l'adhésion de Grand-Angoulême à la compétence traitement* ».

4 L'INFORMATION DONNÉE AUX USAGERS

4.1 Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS)

Selon l'article L. 2224-17-1 du CGCT, le président de Calitom doit présenter au comité syndical un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public (RPQS) de prévention et de gestion des déchets, destiné notamment à l'information des usagers. Ce rapport, ainsi que l'avis de l'assemblée délibérante, sont mis à la disposition du public dans les conditions prévues par l'article L. 1411-13 du CGCT et sur le site internet du syndicat. Un décret du 30 décembre 2015 a fixé de manière détaillée les informations devant obligatoirement figurer dans ce rapport (annexe XIII du CGCT).

La chambre régionale des comptes a signalé à Calitom, lors de son contrôle, qu'il devait mettre en conformité son rapport annuel avec les textes applicables et qu'il pouvait reprendre les préconisations formulées par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dans son guide sur le RPQS déchets. Ces remarques ont été prises en compte par le syndicat et le volume du rapport d'activité 2019, adopté en 2020, a quasiment doublé par rapport à celui des années précédentes.

Le document présenté à l'assemblée délibérante est toutefois resté intitulé « rapport d'activité » alors que le rapport annuel réalisé par les gestionnaires du service public de gestion des déchets est bien plus qu'un simple rapport d'activité comme doivent en produire les EPCI. Le RPQS déchets doit en effet porter sur le « prix » du service public, c'est-à-dire analyser de manière approfondie les coûts du service, mais aussi sur la « qualité » du service rendu. Pour la chambre régionale des comptes, en choisissant de nommer ainsi ce rapport, le syndicat ne rend pas compte

de son contenu et ne lui donne pas une visibilité suffisante. Il est indiqué, en réponse, que le rapport annuel de Calitom sera correctement dénommé dès sa prochaine édition.

4.2 Les indicateurs relatifs à la gestion des déchets

En ce qui concerne le respect de la liste des indicateurs relatifs à la collecte fixée par le décret du 30 décembre 2015, le rapport sur l'année 2019 est nettement mieux renseigné que ceux des années précédentes. Un indicateur essentiel a, en particulier, été ajouté : l'indice de réduction des déchets par rapport à l'année 2010. Le syndicat pourrait utilement indiquer dans son rapport annuel les jours et heures d'ouverture des déchèteries, comme le préconise l'ADEME dans son guide précité.

Dans le domaine du traitement des déchets, l'indice de réduction des quantités de déchets mis en décharge, pourtant obligatoire, est désormais renseigné depuis le rapport de 2019. Une rubrique spécifique a, par ailleurs, été créée pour décrire les mesures prises par le syndicat afin de prévenir et atténuer les effets des opérations de gestion des déchets sur la santé et l'environnement. Enfin, l'information financière a également été améliorée dans le rapport 2019. Deux indicateurs obligatoires sont néanmoins encore manquants : l'évolution du coût aidé en euros/habitant et en euros/tonne selon les flux de déchets et le coût complet par étapes techniques pour chaque flux de déchets. Dans sa réponse, le syndicat précise qu'il complètera sur ce point son rapport annuel.

Par ailleurs, Calitom, grâce à sa comptabilité analytique et au référentiel de l'ADEME, est en mesure, dans son rapport annuel, de comparer ses coûts avec ceux des autres gestionnaires de déchets, d'expliquer les raisons des écarts constatés et d'informer les usagers des mesures prises. Le syndicat s'engage, en réponse, à procéder à une analyse comparée de ses coûts dans son rapport annuel.

Recommandation n° 1 : Achever la mise en conformité du rapport annuel sur le prix et la qualité du service avec le droit applicable en veillant à ce que tous les indicateurs listés par l'annexe XIII du code général des collectivités territoriales soient renseignés.

Recommandation n° 2 : Comparer dans le rapport annuel les coûts du syndicat avec ceux des gestionnaires de déchets comparables.

4.3 Les informations sur les relations avec les usagers et sur l'emploi dans le secteur des déchets

Le rapport annuel de Calitom contient désormais un chapitre spécifique sur les relations entre le syndicat et les usagers, conformément aux préconisations de l'ADEME. Les réclamations des usagers formulées, en 2019, ont été classées selon leur moyen de transmission à Calitom : 3 739 par le standard téléphonique, soit 94 % du total des réclamations, 67 par la page Facebook, 146 par le formulaire de réclamation qui figure sur le site internet et seulement 6 par courrier. Le syndicat a mis en place une procédure de suivi des réclamations, qui sont traitées dans une durée variable, qui reste toutefois inférieure à 15 jours. L'indication des délais de réponse aux demandes des usagers pourrait utilement figurer dans le rapport annuel, Calitom l'envisageant favorablement. Calitom n'a pas mené d'enquêtes de satisfaction sur le service rendu mais des

enquêtes ponctuelles ont été réalisées sur les pratiques en matière de tri et de prévention des déchets.

L'ADEME estime souhaitable de rajouter dans le RPQS une partie sur l'emploi dans le secteur de la prévention et de la gestion des déchets même si celle-ci n'est pas prévue par l'annexe XIII du CGCT. En effet, elle estime important de montrer que ce secteur est créateur d'emplois. Calitom a pris en compte les recommandations de l'ADEME mais son rapport annuel pourrait utilement présenter le rôle des emplois d'interface avec les usagers pour la prévention des déchets. Calitom confirme que le rapport sur l'exercice 2020 pourra contenir de telles informations.

4.4 La présentation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés

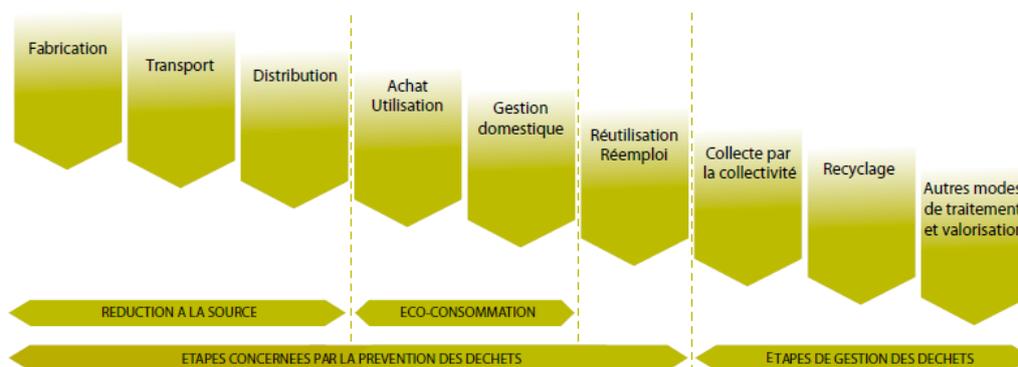
Il appartient à Calitom de rendre compte, dans son rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS), de sa situation par rapport à l'atteinte des objectifs de prévention et de gestion des déchets fixés sur le plan national, comme le prévoit l'article L. 2224-17-1 du CGCT. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Au niveau régional, les objectifs en matière de gestion des déchets sont définis par le premier plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), adopté en octobre 2019, et par le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), entré en vigueur en mars 2020. Il serait souhaitable que le rapport annuel de Calitom présente les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés au niveau régional.

Le syndicat s'engage, dans sa réponse, à consacrer une partie de son RPQS aux résultats atteints par rapport aux objectifs fixés. En rattachant ainsi ses actions aux objectifs nationaux et régionaux, Calitom montrera qu'il est un acteur majeur de la politique publique des déchets dans le département de la Charente.

Recommandation n° 3 : Insérer dans le rapport annuel une partie consacrée aux résultats atteints par rapport aux objectifs fixés au niveau national et régional.

5 LA PREVENTION DES DECHETS



La prévention au sein du cycle de vie d'un produit

Source : ADEME

La politique de prévention des déchets est essentielle car elle permet de réduire l'impact environnemental des déchets.

La prévention des déchets comprend la « *réduction à la source des déchets* », qui regroupe les efforts de limitation de la consommation de matières par les entreprises, afin de ralentir la production de déchets. Ces actions, conduites par les entreprises, vont de l'extraction des matières premières jusqu'à la distribution du produit. L'« *évitement du déchet* » repose sur les comportements des consommateurs qui permettent d'éviter, de retarder, ou de limiter les quantités de déchets, comme, par exemple, l'achat de biens d'occasion au lieu de produits neufs. Le « *détournement de flux* » correspond aux produits confiés par l'utilisateur à un organisme qui en prolonge la durée de vie. C'est notamment le cas avec le reconditionnement du matériel informatique ou encore le réemploi des déchets par des acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS). Enfin, la prévention quantitative, qui porte sur le volume des déchets, doit être distinguée de la prévention dite « qualitative », dont l'objectif est la réduction de la nocivité des déchets.

5.1 Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA)

L'article L. 541-15-1 du code de l'environnement dispose, après la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, que « *Les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1er janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Ce programme 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. Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés est mis à la disposition du public ainsi que les bilans annuels d'évaluation* ». Un décret en date du 10 juin 2015 a défini le contenu et les modalités d'élaboration du PLPDMA.

Calitom, sans attendre l'obligation législative, a élaboré un programme de prévention des déchets pour la période 2010-2014. En 2015, le syndicat a été l'un des lauréats de l'appel à projet « territoire zéro gaspillage, zéro déchet », lancé par le ministère de l'Environnement. Son dossier de candidature présentait les grandes lignes de ce qui aurait dû être un programme de prévention des déchets pour la période 2015-2020. Ce programme de prévention n'a toutefois pas été adopté. Interrogé sur l'absence de PLPDMA 2015-2020 lors du contrôle, Calitom a invoqué les conséquences d'une réorganisation de ses services et précisé qu'il avait préféré attendre les conclusions du débat public organisé en 2016 sur le traitement des déchets dans le département de la Charente.

Ce débat a été mené sous le contrôle d'un garant nommé par la Commission nationale du débat public (CNDP). En parallèle, un groupe d'environ 50 citoyens charentais, volontaires pour participer à la démarche, et issus de tout le département, a constitué un jury citoyen. La question posée était la suivante : « *Face aux enjeux écologiques auxquels nous devons faire face, à quelles conditions pourra-t-on gérer au mieux les futurs volumes résiduels de déchets charentais ?* ». Une stratégie en trois points a été définie à la suite de la concertation avec les acteurs du territoire et la population : pas de création d'une unité nouvelle de traitement dans le département de la Charente, fermeture de l'incinérateur du département, orientation prioritaire des moyens du syndicat sur les actions de prévention. Un comité, appelé « comité moins 20 % » pour mettre en avant l'objectif quantitatif de réduction des déchets, a été créé par Calitom afin d'élaborer le PLPDMA 2020-2025.

Le PLPDMA a été adopté, par Calitom, le 3 mars 2020. Huit grands enjeux sont définis, sans hiérarchie : réduire les erreurs de tri dans les ordures ménagères résiduelles (OMR) pour limiter l'enfouissement (enjeu n° 1); réduire les biodéchets dans les OMR pour limiter l'enfouissement (enjeu n° 2) ; réduire la part de textiles sanitaires dans les OMR pour limiter l'enfouissement (enjeu n° 3); réduire les emballages plastiques et le papier pour optimiser le recyclage et limiter la dépendance vis-à-vis de certains marchés (enjeu n° 4) ; favoriser le réemploi des biens et des matériaux pour limiter les apports en déchetterie (enjeu n° 5) ; valoriser les végétaux le plus localement possible pour limiter les apports en déchetterie de végétaux et de tout venant (enjeu n° 6) ; consolider les partenariats et les démarches d'accompagnement de structures (enjeu n° 7) ; sensibiliser tous les charentais aux enjeux de la prévention des déchets (enjeu n° 8). Près d'une cinquantaine d'actions se rattachent à ces huit axes stratégiques. Elles ont une importance très variable. Ainsi, les actions destinées à faciliter la plantation de haies arbustives à croissance lente dans les jardins ou à généraliser la pose des autocollants « Stop Pub » sur les boîtes à lettres ne peuvent être mises sur le même plan que le développement de l'écologie industrielle et territoriale en Charente.

Il appartient donc au syndicat de définir les enjeux et les actions du PLPDMA qui doivent être considérés comme prioritaires en prenant en compte les contraintes calendaires. Calitom ne dispose que de trois ans pour répondre à l'obligation de tri à la source des biodéchets, qui doit être généralisé avant le 31 décembre 2023. L'action « proposer à tous les ménages charentais une solution de valorisation des biodéchets » est donc cruciale compte tenu des objectifs posés par la loi. En faisant de la mise en œuvre rapide de cette action un impératif, Calitom, non seulement répondra à un objectif législatif mais pourra également réduire le volume des déchets. Le syndicat a en effet estimé le volume des biodéchets à 28 kg par an et par habitant, soit plus de 14 % du poids des ordures ménagères résiduelles.



Enfin, le PLPDMA ne précise pas de manière détaillée les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre comme le prévoit l'article R. 541-41-23 du code de l'environnement. Seul un budget global, qui s'élève à 1,6 M€, en 2020, et qui est financé par un tarif spécifique à l'habitant, payé par les EPCI adhérents, a été défini. Il n'existe pas de budget pluriannuel prévisionnel pour le financement des différentes actions prévues par ce plan. Calitom doit préciser les moyens nécessaires à la mise en œuvre de chacune des actions prévues dans son PLPDMA 2020-2025, dans le cadre d'un budget pluriannuel du PLPDMA. En réponse, le syndicat s'engage à définir ce budget pluriannuel, tout en précisant qu'un budget annuel de prévention sera voté chaque année « *en fonction des moyens du syndicat et de ses ambitions en la matière* ». Il appartient à Calitom de veiller à éviter que des fluctuations annuelles trop importantes du volume des crédits ouverts au titre de la prévention des déchets ne vident de sa substance la programmation budgétaire pluriannuelle de la politique conduite dans ce domaine. Cette dernière n'est nullement exclusive de la programmation budgétaire pluriannuelle en matière de collecte et de traitement.

Recommandation n° 4 : Fixer un budget pluriannuel de mise en œuvre des actions du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) en fonction des priorités qui auront été définies.

5.2 L'articulation entre le PLPDMA et la planification régionale

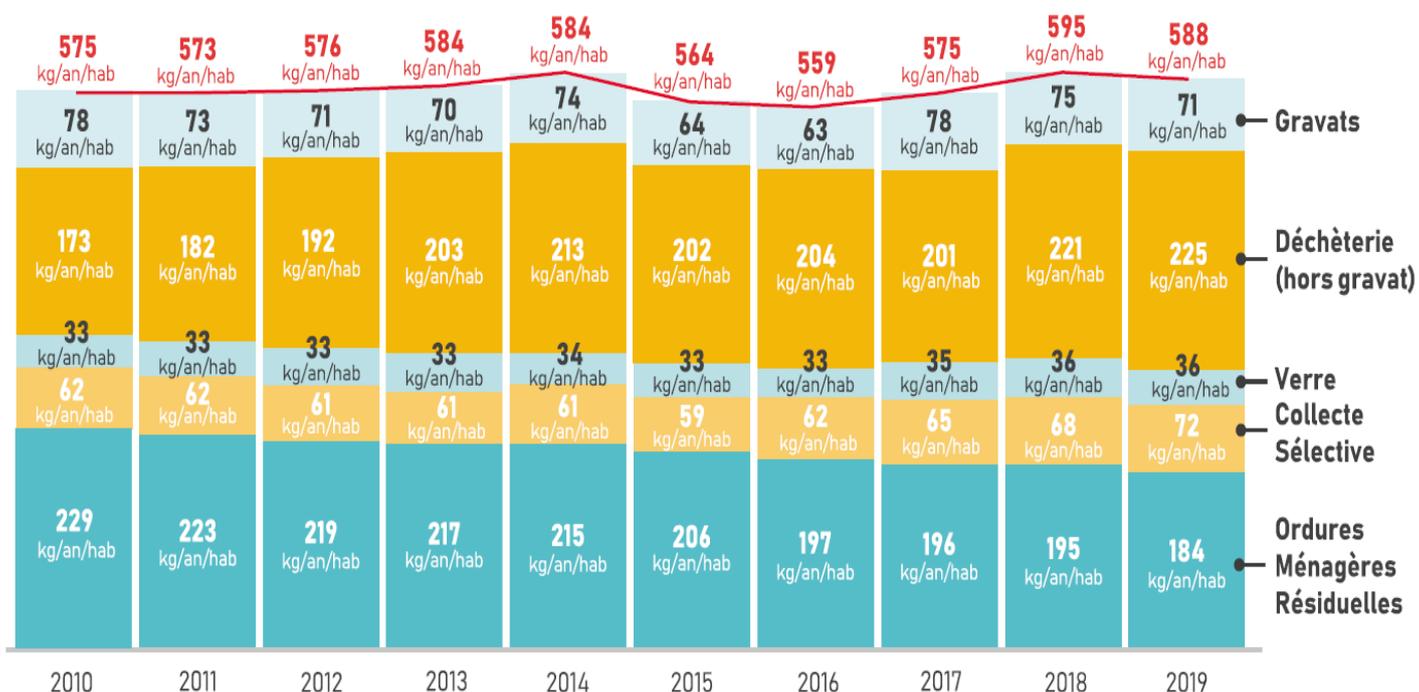
La bonne articulation entre la planification locale et la planification régionale est essentielle pour l'efficacité des politiques publiques. Le PRPGD, adopté en octobre 2019 et le SRADDET, entré en vigueur en mars 2020, fixent, pour la région Nouvelle-Aquitaine, des objectifs à l'horizon 2030.

Le PLPDMA 2020-2025 du syndicat a été élaboré avant l'entrée en vigueur de ces documents, ce qui explique qu'il ne fasse pas allusion de manière précise aux orientations définies par la région. Si Calitom attend l'élaboration de son nouveau PLPDMA, après 2025, pour y intégrer les objectifs régionaux, ces derniers ne pourront pas être atteints dans les délais prévus. Il appartient donc au syndicat de réviser, en application de l'article R. 541-41-28 du code de l'environnement, le PLPDMA afin de prendre en compte la planification régionale. L'importance de cette dernière est, à juste titre, soulignée dans la partie introductive du PLPDMA pour qui « Cette procédure de planification a pour but d'encadrer l'action des différents acteurs locaux en charge de la prévention, de la collecte et du traitement des déchets en définissant une stratégie territoriale cohérente qui permette le respect des objectifs et priorités fixés au niveau national ». En réponse, le syndicat s'engage à réviser son PLPDMA afin de prendre en compte les objectifs de la région Nouvelle-Aquitaine en matière de politique des déchets.

Recommandation n° 5 : Réviser le PLPDMA pour y intégrer les préconisations formulées au niveau régional.

5.3 Le non-respect des objectifs fixés par la loi en matière de réduction du volume des DMA et des quantités de déchets mis en décharge

ÉVOLUTION DES RATIOS COLLECTÉS EN DÉCHETS MÉNAGERS DEPUIS 2010 (TOUT DÉPARTEMENT)



Source : Calitom

L'article L. 541-1 du code de l'environnement, issu de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, a fixé un objectif de réduction de 10 % de la quantité de DMA produits par habitant en 2020 par rapport à 2010. Pour respecter cet objectif, il aurait fallu que le volume annuel moyen des DMA du département de la Charente atteigne, en 2020, 517,5 kg par habitant. Or, il s'établit, en 2019, à 588 kg par habitant, soit un excès de plus de 70 kg/an/habitant par rapport à l'objectif fixé par la loi pour 2020, qui ne sera donc pas atteint. Calitom reconnaît que l'objectif de réduction des DMA fixé par la loi ne sera pas réalisé en Charente mais fait remarquer que c'est également le cas au niveau national. En effet, selon les derniers chiffres connus, le total des DMA s'élève en effet à 38,8 millions de tonnes (MT) en 2017, contre 38,5 MT en 2011 et 37,8 MT en 2009.

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a modifié l'article L. 541-1 du code de l'environnement et a fixé un objectif de réduction de 15 % des déchets ménagers et assimilés (DMA) produits par habitant en 2030 par rapport à 2010. Appliqué au département de la Charente, le volume des déchets par habitant devrait donc être, en 2030, de 489 kg contre 588 kg en 2020, soit une réduction de près de 100 kg/an/habitant. Le PLPDMA de Calitom fixe comme objectif une diminution de 20 % du flux des DMA, entre 2018 et 2025, soit 476 kg/habitant/an, en 2025, contre 595 en 2018, ce qui représente une réduction de près de 120 kg/habitant/an. S'il obtenait ce résultat, Calitom respecterait dès 2025 l'objectif fixé par la loi du 10 février 2020 pour 2030.

La chambre régionale des comptes note que le programme de réduction des déchets du syndicat est très ambitieux au vu de l'évolution du volume des DMA au cours des dix dernières années. Ce dernier est, en effet, en progression constante depuis 2010, sauf en 2015 et 2016, années durant lesquelles le volume des déchets a été inférieur à celui de 2010 (respectivement 564 et 559 kg/habitant/an contre 575 kg en 2010) tout en étant nettement supérieur au niveau de DMA espéré pour 2025 (476 kg). Il est indiqué, en réponse, qu'une forte réduction des quantités de végétaux pris en charge en déchèterie est une piste privilégiée par Calitom dans la mesure où ces déchets représentent à eux seuls 16 % de l'ensemble des DMA, soit 92 kg/habitant et par an. Les deux autres moyens de réduction du volume des déchets évoqués par le syndicat sont le réemploi de matière et la diminution des biodéchets grâce au développement du compostage.

Entre 2010 et 2019, le volume annuel des ordures ménagères résiduelles (OMR) (les « sacs noirs ») est passé, en Charente, de 229 kg/an/habitant à 184 kg/an/habitant, soit une baisse de près de 20 %. En revanche, le volume des déchets apportés en déchèteries hors gravats a progressé de 30 % au cours de la même période. Il s'élève à 225 kg en 2019 contre 173 kg en 2010. La baisse des OMR a, ainsi, été plus que compensée par la hausse des apports en déchèteries hors gravats. Le volume des gravats, qui s'établit à 71 kg/an/habitant, en 2019, fluctue au cours de la période entre 63 et 78 kg/an/habitant. La collecte de verre est restée relativement stable même si elle paraît être sur un trend ascendant depuis l'année 2017 : 36 kg/an/habitant en 2019 contre 33 en 2010. Il en est de même de la collecte sélective : 72 kg/habitant et par an en 2019 contre 62 en 2010. Ces deux ratios laissent à penser que les habitants du département sont de plus en plus conscients de la nécessité de trier leurs déchets.

Si le volume, par habitant, des DMA en Charente est inférieur à la moyenne régionale, 595 kg/an/habitant en 2018 contre 675 kg au niveau régional⁵, pour autant, plusieurs départements ayant un type d'habitat comparable ont des ratios inférieurs à celui de la Charente : 550 kg/an/habitant en Haute-Vienne, 560 kg en Creuse, 582 kg en Corrèze. Calitom, dans sa réponse, tient à souligner la performance du département de la Charente en matière de tri des

⁵ Données AREC.

déchets : les déchets non triés (OMR) s'élèvent, en effet, en 2018, à 195 kg/an contre une moyenne de 244 kg/habitant au niveau régional. La Charente et les Deux-Sèvres (180 kg/habitant) sont les seuls départements de la région Nouvelle-Aquitaine à se situer en dessous de la barre des 200 kg/habitant d'OMR.

La loi a également fixé un objectif de réduction de 30 % des quantités de déchets mis en décharge en 2020 par rapport à 2010 et de 50 % en 2025 par rapport à 2010 (article L. 541-1 du code de l'environnement). Le volume des déchets enfouis par Calitom a progressé de 56 % entre 2010 et 2019 (67 322 tonnes en 2010 et 104 988 en 2019). Sans prendre en compte les DAE traités par le syndicat (14 073 tonnes en 2019), puisque l'objectif de réduction des déchets mis en décharge qui pèse sur Calitom concerne avant tout les DMA, l'augmentation des DMA enfouis n'est plus que de 35 % entre 2010 et 2019. La fermeture de l'incinérateur du département au 31 janvier 2018 a entraîné mécaniquement une augmentation du volume des déchets mis en décharge. En 2017, dernière année de fonctionnement de l'incinérateur, le volume des DMA mis en décharge (donc hors DAE) s'élevait à 53 594 tonnes, soit une baisse de 20 % par rapport à 2010.

5.4 L'impact financier de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est un impôt, institué par la loi de finances pour 1999, qui s'applique, depuis le 1^{er} janvier 2000, à diverses activités polluantes et notamment aux tonnes de déchets déposées dans les installations de stockage. La loi de finances pour 2019 a prévu une augmentation significative de cette taxe, entre 2020 et 2025, afin de rendre le recyclage des déchets économiquement plus attractif que leur mise en décharge et pour aligner la fiscalité française sur celle des autres pays européens, plus neutre. Le coût de la TGAP va donc fortement peser au cours de la prochaine décennie sur le budget du syndicat.

La poursuite du fonctionnement de l'incinérateur du département jusqu'en 2025 aurait certes pu permettre d'alléger, à court terme, l'impact financier de l'augmentation de la TGAP mais les conclusions du débat public sont claires : la priorité doit être accordée à la réduction du volume des déchets.

Le PLPDMA 2020-2025 de Calitom fixe comme objectif la réduction des déchets de 476 kg/habitant/an en 2025 contre 588 kg/habitant/an en 2019. Cela peut paraître très ambitieux au vu de la progression de leur volume global depuis 2010. Mais cela n'est pourtant pas suffisant. En effet, à compter de 2025, les charges annuelles de Calitom progresseront de 3,1 M€, à volume de déchet constant, et de 2,1 M€ si Calitom parvient à baisser le volume de ses déchets de 20 % comme cela est prévu dans le PLPDMA 2020-2025. Seule une réduction de leur volume encore plus importante que celle prévue par le programme de prévention est de nature à limiter les conséquences financières de l'augmentation de la TGAP. Le syndicat écrit, dans sa réponse, qu'une augmentation de la fiscalité ménage sur les déchets est inévitable pour deux raisons. En premier lieu, la piste principale choisie par Calitom afin de réduire le volume des DMA, à savoir les déchets verts, n'aura pas de conséquence sur la TGAP car ces déchets ne sont pas enfouis. En second lieu, le syndicat souligne que les actions de prévention ont un coût qui peut être supérieur aux économies de TGAP. Sans méconnaître les contraintes qui pèsent sur l'action du syndicat, la chambre régionale des comptes estime qu'il appartient à Calitom de tout mettre en œuvre pour limiter au maximum l'impact de la TGAP sur la fiscalité supportée par les ménages.

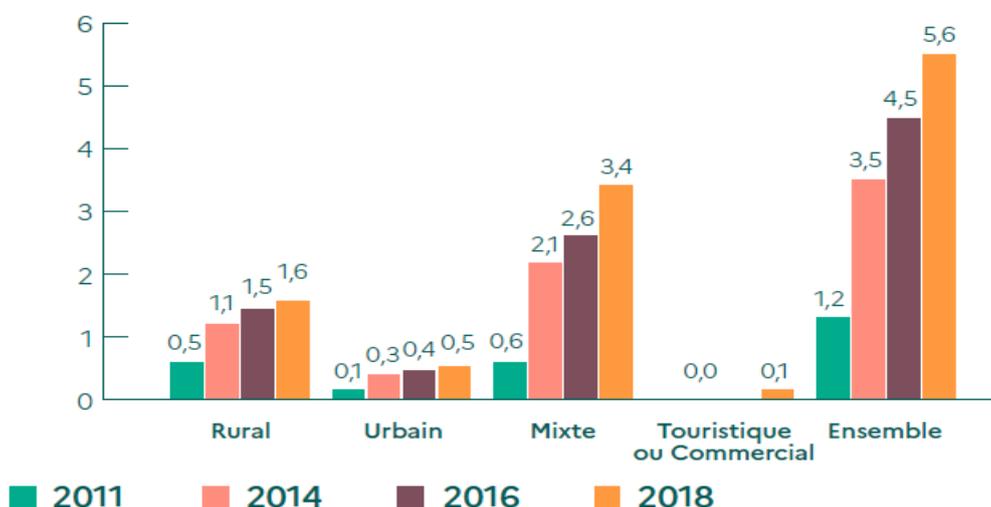
Dans ces conditions, il est plus que jamais nécessaire que le syndicat dispose d'un service de prévention des déchets particulièrement efficace au niveau de l'ensemble du département. Or, la chambre régionale des comptes note que la communauté d'agglomération de Grand Cognac a son propre service de prévention en vertu d'une convention qui a été signée avec Calitom en février 2019. La signature de cette convention est un exemple de plus du poids des EPCI dans le fonctionnement du syndicat, déjà évoqué dans ce rapport. Le préambule de la convention signée entre Calitom et la communauté d'agglomération est parfaitement contradictoire. D'un côté, il rappelle le lien établi, par l'article R. 541-41-20 du CGCT, entre le programme local de prévention des déchets et la compétence collecte, tout en faisant état du transfert de la compétence collecte de la communauté d'agglomération à Calitom. Mais, d'un autre côté, il est écrit dans ce préambule que *« compte tenu du caractère transversal et impactant de nombreuses compétences, l'agglomération souhaite réaliser elle-même la mise en œuvre des actions de prévention et de réduction des déchets sur son territoire »*. Cette motivation, qui pourrait d'ailleurs concerner l'ensemble des EPCI adhérents du syndicat, ne saurait justifier la délégation par Calitom des actions de prévention des déchets à la communauté d'agglomération de Grand Cognac (CACG). Par conséquent, afin de parvenir à une réduction significative du volume des déchets, et, partant, du poids de la TGAP, il importe que Calitom puisse mettre en œuvre une politique qui ne pourrait être autant efficace que souhaitée sans la fin de la délégation de la prévention des déchets à la CACG.

Dans sa réponse à l'extrait du rapport d'observations provisoires qui lui a été adressé, la communauté d'agglomération (CA) de Grand Cognac fait valoir plusieurs arguments qui militent, selon elle, en faveur d'une délégation des actions de prévention à son profit. Elle souligne d'abord, que, sur le plan juridique, rien ne s'oppose à une telle délégation de gestion par Calitom, qui est effectivement permise par les articles L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT invoqués par la communauté d'agglomération. Il paraît même logique à la CA, d'un point de vue financier, que Grand Cognac exerce des actions de prévention dans la mesure où elles auront un impact sur l'impôt (la TEOM) prélevé auprès des habitants. La communauté d'agglomération fait également observer que la prévention des déchets *« impacte de nombreuses compétences communautaires pour lesquelles la proximité et la connaissance fine des acteurs de terrain sont indispensables »* et que les actions de prévention, pour être efficaces, doivent être pensées au plus près des territoires et des habitants. Enfin, sur le plan des résultats, la CA indique que ses actions de prévention ne sont pas moins efficaces que celles menées par Calitom dans les EPCI où le syndicat exerce directement la compétence prévention. Le syndicat, quant à lui, *« rejoint l'analyse de la chambre régionale des comptes »* et que *« la délégation de la prévention à la communauté d'agglomération de Grand Cognac (...) pose effectivement question »*. Le syndicat ajoute néanmoins que cette délégation des actions de prévention est *« un choix politique qui ne dépend pas de l'exécutif du syndicat »*. La chambre régionale des comptes ne peut que constater le désaccord qui existe, sur ce point, entre Calitom et Grand Cognac. Il s'agit là d'une illustration du poids que peuvent avoir les EPCI dans la gestion d'un syndicat de déchets de deuxième niveau.

En sus de la prévention, un autre moyen d'action possible pour aller encore plus loin dans la réduction du volume des déchets est la tarification incitative. Cette dernière consiste à moduler les contributions au financement du service public des déchets en fonction des quantités réellement produites par les usagers. L'article L. 541-1 du code de l'environnement dispose que *« les collectivités territoriales progressent vers la généralisation d'une tarification incitative en matière de déchets, avec pour objectif que quinze millions d'habitants soient couverts par cette dernière en 2020 et vingt-cinq millions en 2025 »*. Même si l'objectif fixé par la loi pour 2020 est encore loin d'être atteint, la population concernée par la tarification incitative est en nette progression, y compris dans les territoires ruraux et mixtes, comme le montre le schéma ci-dessous :

Figure 24. *Évolution de la population desservie par des collectivités où la tarification incitative est effective*

Millions d'habitants



Source : ADEME – Bilan des collectivités en tarification incitative au 1^{er} janvier 2014, actualisation 2019

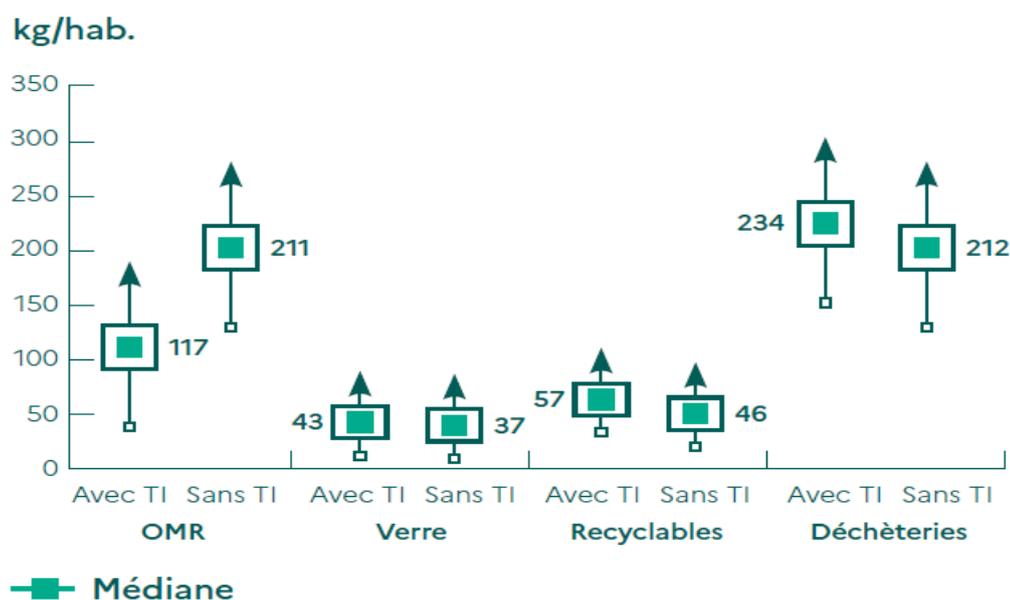
La Cour des comptes a souligné à plusieurs reprises l'intérêt de la mise en place de la tarification incitative. Ainsi, l'une des recommandations du rapport public particulier de 2011 sur « *Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés* » porte sur le nécessaire déploiement de la tarification incitative. Dans le chapitre du rapport public annuel 2014 consacré au suivi de ce rapport public particulier, la Cour regrette le développement trop lent de la tarification incitative. Dans le rapport public annuel 2017 de la Cour des comptes, l'insertion consacrée à la gestion des déchets en Ile-de-France insiste sur l'intérêt de la tarification incitative et fait référence à une étude du Commissariat général au développement durable en date de mars 2016 - « *La tarification incitative de la gestion des ordures ménagères : quels impacts sur les quantités collectées* » - qui montre que la mise en œuvre d'une tarification incitative peut aboutir à une baisse importante du volume des DMA.

Les réponses de Calitom aux divers questionnaires adressés lors du contrôle montrent toutefois que le syndicat est loin d'être convaincu par l'opportunité de développer la tarification incitative. En effet, il souligne que les coûts de la gestion de la tarification incitative peuvent être plus élevés que les économies réalisées, y compris en tenant compte de la TGAP.

Le syndicat fait également remarquer que le niveau des ordures ménagères résiduelles (OMR) en kg/habitant est déjà très bas, en particulier dans les territoires ruraux, et qu'il n'y aurait donc plus de marge de manœuvre pour réduire ce type de déchets. Les analyses de l'ADEME soulignent, néanmoins, que l'impact de la mise en place de la tarification incitative dans un habitat rural ou mixte rural, ce qui est le cas du territoire couvert par Calitom, est loin d'être négligeable. En effet, le ratio médian de collecte d'OMR, sans tarification incitative, est de 211 kg/habitant/an contre 117 kg/habitant/an avec tarification incitative. Le volume des OMR collectées par Calitom, en 2019, est de 184 kg/habitant pour le département, avec des ratios plus faibles pour les territoires ruraux, comme 155 kg/habitant/an pour la communauté de communes Charente Limousine. Ces ratios sont certes inférieurs à la médiane des territoires comparables sans tarification incitative mais l'étude de l'ADEME montre que l'on peut descendre à une médiane de 117 kg d'OMR dans

les territoires ruraux. L'édition 2020 des déchets chiffres-clés de l'ADEME indique que « Les collectivités qui collectent une faible quantité d'OMR par habitant sont des collectivités rurales ou mixtes à composante rurale. Une majorité a instauré la tarification incitative. Le flux d'OMR ne s'est que partiellement reporté sur les autres flux, avec un tonnage total collecté par habitant inférieur à la moyenne. En conséquence, la population bénéficie d'un coût aidé de gestion globale par habitant moins élevé ».

Figure 101. Comparaison des ratios de collecte, avec et sans tarification incitative, en habitat rural ou mixte rural, en 2016



Source : ADEME – Référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets en 2016

Enfin, le syndicat estime que la diminution des fréquences et la promotion du compostage domestique permettront d'obtenir des résultats similaires, pour la réduction du volume des déchets, que la mise en place d'une tarification incitative. Cela paraît effectivement plausible si Calitom augmentait fortement le taux d'équipement des foyers en composteurs, qui est encore très limité (cf. point suivant).

Dans la mesure où Calitom n'est pas financé directement par les usagers, il ne peut, lui-même, mettre en place la tarification incitative. Toutefois, il peut fortement inciter les EPCI membres à le faire. Compte tenu de l'impérieuse nécessité pour le syndicat de réduire fortement et rapidement le volume des déchets en raison des conséquences financières de la TGAP, la chambre régionale des comptes invite Calitom à utiliser comme levier d'action la tarification incitative dans l'hypothèse d'une diminution moins rapide qu'espéré du tonnage des DMA.

Si Calitom, en réponse, « entend l'invitation de la chambre à utiliser la tarification incitative comme levier d'action », il maintient ses réserves sur l'intérêt d'un tel mode de tarification. Le syndicat s'engage néanmoins à faire réaliser en 2021 une étude d'impact sur la mise en œuvre de la tarification incitative. La chambre régionale des comptes en prend bonne note.

5.5 L'obligation de généraliser le tri à la source des biodéchets avant la fin de l'année 2023

Les déchets alimentaires représentent une part non négligeable des OMR. Ils finissent aujourd'hui incinérés si le traitement des déchets repose sur l'incinération alors qu'il est paradoxal de brûler des aliments gorgés d'eau. Mis en décharge, ils constituent une source de pollution en raison de leur décomposition dans un environnement sans oxygène. La réduction du volume des biodéchets est donc un enjeu majeur et c'est pour cette raison que le législateur, à travers l'article L. 541-21-1 du code de l'environnement, a fixé une obligation de tri à la source des biodéchets au 31 décembre 2023.

Il existe deux modalités de tri à la source des biodéchets : la collecte séparée des biodéchets et le compostage de proximité. La collecte séparée des biodéchets est encore marginale dans la région Nouvelle-Aquitaine, ne représentant, en effet, que 1 % de la production régionale de DMA en 2018. Calitom considère qu'une collecte séparée des biodéchets ne présente pas d'intérêt en milieu rural en raison de quantités collectées trop faibles pour remplir une benne et, de ce fait, d'un bilan financier et environnemental (émission de CO₂) négatif. La Chambre remarque que le département de la Charente compte au moins deux grandes agglomérations, celles d'Angoulême et de Cognac, pour lesquelles cette collecte aurait, au moins sur une partie de leur territoire la plus urbanisée, un intérêt financier et environnemental.

La priorité affichée par le syndicat est donc de promouvoir le compostage des biodéchets par les ménages. Deux types de composteurs existent : les composteurs individuels, qui nécessitent que les particuliers aient un jardin ou un grand balcon, et les composteurs collectifs, situés par exemple au pied des immeubles.

Le plan de gestion des déchets ménagers et assimilés de la Charente de 2007 fixait comme objectif que 25 % de la population en habitat individuel pratique de manière effective le compostage individuel en 2011 et 50 % en 2016. La dernière enquête sur le compostage de l'agence régionale d'évaluation environnement et climat (AREC) de Nouvelle-Aquitaine indique que le taux d'équipement des maisons individuelles est, en 2018, de 18,4 % à l'échelle régionale et de 16,5 % pour le département de la Charente. L'AREC utilise un autre indicateur : le nombre de composteurs individuels rapporté au nombre d'habitants : on dénombre en Nouvelle-Aquitaine un composteur individuel pour 9 habitants en 2018 contre 1 pour 13 habitants en Charente. Même si ces données ne prennent pas en compte la pratique ancienne du compostage dans les zones rurales, il n'en demeure pas moins que Calitom a un effort très important à accomplir au cours des prochaines années en matière d'équipement des foyers en composteurs individuels pour atteindre l'objectif de généralisation du tri à la source des biodéchets. La chambre régionale des comptes note que le syndicat, en plus de la distribution de composteurs, envisage de généraliser la collecte tous les 15 jours, voire de baisser encore davantage la fréquence des collectes afin d'inciter les ménages à utiliser leurs composteurs.

Pour les foyers ne disposant pas de jardins, l'obligation de tri à la source des biodéchets suppose la mise en place de composteurs collectifs. A l'heure actuelle, les points de compostage de proximité permettent de desservir un peu moins de 1 000 logements pour 32 000 appartements (sans compter les maisons dépourvues de jardins). Le taux d'équipement des ménages en composteurs collectifs est donc encore très faible. En outre, seulement 42 % des écoles et 20 % des collèges du département de la Charente sont en mesure, aujourd'hui, de pratiquer le compostage des biodéchets alors qu'ils ont des cantines scolaires. Sans oublier les lycées, ces taux paraissent encore trop faibles pour des personnes publiques lesquelles devraient, en l'espèce, se montrer exemplaires.

Le syndicat s'engage à mettre en œuvre la recommandation formulée par la chambre régionale des comptes sur l'augmentation du taux d'équipement en composteurs individuels et collectifs, tout en faisant remarquer que la pratique du compostage est particulièrement bien ancrée en Charente et que le compostage individuel ne nécessite pas forcément l'utilisation d'un composteur quand il est pratiqué en tas, dans un jardin.

Recommandation n° 6 : Augmenter significativement le taux d'équipement en composteurs individuels et collectifs en vue du respect de l'objectif de la généralisation du tri à la source des biodéchets avant le 31 décembre 2023.

5.6 Le réemploi des apports en déchèteries

Les déchèteries sont aujourd'hui, pour Calitom, la première filière de collecte des déchets, loin devant les ordures ménagères résiduelles ou la collecte sélective, soit pour 2019, 225 kg/habitant/an, hors gravats, contre 184 kg/habitant/an pour les OMR et 62 kg pour la collecte sélective.

Une partie non négligeable des produits déposés en déchèterie est encore propre au réemploi. L'une des actions prévues au PLPDMA 2020-2025 est donc de développer les zones de réemploi/échanges dans les déchèteries bien qu'il n'en existe aujourd'hui qu'une seule de ce type. Cette politique s'insère parfaitement dans le cadre de l'objectif 12 du SRADDET de Nouvelle-Aquitaine, intitulé « Développer une économie du réemploi, favorisant l'emploi local et l'économie sociale et solidaire (ESS) ». Le SRADDET apporte les précisions suivantes : « *En organisant les déchèteries comme des « magasins inversés » où les habitants peuvent déposer dans des casiers adaptés les objets encore utilisables dont ils n'ont plus l'usage, et éventuellement prendre les objets laissés par d'autres, les collectivités contribuent à faciliter le réemploi tout en limitant les coûts de traitement* ». La création dans les déchèteries d'une zone de dépôt destinée au réemploi est, par ailleurs, depuis la loi du 10 février 2020 précitée, une obligation législative inscrite à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales.

Calitom précise dans sa réponse que toutes les déchèteries de Charente disposent d'une zone qui permet de récupérer les objets et produits pouvant être réemployés. Ces derniers sont ensuite acheminés vers une recyclerie pour y être vendus. Le syndicat a, par ailleurs, mis en place, au sein de la déchèterie la plus importante qu'il gère, une zone d'échanges directs entre usagers pour les produits, objets et matériaux pouvant être réemployés. Enfin, Calitom envisage de mettre en place des « matériauuthèques » dans les principales déchèteries du département.

5.7 La prévention des déchets dangereux

La prévention dite « qualitative » des déchets a pour but de diminuer la nocivité de ces derniers. Les deux enjeux de cette prévention sont, d'une part, la réduction de la production de déchets dangereux en limitant l'utilisation de matériaux ou produits dangereux et, d'autre part, la mise en place d'un tri systématique des déchets dangereux.

Le PRPGD de Nouvelle-Aquitaine consacre un chapitre entier aux déchets dangereux. Ce document précise que la réduction de la production de déchets dangereux passe en priorité par des actions de sensibilisation des petits producteurs de déchets dangereux : les particuliers, les artisans et commerçants, les exploitants agricoles et les jardiniers, les collectivités, administrations et

établissements d'enseignement. Un autre axe stratégique du PRPGD est l'augmentation du taux de collecte des déchets dangereux diffus. Le PRGD note en effet que si la gestion des déchets dangereux des gros producteurs est globalement assurée de manière correcte et fait l'objet d'une traçabilité, une partie du gisement de déchets dangereux diffus ne suit pas de filière appropriée. Le PRPGD présente l'amélioration du taux de collecte des déchets dangereux diffus comme un « enjeu majeur permettant de réduire fortement les impacts de ce gisement sur l'environnement ». Alors que le projet de PLPDMA abordait largement cette problématique des déchets dangereux dans le dossier de candidature « territoire zéro gaspillage, zéro déchet », le PLPDMA 2020-2025 de Calitom n'y fait pas allusion. Il pourrait donc être utilement complété par la reprise des préconisations du PRPGD en la matière.

Selon les données fournies par le syndicat, l'évolution du tonnage des déchets dangereux collectés par les déchèteries du département est plutôt orientée à la hausse⁶. Cette dernière peut avoir une triple signification, soit les ménages sont de plus en plus soucieux d'apporter les produits dangereux dans les déchèteries, soit ils utilisent davantage de produits dangereux, ou les deux simultanément. Il n'y aurait donc que des avantages à ce que Calitom puisse mieux renseigner les causes de cette hausse afin d'y corréliser les mesures à prendre.

5.8 Le rôle de Calitom en matière de prévention des déchets des activités économiques (DAE)

Les déchets des activités économiques (DAE) sont définis par l'article R.541-8 du code de l'environnement comme étant « tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur initial n'est pas un ménage ». Les activités économiques regroupent l'ensemble des secteurs de production (agriculture-pêche, construction, secteur tertiaire, industrie). Les DAE représentent, au niveau national, près de 90 % du volume total des déchets contre 10 % pour les DMA. La part des déchets du BTP dans les DAE est de l'ordre de 75 %.

La collecte des déchets des activités économiques est effectuée par trois types d'organisation par :

- le service public, qui organise la collecte des DAE « assimilés » aux déchets ménagers ;
- les entreprises productrices de déchets, qui sont alors responsables du traitement de leurs déchets et organisent leur transport vers les sites de traitement ;
- les filières dites de « responsabilité élargie du producteur » (REP), c'est-à-dire par des éco-organismes spécialement créés pour organiser la collecte des déchets pour le compte des producteurs.

Calitom a un rôle de prévention de tous les déchets, DMA comme DAE. L'article R. 541-41-19 du code de l'environnement précise en effet que les PLPDMA « ont pour objet de coordonner l'ensemble des actions qui sont entreprises tant par les pouvoirs publics que par les organismes privés en vue d'assurer la réalisation des objectifs définis à l'article L. 541-1 du code de l'environnement ». Or, cet article concerne toutes les catégories de déchets. Calitom est d'ailleurs parfaitement conscient de la mission qui lui incombe en matière de prévention des DAE, comme en témoigne le fait que les entreprises constituent, avec les citoyens et les administrations, l'une des trois cibles du PLPDMA 2020-2025.

⁶ 376 tonnes en 2014, 369 en 2015, 310 en 2016, 497 en 2017, 439 en 2018 et 476 en 2019.

Le syndicat fait état, dans son rapport annuel, de sa participation à un programme dénommé « Pacte efficacité matières ». Ainsi, Calitom et la CCI de la Charente accompagnent 15 entreprises volontaires pour réduire le volume de leurs déchets. 250 tonnes de déchets par an seraient évitées grâce à cet accompagnement des entreprises. Ce chiffre est toutefois dérisoire au regard du volume des DAE (hors BTP) dans le département de la Charente, estimé par l'AREC à 300 000 tonnes en 2011. Le programme Pacte ne permet qu'une réduction de 0,08 % du total des DAE hors BTP.

Il est vrai qu'en dehors des actions de sensibilisation des entreprises, Calitom dispose de leviers d'action très limités en matière de DAE. Il peut d'ailleurs paraître paradoxal de demander à des organismes qui ne gèrent qu'une partie très limitée des déchets -les DMA- d'agir pour la prévention de tous les déchets.

En outre, l'impact des actions de prévention des déchets des activités économiques est d'autant plus difficile à mesurer que les flux de DAE ne sont pas connus avec précision. Il a été fait état, lors du débat public participatif de 2016 sur l'avenir du traitement des déchets en Charente, d'un gisement des DAE, hors BTP, de l'ordre de 67 000 tonnes. Dans sa réponse à l'extrait du rapport d'observations provisoires qui lui a été adressé, l'agence régionale d'évaluation environnement climat (AREC) de Nouvelle-Aquitaine précise qu'il s'agit, en l'occurrence, du flux de DAE réellement identifiés à la suite des enquêtes de l'Observatoire auprès des installations de traitement. En revanche, les 300 000 tonnes de DAE évoquées dans le dossier de candidature de Calitom pour l'appel à projet « territoire zéro gaspillage zéro déchet » ne sont qu'une estimation du gisement des déchets d'activités économiques, non dangereux et non inertes (DAE NDNI) produits par les entreprises.

L'AREC indique qu'elle a remis à plat, en 2020, sa méthodologie d'estimation des DAE non dangereux et non inertes afin de répondre à la méthode harmonisée d'observation des DAE de l'ADEME. L'estimation des DAE NDNI est aujourd'hui réalisée à partir :

- des données d'effectifs salariés de la base ACOSS-URSSAF selon chaque code NAF (nomenclature d'activité française) ;
- des ratios nationaux calculés par l'AREC sur la base des enquêtes 2016 de l'INSEE sur les productions de déchets non dangereux dans l'industrie et le commerce ;
- des ratios établis à partir de la méthodologie développée par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Toulouse, la chambre des métiers et de l'artisanat de Haute-Garonne et l'Observatoire régional des déchets et de l'économie circulaire en Occitanie (ORDECO) ;

Le gisement annuel des DAE est recalculé chaque année en fonction de la mise à jour du jeu de données de la base ACOSS-URSSAF disponible en juin. Pour la Charente, le gisement de DAE en 2019 est estimé à 230 098 tonnes.

L'AREC précise, par ailleurs, que l'estimation actuelle des DAE est valable aux échelles régionale et départementale mais qu'une analyse à une échelle inférieure est statistiquement non significative. Elle indique qu'un travail d'amélioration de la connaissance des DAE est actuellement en cours. Un premier groupe de travail a été constitué en février 2021 et un second devrait l'être à la fin de l'année.

La méconnaissance du gisement des DAE est une question soulevée par l'état des lieux du PRPGD de Nouvelle-Aquitaine, pour qui « *le gisement des DAE est mal connu ; pas de suivi de l'évolution des DAE* ». Il est également précisé dans cet état des lieux que moins de la moitié du gisement de BTP estimé par la cellule économique régionale de la construction (CERC) correspondrait à la réalité du terrain. L'AREC mène une enquête spécifique auprès des centres de tri de DAE afin d'améliorer la connaissance des DAE en Nouvelle-Aquitaine. L'enquête bisannuelle sur les installations de traitement permet, par ailleurs, de progresser dans la

connaissance du gisement de DAE car la part de celui-ci qui est captée par des installations de traitement progresse régulièrement : elle est de 67 % en 2019 contre 49 % en 2015.

En conclusion, il est possible de dire que si le tonnage des DMA est connu avec précision, c'est encore loin d'être le cas des autres catégories de déchets. Calitom peut, à son niveau, contribuer à une meilleure connaissance des DAE, et en particulier des flux de déchets du BTP, en invitant, puisqu'il ne peut le faire lui-même, les EPCI adhérents et les communes à mettre en œuvre une traçabilité des déchets sur leurs chantiers, comme le recommande le PRPGD.

6 LA VALORISATION DES DECHETS

Il existe deux types de valorisation : la « valorisation matière » et la « valorisation énergétique » des déchets. La valorisation matière peut prendre plusieurs formes : le recyclage, la valorisation organique par méthanisation ou compostage et le remblaiement de carrières pour les déchets du BTP. Elle est le mode de traitement prioritaire dans la hiérarchie de traitement des déchets. La valorisation énergétique ne doit être réalisée que si le recyclage ou la valorisation organique sont impossibles.

6.1 Le respect des objectifs fixés par la loi en matière de valorisation des déchets

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015 (article L. 541-1 du code de l'environnement) a fixé comme objectif une augmentation de la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation matière en orientant, vers ces filières de valorisation, 55 % des DMA et des DAE (hors BTP) en 2020⁷.

En tenant compte de la totalité des déchets pris en charge par le syndicat, outre les DMA du département, les DAE adressés à Calitom ou les déchets recyclables en provenance d'autres départements, le taux de valorisation matière est de 52,6 % en 2019, ce qui est légèrement inférieur à l'objectif fixé par la loi pour 2020. En revanche, pour les seuls DMA du département de la Charente, le taux de valorisation matière est de 56 %, ce qui est supérieur à l'objectif de 55 % fixé par la loi. Ce taux est également supérieur au taux régional de valorisation matière des DMA, qui est de 49 %, en 2018, selon les données de l'AREC. Le syndicat reste toutefois encore très loin de l'objectif de 55 % des DMA faisant l'objet d'une préparation en vue de la réutilisation ou d'un recyclage, en 2025, fixé par la loi du 10 février 2020. Ainsi, la valorisation matière proprement dite (hors la valorisation organique) n'est en effet que de 37 % en 2019.

Hors les DMA ou les DAE qu'il prend en charge, Calitom n'est pas en mesure de connaître le taux de valorisation des autres déchets en raison de l'absence de données fiables sur le volume des déchets, comme cela a déjà été souligné. L'état des lieux de la gestion des déchets du PRPGD précise que le taux de valorisation des déchets ne peut pas être calculé pour la région Nouvelle-Aquitaine et que le taux de valorisation des DAE (hors BTP) n'est connu que pour les DAE identifiés dans le fichier GEREP (Gestion Électronique du Registre des Émissions Polluantes), soit moins du tiers du volume des DAE estimé en Nouvelle-Aquitaine. Pour les déchets du BTP, le

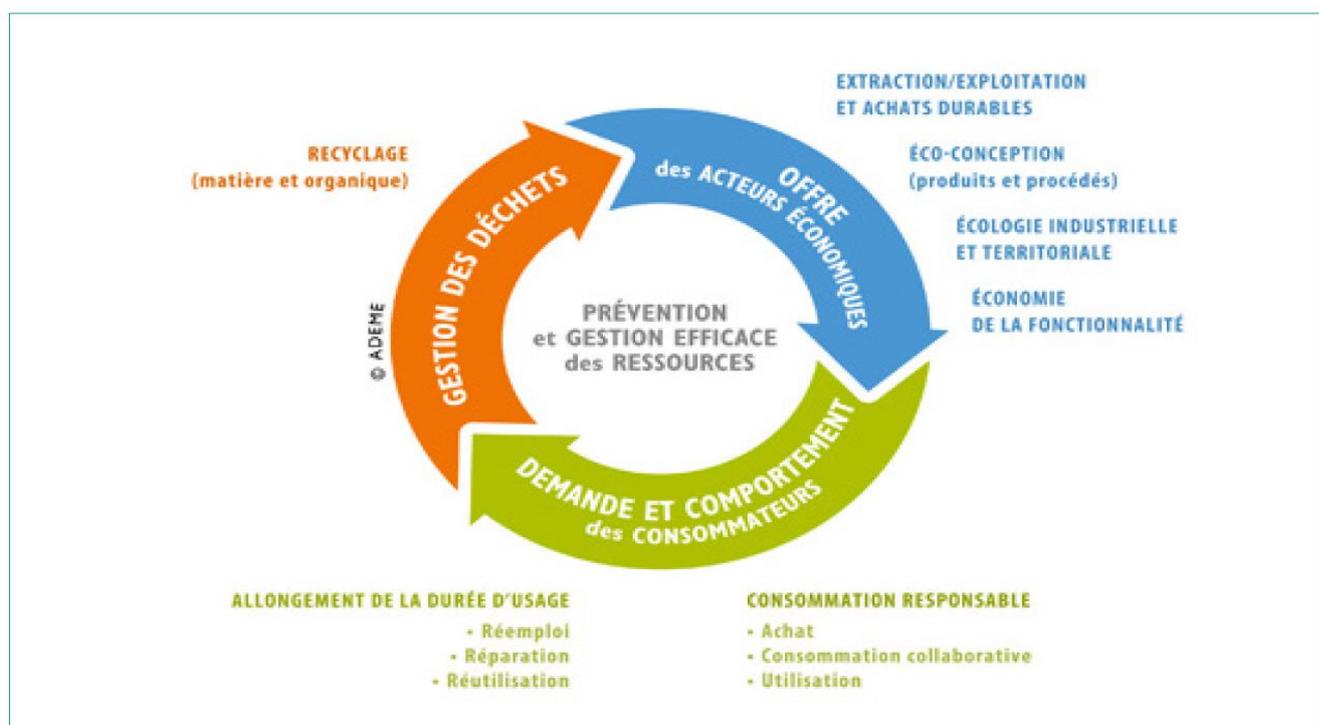
⁷ Cf. article L. 541-1 du code de l'environnement qui liste les objectifs nationaux déclinés par la politique nationale de prévention et de gestion des déchets.

taux de valorisation n'est connu que pour les déchets du BTP à diriger vers les installations dédiées à cet effet (il est alors de 82 %). Le niveau de valorisation total des déchets du BTP ne peut pas être mesuré car le devenir de la moitié du gisement estimé des déchets inertes n'est pas connu. Il n'existe pas non plus de données sur les déchets non inertes du BTP (6 % environ des déchets du BTP). Enfin, le devenir des déchets non dangereux non inertes et des déchets dangereux issus des chantiers du BTP n'est pas davantage connu car les installations qui reçoivent ces déchets ne les distinguent pas selon leur origine de production (BTP ou autres activités économiques). Il est aujourd'hui impossible de connaître, pour la région Nouvelle-Aquitaine, le taux de valorisation des déchets autres que les DMA afin de le comparer à l'objectif fixé par la loi d'un taux de valorisation matière de 55 % pour les DAE hors BTP et de 70 % pour les déchets du BTP.

6.2 Le recyclage des déchets

Les trois domaines de l'économie dite « circulaire » sont le recyclage, l'offre des acteurs économiques et la demande et le comportement des consommateurs.

L'économie circulaire - 3 domaines, 7 piliers

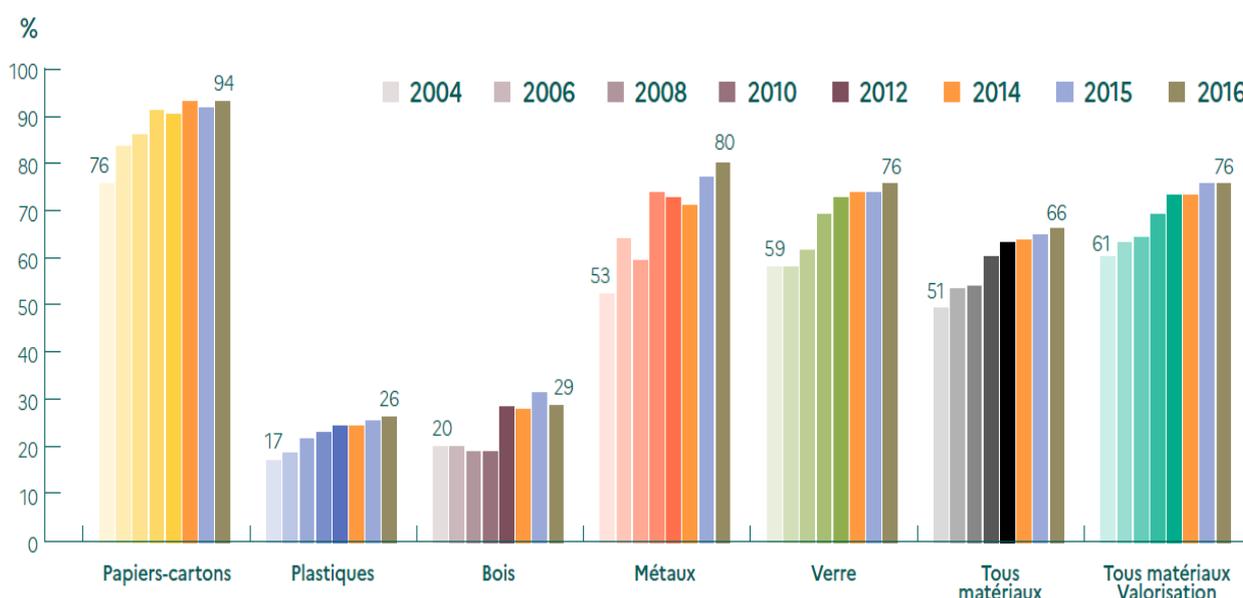


Source : ADEME

L'économie est aujourd'hui loin d'être « circulaire » dans le sens où le recyclage des déchets fournirait la totalité des ressources nécessaires. En premier lieu, il existe structurellement un taux de fuite dans le recyclage car un recyclage à 100 % est matériellement impossible. En second lieu, comme la production augmente sans cesse, les matériaux recyclés sont loin d'être suffisants pour couvrir les besoins en ressources matérielles. Ainsi, l'acier et la fonte recyclés ne représentent que 49 % des matériaux utilisés dans la production, le taux d'utilisation (ou « taux d'incorporation ») du verre recyclé étant de 56 % et celui du papier-carton de 67 %⁸.

Les taux de recyclage varient fortement selon les matériaux : 94 % pour les papiers-cartons, 80 % pour les métaux, 76 % pour le verre et seulement 26 % pour les plastiques⁹. Par ailleurs, il est estimé que seule la moitié des déchets du BTP est recyclée alors qu'il s'agit du secteur qui produit le plus de déchets.

Figure 54. Taux de recyclage des emballages par matériau (% de matériaux envoyés en recyclage par rapport au gisement) et taux de valorisation de 2004 à 2016



Source : Eurostat – Déchets d'emballages par type d'exploitation des déchets et flux des déchets

Calitom gère en régie un centre de tri d'une capacité annuelle de 43 000 tonnes, qui a été mis en service en 2015. Tous les déchets recyclables du département, ainsi que ceux en provenance d'autres départements, sont triés dans ce centre. La répartition, en pourcentage des tonnages des résultats du recyclage des matériaux, est le suivant en 2019 : papier : 50 % ; cartonnettes : 14,5 % ; plastiques rigides : 11 % ; plastiques souples : 3 % ; briques : 1,2 % ; petits aciers et aluminium : 0,9 % ; aciers, boîtes et bidons de métal : 4,4 % ; refus de tri : 15 %.

Le « refus de tri » correspond aux déchets collectés dans le cadre de la collecte sélective mais qui, *in fine*, ne peuvent pas être recyclés car ils ne respectent pas les critères permettant leur recyclage, comme, par exemple, des emballages souillés ou des erreurs de tri. Ces déchets sont alors mis en décharge. Le taux de refus de tri est de 15 % en 2019 contre 13 % en 2018 en raison de l'accroissement des apports de déchets en provenance de collectivités de Charente-Maritime et

⁸ ADEME : Bilan national du recyclage 2008-2017, chiffres-clés, édition 2020.

⁹ Ibidem.

des erreurs de tri plus fréquentes lors de la période touristique estivale. Le taux moyen de refus de tri est, au niveau national, de 20 % (ADEME, Déchets chiffres-clés, édition 2020).

En ce qui concerne le recyclage au sein de la filière plastique, Calitom a fait l'estimation suivante de la répartition des plastiques selon les types de collecte : 45 % du total des plastiques se trouvent dans les OMR ; 38 % dans les déchèteries et 17 % dans les collectes sélectives. Le classement des plastiques par exutoire final est le suivant : industrie du recyclage : 17 % ; valorisation énergétique : 6 % ; enfouissement : 77 %. Au vu de ces données, il apparaît que l'objectif fixé par la loi du 10 février 2020 susmentionnée de « *tendre vers l'objectif de 100 % de plastique recyclé d'ici le 1^{er} janvier 2025* » sera, selon Calitom, « *extrêmement difficile à atteindre* ».

A la question de la Chambre sur les moyens d'accroître le taux de recyclage du plastique, le syndicat s'interroge sur la priorité des objectifs. Pour lui, « *avant de fixer des objectifs de recyclage de plastique, il serait nécessaire de fixer des objectifs de diminution de la consommation de plastique (...). Ensuite, pour les plastiques que l'on ne peut éviter, il faudra améliorer le recyclage en imposant, par exemple, des taux d'incorporation de plastiques recyclés (différents et cohérents par secteurs de production) dans les nouveaux produits afin que les metteurs sur le marché ne soient pas tentés d'aller directement vers de la résine vierge dès que les cours du pétrole sont bas* ».

6.3 La nouvelle filière des combustibles solides de récupération (CSR)

La production de combustibles solides de récupération (CSR) s'inscrit en complément de la valorisation matière. Son but est de chercher à valoriser énergétiquement des déchets qui ne peuvent pas être recyclés. La hausse de la TGAP a conduit Calitom à envisager la production de CSR, ce mode de valorisation lui permettant de réduire le volume des déchets destinés à être enfouis et donc le coût de la TGAP. Son projet est appelé « Papyrus » car le CSR servirait d'alimentation énergétique à une entreprise de fabrication du papier.

Ce projet est, à l'heure actuelle, suspendu pour deux raisons. En premier lieu, le dossier est économiquement fragile, ne reposant que sur une seule entreprise. En cas de faillite de cette dernière, Calitom aurait à assumer la charge d'un outil coûteux et non réutilisable. Le syndicat recherche actuellement d'autres partenaires intéressés par cette source d'énergie. En second lieu, la baisse actuelle du prix du gaz rend beaucoup moins attractive, pour un industriel, la fourniture de vapeur provenant d'une chaudière alimentée par des CSR.

7 LE COUT DE LA GESTION DES DECHETS

7.1 Les outils de comparaison des coûts mis en place par l'ADEME

Deux types de coûts sont à distinguer : le coût « aidé » et le coût complet. Le coût dit « aidé » de la gestion des déchets correspond à l'ensemble des charges (structure, collecte, transport, etc.) duquel sont retranchées diverses recettes liées à la gestion des déchets : les produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers), les soutiens des éco-organismes et les aides publiques. Le coût aidé reflète donc la charge restant à financer par la collectivité. Quant au coût complet, il retrace l'ensemble des charges.

L'ADEME a mis au point deux outils afin d'aider les gestionnaires du service public des déchets à mieux connaître leurs coûts et les comparer avec ceux d'autres acteurs publics comparables : la « matrice des coûts » et la « méthode ComptaCoût ». La matrice des coûts est un cadre de présentation des coûts du service public de gestion des déchets. Elle permet de connaître, pour chaque flux de déchets, les charges et produits associés, afin d'évaluer avec précision les coûts réels de gestion. ComptaCoût est une méthode de comptabilité analytique qui permet d'extraire de la comptabilité publique les charges et les produits relatifs aux déchets et de les classer de manière à renseigner plus facilement la matrice des coûts. C'est grâce à l'utilisation de ces deux outils, par les gestionnaires des déchets, que l'ADEME a pu élaborer un référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets.

Le référentiel le plus récent de l'ADEME date de novembre 2019 (référentiel national des coûts de prévention et de gestion des déchets, édition 2019), avec une analyse des données 2016. Au niveau national, le coût aidé moyen est 92,5 € HT par habitant, dont 53,1 € pour les ordures ménagères résiduelles, qui sont de loin les plus coûteuses à gérer, les déchets des déchèteries venant en deuxième position (20,7 €). Le coût aidé varie fortement selon les territoires. Afin de faciliter les comparaisons de coûts, l'ADEME a donc mis au point une typologie des territoires : habitat rural, habitat mixte à dominante rurale, habitat mixte à dominante urbaine, habitat urbain, habitat touristique. Pour chaque type de territoire, l'ADEME fournit les coûts moyens et médians¹⁰ de la gestion des déchets.

7.2 Remarques méthodologiques préalables

Il est d'abord à noter que l'analyse comparative effectuée par la chambre régionale des comptes ne porte que sur la situation en 2016, dernière année pour laquelle le référentiel de l'ADEME est disponible. Dans sa réponse, le syndicat écrit que le surcoût visible en 2016 « *s'est très certainement réduit depuis* ». La chambre régionale des comptes en prend note.

Calitom fait également remarquer que le référentiel de l'ADEME est un « *outil de comparaison qu'il faut prendre avec la plus grande précaution tant les limites qu'il présente sont importantes* » : l'échantillon statistique n'est pas fiable car les collectivités ayant renseigné la matrice représentent en 2016 moins du tiers de la population nationale ; de nombreuses collectivités ne renseignent pas la matrice des coûts de l'ADEME, en particulier celles qui ont un niveau de coût plus élevé que la moyenne ; il existe une forte dispersion des résultats obtenus, qui va du simple au double. La chambre régionale des comptes considère que, même si le référentiel de l'ADEME, comme tout référentiel, présente des limites, il n'en est pas moins un outil de pilotage utile, ce qui explique d'ailleurs que Calitom ait été l'un des premiers gestionnaires de déchets à remplir la matrice de l'ADEME.

Le syndicat souligne, par ailleurs, que, si l'on prend comme indicateur le coût de la gestion des déchets par habitant, ce dernier a baissé entre 2011 et 2018 de 11 € HT par habitant. Enfin, Calitom fait observer qu'il convient de comparer non seulement les coûts, mais aussi les performances atteintes en matière de tri et de valorisation des déchets.

¹⁰ C'est-à-dire le niveau des coûts tel que la moitié des organismes a un coût supérieur au coût médian et l'autre moitié un coût inférieur.

7.3 Comparaison des coûts de Calitom avec ceux d'autres structures comparables

7.3.1 Les coûts aidés

Les coûts aidés du syndicat ont été comparés avec ceux des organismes publics intervenant dans un type d'habitat comparable, à savoir « mixte à dominante rurale ». Les coûts aidés par flux de déchets au niveau national sont présentés par le schéma ci-dessous :

LE COÛT NATIONAL MÉDIAN DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS POUR LES COLLECTIVITÉS MIXTES À DOMINANTE RURALE EST DE **85,9 € PAR HABITANT**.

Pour mémoire, toutes typologies d'habitat confondues, le coût moyen est de 92,5 €.



*Percentiles : 80 % des collectivités dans cette fourchette de coûts

Source : ADEME

En ce qui concerne Calitom, l'évolution du coût aidé en € par habitant a été la suivante :

Tableau n° 1 : Evolution du coût aidé en €/habitant

2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution En %
117	110,2	107,7	108,1	105,7	107,5	- 8,1

Source : Calitom

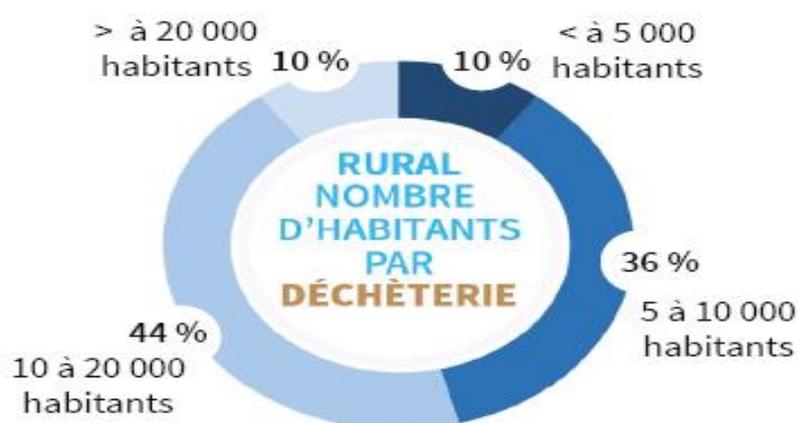
La hausse du coût aidé en 2019 est liée à l'extension de la collecte à la ville de Cognac et à la baisse des recettes générées par la collecte sélective (vente de matériaux). Certes, le coût aidé de la gestion des déchets par le syndicat a baissé entre 2014 et 2019 mais il reste nettement supérieur au coût relevé par l'ADEME dans des territoires comparables : 107,5 € par habitant en 2019 (107,7 € en 2016) pour Calitom contre une médiane au niveau national de 85,9 € en 2016, soit un surcoût égal à près de 25 % du coût médian. En Nouvelle-Aquitaine, le coût moyen dans les territoires mixtes ruraux est de 102 € (données AREC sur le coût 2018 de la gestion des

déchets). A l'exception du verre et des recyclables propres, tous les flux de déchets pris en charge par Calitom ont un coût aidé supérieur à celui habituellement constaté pour ce type de territoire.

Dans sa réponse, Calitom attribue une partie ce différentiel de coût, soit 10 € par habitant, à ce qu'il appelle le « coût du passé », sur lequel insiste également l'ordonnateur en fonctions entre le 1^{er} janvier 2017 et le 15 juillet 2020. Ce dernier correspond aux dépenses relatives à huit anciennes décharges, aujourd'hui fermées, qui ont été reprises au moment de la création du syndicat et dont Calitom assure maintenant le suivi en post-exploitation. Cette situation caractériserait Calitom par rapport à d'autres gestionnaires de déchets.

Le coût aidé des OMR du syndicat s'élève en 2019 à 57,6 €/habitant (55,6 € en 2016) contre un coût aidé médian de 47,4 €/habitant en 2016 pour un type d'habitat comparable. Il est resté globalement stable au cours de la période. Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes avait montré qu'il existait des écarts assez importants entre les secteurs de collecte en prenant comme indicateur le ratio kg de déchets/km parcourus par les camions. Ces écarts ont été réduits. Par ailleurs, le syndicat a pris essentiellement deux mesures pour réduire le coût de la collecte : la diminution de la fréquence des collectes et la robotisation de la collecte. Il est probable que l'explication du surcoût ne réside pas essentiellement dans la collecte mais dans le traitement des OMR.

La nette diminution du coût aidé de la collecte sélective, qui est passé de 16,9 €/habitant, en 2014, à 9,7 €/ hab. en 2019, est liée à la mise en service du centre de tri. Le coût aidé de la collecte sélective en 2016 (6,9 €) est proche du niveau médian.



Source : ADEME

Le coût aidé des déchèteries a régulièrement progressé au cours de la période. Il est passé de 27,8 €/habitant en 2014 à 28,9 € en 2016 et 31,4 €/ habitant en 2019, pour un coût médian bien inférieur car il s'élève à 23,9 €/habitant en 2016. Le nombre d'habitants moyen par déchèterie est d'environ 7 200 sur le territoire couvert par Calitom. Il est indiqué en réponse que cet indicateur est un facteur essentiel de la différence de coût car, dans le même type de territoire rural, 54 % des gestionnaires de déchets ont un nombre d'habitants moyen par déchèterie supérieur à 10 000.

7.3.2 Les coûts complets

Les graphiques ci-dessous illustrent les écarts de coûts complets entre Calitom et les organismes de gestion des déchets qui interviennent dans des territoires analogues :

■ DE FORTES DISPERSIONS DES COÛTS PAR TONNE SELON LES COLLECTIVITÉS MIXTES À DOMINANTE RURALE



Source : ADEME (données 2016).

L'examen des données relatives au coût complet corrobore le constat déjà formulé lors de la comparaison du coût aidé de Calitom avec le référentiel de l'ADEME. Le coût complet, tous flux de déchets, est en effet nettement supérieur à celui relevé pour les autres organismes publics : 249 € la tonne en 2016 (261 € la tonne en 2019 alors que le coût médian est de 206 €). Il est à noter que 80 % des gestionnaires publics intégrés dans le référentiel de l'ADEME ont des coûts situés entre 170 et 252 € la tonne, ce qui signifie que le coût de gestion des déchets par Calitom est, en 2016, particulièrement élevé pour ce type d'habitat.

Les deux principaux domaines de surcoûts par flux de déchets sont les OMR et les déchèteries. Le coût complet de gestion des OMR par Calitom est de 337 € la tonne en 2016 (339 € en 2019) pour un coût médian de 274 € dans ce type d'habitat. L'écart est similaire pour les déchèteries : 153 € la tonne en 2016 ainsi qu'en 2019 pour un coût médian de 123 € en 2016. Dans sa réponse, Calitom fait également remarquer que le niveau du coût complet est également lié au coût des recyclables (485 € en 2016 pour un niveau médian de 419 €) en raison de l'étendue de la collecte en porte-à-porte et d'une performance de tri supérieure à la moyenne.

La structure atypique du coût complet par étapes techniques de Calitom pourrait être un élément explicatif de ce niveau élevé de coût pour la gestion de ces ordures. En effet, le coût du traitement représente près de 50 % du coût total contre 40 % au niveau national. Le syndicat utilise, pour le traitement des OMR, une unité de traitement mécano-biologique (TMB). Or, ce mode de traitement est marginal dans les territoires comparables de l'échantillon de l'ADEME (1 % du volume total des déchets pour ce type d'habitat et 4,2 % du tonnage entrant dans les installations de traitement des ordures ménagères (ITOM) au niveau national).

Une unité de traitement mécano-biologique (TMB) vise à une extraction et un compostage de la part organique des ordures ménagères, de manière à réduire les quantités d'ordures ménagères à enfouir. Le projet de création d'une unité de TMB a été conçu par Calitom, en 2009, pour une entrée en service en mai 2013. Cette unité de traitement n'a pas eu le rendement espéré en raison de la baisse du taux de déchets fermentescibles dans les ordures ménagères résiduelles. Dans sa fiche technique de mars 2014, consacrée au traitement mécano-biologique, l'ADEME souligne le

développement récent de la filière TMB en France. Elle note toutefois que le coût de ce mode de traitement est significatif et dépend de la performance de valorisation des déchets. Dans sa réponse, Calitom explique l'écart de coût avec le référentiel de l'ADEME pour la gestion des OMR par le recours au traitement mécano-biologique, qui présente un coût supplémentaire, malgré le bilan environnemental plus favorable de ce mode de traitement.

Le traitement mécano-biologique ne saurait néanmoins justifier à lui seul les écarts de coûts entre Calitom et le référentiel de l'ADEME. D'autres facteurs explicatifs du coût de la gestion des déchets par le syndicat restent à trouver.

7.4 Une indispensable prise en compte des coûts dans la stratégie de l'organisme

Calitom a été en avance par rapport aux autres gestionnaires publics de déchets pour la mise en place de la matrice des coûts et de ComptaCoût, comme le faisait remarquer le précédent rapport de la chambre régionale des comptes. Mais le syndicat n'exploite pas encore toutes les potentialités de sa comptabilité analytique, vraisemblablement parce que sa situation financière a été jusqu'à présent plutôt favorable.

Calitom va se trouver sous tension financière au cours des prochaines années. Or, l'intérêt d'une comptabilité analytique, est notamment de déceler des pistes d'économies potentielles dans les charges de fonctionnement. Il appartient donc au syndicat d'analyser de manière précise les raisons pour lesquelles ses coûts seraient éventuellement supérieurs dans le futur à ceux de gestionnaires de déchets comparables.

Recommandation n° 7 : A partir d'une analyse des éventuels écarts de coûts, intégrer la maîtrise des coûts dans la stratégie financière du syndicat.

8 ANALYSE FINANCIERE

8.1 La qualité de l'information financière et comptable

Le niveau moyen d'exécution des dépenses de la section de fonctionnement est très insuffisant car il s'élève à seulement 76 %, en moyenne, du montant des crédits ouverts sur la période 2016-2019. En effet, l'affectation systématique de l'excédent de fonctionnement des années antérieures en recettes de la section de fonctionnement a entraîné l'inscription de crédits au chapitre 67 (charges exceptionnelles) qui ne correspondaient à aucune dépense précise. Cet équilibre artificiel du budget, en contradiction des dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT, a porté atteinte au principe de sincérité budgétaire. Il appartenait au syndicat d'affecter l'excédent de la section de fonctionnement en réserve de la section d'investissement (compte 1068) ou encore de voter un budget de la section de fonctionnement en suréquilibre, comme l'autorise l'article L. 1612-6 du CGCT. Si l'on ne tient pas compte des inscriptions budgétaires non justifiées, le taux moyen de réalisation des crédits ouverts en dépenses de la section de fonctionnement est de 96 %.

Le taux moyen d'exécution des recettes de la section de fonctionnement au cours de la même période est de 106 %, ce qui montre une certaine tendance à sous-estimer les recettes lors de l'établissement du budget. Pour justifier l'écart entre les prévisions et les réalisations, le syndicat a argué de l'évolution des cours des ventes de matériaux au cours d'une année et de l'augmentation des tonnages de la collecte sélective par rapport à ses estimations. Calitom s'est toutefois engagé à ce que le taux de réalisation des recettes soit proche de 100 % en 2020. La chambre régionale des comptes en prend bonne note.

Le contrôle de la fiabilité de l'information comptable (respect des principes de sincérité, de prudence et d'indépendance des exercices) n'appelle pas d'observation.

8.2 Méthodologie de l'analyse et présentation des grandes masses budgétaires

Dans son rapport d'observations définitives de 2010, la chambre régionale des comptes avait procédé à une analyse de l'évolution de la situation financière de Calitom au cours de la période 2004-2008. Ses principales conclusions étaient les suivantes :

- une dégradation des résultats en raison d'une progression plus rapide des dépenses que des recettes ;
- une épargne nette -c'est-à-dire après remboursement du capital de la dette- structurellement négative ;
- un endettement élevé.

Le périmètre de gestion du syndicat a évolué au cours de la période en raison de divers événements : la modification du périmètre de la communauté d'agglomération de Grand Angoulême, la création de la communauté d'agglomération de Grand Cognac au 1^{er} janvier 2017, la reprise en régie d'une partie du service de collecte et l'extension de la compétence collecte de Calitom à la ville de Cognac à compter du 1^{er} janvier 2019. En conséquence, la structure des recettes et des dépenses a été modifiée.

Aux côtés du budget principal figurent deux budgets annexes : la recyclerie et le centre de tri. Le budget annexe du centre de tri facture le tri au budget principal car ce dernier reçoit les participations des EPCI membres du syndicat au titre de la collecte sélective ainsi que les soutiens des éco-organismes et le produit des ventes des matériaux. A l'inverse, certaines charges du centre de tri sont d'abord payées sur le budget principal puis refacturées au budget annexe.

Les dépenses du budget annexe de la recyclerie (94 K€ en 2019) sont peu significatives au regard des dépenses totales de Calitom. Quant au budget annexe du centre de tri, ses dépenses ont représenté, en 2019, près de 14 % des dépenses totales du syndicat.

En conséquence, l'analyse financière de la chambre régionale des comptes portera sur le budget principal.

Les dépenses 2019 du budget principal (hors refacturation au budget annexe du centre de tri) se répartissent ainsi selon les activités du syndicat : pour l'administration générale 2,8 M€, 1,2 M€ pour la prévention, 16 M€ pour la collecte et pour le traitement 18,5 M€.

8.3 Evolution de la situation financière du syndicat

Les charges courantes du syndicat sont passées de près de 30 M€ en 2014 à 35,3 M€ en 2019 en raison de l'extension du champ de compétences de Calitom.

Tableau n° 2 : Les charges courantes – en €

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Charges à caractère général</i>	19 606 127	15 660 010	17 835 256	18 325 369	21 056 973	21 829 034
+ <i>Charges de personnel</i>	7 745 132	9 254 316	9 419 454	10 014 743	10 957 650	11 552 678
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	262 746	2 354 322	97 139	34 614	140 714	219 533
+ <i>Autres charges de gestion</i>	316 507	246 861	323 010	181 760	381 764	397 746
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	2 033 377	2 124 817	2 883 426	1 535 578	1 634 501	1 285 265
= <i>Charges courantes</i>	29 963 889	29 640 326	30 558 285	30 092 064	34 171 602	35 284 255
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	25,8%	31,2%	30,8%	33,3%	32,1%	32,7%

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les deux principaux postes de dépenses sont les charges à caractère général et les charges de personnel.

Tableau n° 3 : Détail des charges à caractère général

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	19 606 127	15 660 010	17 835 256	18 325 369	21 056 973	21 829 034	2,2%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y.c. variations de stocks)</i>	1 505 736	1 663 155	1 739 286	1 722 764	2 126 878	2 198 596	7,9%
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	268 808	261 943	237 713	199 100	106 854	123 743	-14,4%
<i>Dont entretien et réparations</i>	730 906	483 291	517 530	552 344	855 919	783 723	1,4%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	132 195	180 237	172 366	172 816	186 257	145 001	1,9%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	152 213	111 699	145 511	205 272	330 730	489 347	26,3%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	5 379	166 378	206 379	198 278	90 473	174 572	100,6%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	14 963 419	10 910 259	13 111 022	13 156 061	14 620 988	15 150 111	0,2%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	139 315	148 318	174 385	144 472	157 518	148 887	1,3%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	162 297	173 022	190 971	185 326	246 704	245 548	8,6%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y.c. transports scolaires)</i>	34 007	45 713	28 474	37 948	25 036	23 975	-6,8%
<i>Dont déplacements et missions</i>	150 655	166 242	151 228	183 652	206 299	201 837	6,0%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	145 747	158 649	149 120	150 976	173 695	210 747	7,7%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	1 215 452	1 191 105	1 011 274	1 416 358	1 929 621	1 932 949	9,7%
<i>Dont transferts de charges de gestion courante</i>	0	0	0	0	0	0	

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les prestations de services constituent près de 70 % des charges à caractère général. Elles se décomposent ainsi : marchés de traitement des OMR (30 % du total de ces prestations), marchés de collecte (OMR, collecte sélective, verre : 28 %), marchés de transport et traitement des filières de déchèteries (17 %) et traitement des sacs jaunes par le centre de tri (25 %).

L'évolution du poste « autres services extérieurs », qui est passé de 152 K€ en 2014 à 489 K€ en 2019, s'explique par des changements comptables, des sommes imputées sur certains comptes ayant été transférées vers d'autres. Ainsi, comme l'indique Calitom, « *En accord avec le comptable public, le compte 611 n'enregistre plus que les marchés de prestations de services de collecte et traitement de déchets* ».

Il convient de relever la progression du poste « Impôts et taxes » à hauteur de 9,7 % par an en moyenne en raison de l'évolution de la fiscalité appliquée aux déchets enfouis (TGAP).

En ce qui concerne les charges de personnel, elles ont ainsi évolué au cours de la période de 49,2 %. Cette forte augmentation s'accompagne également d'un poids plus prégnant dans les charges courantes, passant de près de 26 % en 2014 à près de 33 % en 2019. Le renforcement de ces charges est dû à plusieurs facteurs, dont les deux principaux sont l'ouverture du centre de tri en 2015 et l'extension de la compétence collecte, exercée directement par le syndicat. Au total, le nombre d'agents équivalent temps plein (ETP) de Calitom a progressé de près de 40 % entre 2014 (206 ETP) et 2019 (290 ETP).

Le syndicat perçoit deux grandes catégories de recettes : les participations des EPCI adhérents et les ressources d'exploitation, « recettes propres » de Calitom.

Tableau n° 4 : Evolution des recettes – en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	0	0	0	0	0	0
<i>+ Ressources d'exploitation</i>	5 505 223	6 720 579	7 075 293	10 223 610	8 861 726	8 534 054
<i>+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	28 233 966	28 354 595	28 062 601	25 236 996	29 576 356	31 142 069
= Produits de gestion (A)	33 739 189	35 075 174	35 137 894	35 460 606	38 438 082	39 676 122

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les contributions versées par les intercommunalités constituent la ressource principale du syndicat. Elles s'élèvent à 23,9 M€ en 2019.

Tableau n° 5 : Evolution des ressources institutionnelles – en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Participations	24 298 169	24 361 211	23 113 311	18 995 317	21 947 013	23 971 586
Dont Etat	0	0	0	244 566	77 204	82 672
Dont communes	3 138 265	3 141 808	2 954 039	0	0	0
Dont groupements	21 159 253	21 218 876	20 158 929	18 750 328	21 869 362	23 888 825
Dont fonds européens	0	0	0	-	0	-
Dont autres	651	527	343	423	447	88
Autres attributions et participations	3 935 797	3 993 384	4 949 290	6 241 679	7 629 342	7 170 482
Dont compensation et péréquation	0	0	0	0	0	0
Dont autres	3 935 797	3 993 384	4 949 290	6 241 679	7 629 342	7 170 482
Total	28 233 966	28 354 595	28 062 601	25 236 996	29 576 356	31 142 069

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

La part en pourcentage du total des participations s'échelonne entre 31,3 % pour la communauté d'agglomération de Grand Cognac (collecte et traitement) et 1,4 % pour la communauté de communes du Rouillacais (traitement).

Tableau n° 6 : Détail des participations – en €

Liste des adhérents	Population en 2019	Total Participation TTC en 2019 (TVA 10%)	Pourcentage participation en 2019	Compétence transférée à Calitom
CDC La Rochefoucauld Porte du Périgord	21 881	2 307K €	8,9%	Collecte + Traitement
CDC Cœur de Charente	22 139	2 351K €	9%	Collecte + Traitement
CDC Charente Limousine	35 630	3 666K €	14%	Collecte + Traitement
CDC Val de Charente	14 076	1 553K €	5,9%	Collecte + Traitement
CDC Lavalette Tude et Drone	18 077	1 923K €	7,2%	Collecte + Traitement
CDC 4B	20 071	2 227K €	8,5%	Collecte + Traitement
CDA Grand Cognac	69 775	8 202K €	31,3%	Collecte + Traitement
CDC du Rouillacais	10 141	362K €	1,4%	Traitement
CDA GrandAngoulême	141 498	3 624K €	13,8%	Traitement
Population totale	353 288	26 215K €	100%	

Source : Calitom

En ce qui concerne les recettes propres de Calitom, elles se décomposent en « produits des services » et en subventions de la part des éco-organismes.

Tableau n° 7 : Détail des produits de service – en €

Désignation	2015	2016	2017	2018	2019
Vente matériaux centre de tri	1 419 143	1 474 100	1 846 483	1 887 000	1 427 426
Vente de verre	246 752	251 992	327 307	371 177	384 422
Vente matériaux déchetteries	607 786	626 332	819 700	945 916	913 630
Apports directs DAE, tout-venant, incinérateur	1 380 129	1 701 479	1 553 587	1 954 542	1 665 501
Apports directs déchets verts	41 956	39 828	47 560	40 172	45 142
Apports professionnels déchetteries	110 149	107 671	101 716	108 768	101 887
Redevance spéciale	1 017 106	993 368	838 371	816 021	614 742
Ventes de compost	25 800	13 646	8 469	16 936	13 889
Composteurs	8 003	12 077	0	0	0
Remboursement budgets annexes	1 714 412	1 713 465	1 855 726	2 556 858	2 891 184
Recettes Verdesis	49 170	62 610	0	0	0
Recettes CET fermés			30 164	22 936	29 939
Vente de bacs				25 691	38 527
Divers*	25 293	3 717	8 111	6 352	228 126
Mise à disposition personnels					79 885
Total	6 645 699	7 000 286	7 437 192	8 752 367	8 434 298

*En 2019, la réémission de titres annulés sur exercices antérieurs pour les ventes de matériaux du tri s'élève à 222 868,40 €

Source : Calitom

Les remboursements par le centre de tri des charges supportées par le budget principal représentent la part la plus importante des produits des services. Cette catégorie de ressources comprend également les recettes générées par la vente des matériaux issus du tri de la collecte sélective des déchets.

La forte baisse entre 2018 et 2019 de ces recettes est à relever : le produit de la vente des matériaux recyclés s'élève en effet à 1,4 M€ en 2019 contre 1,9 M€ en 2018 en raison de la chute des prix à la tonne des journaux-revues-magazines et du carton. Les facturations que Calitom effectue pour les apports de déchets non ménagers dans sa décharge, en particulier de la part des entreprises privées, sont une autre source de revenus.

La deuxième grande catégorie de « recettes propres » est constituée par les subventions versées au syndicat par les « éco-organismes », soit 7,3 M€ en 2019, en progression de près de 80 % depuis 2014 en raison d'un champ de compétences qui s'amplifie.

Tableau n° 8 : Détail des subventions – en €

Désignation	2015	2016	2017	2018	2019
ADEME	0	27 230	84 200	34 667	80 000
Citeo (Emballages+papiers)	3 503 081	4 434 602	5 654 586	6 890 618	6 495 166
OCAD3E	157 255	195 805	203 147	343 486	267 514
CDC extérieures pour dies	48 159	48 821	58 224	57 912	57 242
Eco TLC	20 155	20 172	20 160	52 385	35 329
Eco DDS	3 428	21 820	27 841	56 710	62 420
Eco mobilier	293 223	212 614	215 308	246 347	230 660
FIPHFP	10 062	21 026	590	1 525	-606
Divers	6 707	16 364	36 398	4 052	88
Total	4 042 070	4 998 454	6 300 453	7 687 702	7 227 813
Subvention contrats aidés *	221 738	242 323	244 566	77 204	82 672
Total	4 263 808	5 240 777	6 545 019	7 764 905	7 310 485

* Les subventions contrats aidés ont été enregistrées sur le chapitre 013 (remboursement de charges) jusqu'en 2016

Source : Calitom

Ces éco-organismes sont des personnes morales de droit privé, créées et financées par des producteurs qui, en vertu du principe « pollueur-payeur », sont responsables des déchets générés par les produits qu'ils ont mis sur le marché. La subvention versée par Citeo, qui s'élève en 2019 à 6,5 M€, représente environ 90 % du total des subventions versées au syndicat par les éco-organismes. Citeo a été créée par les entreprises du secteur de la grande consommation et de la distribution pour réduire l'impact environnemental de leurs emballages et papiers.

Les résultats de la section de fonctionnement ont ainsi évolué au cours de la période, passant de - 335 K€ en 2014 à - 754 K€ en 2019, évolution négative masquant des mouvements erratiques. Alors que les résultats avaient été positifs durant toute la période sous revue, à l'exception de l'année 2014, les exercices 2018 et 2019 ont donc été déficitaires, appelant une certaine vigilance pour la suite.

Tableau n° 9 : Le résultat de fonctionnement – en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Recettes de fonctionnement</i>	34 589 775	36 417 470	37 887 318	38 961 861	39 614 418	40 851 348
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	34 924 692	35 678 418	36 946 531	38 246 463	40 306 522	41 605 918
<i>Résultat de l'exercice</i>	- 334 917	739 052	940 787	715 397	- 692 104	- 754 570

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

L'épargne dite « nette », c'est-à-dire après remboursement des emprunts, a fortement augmenté entre 2014 et 2016 avant de diminuer en 2017 et 2018 et de devenir négative en 2019, signifiant que Calitom n'a pu dégager d'épargne propre pour financer ses dépenses d'équipement.

Tableau n° 10 : autofinancement net – en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>CAF brute</i>	3 989 183	5 878 649	6 184 966	4 809 088	4 489 430	4 364 089
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	4 393 348	4 291 028	3 890 384	4 281 365	4 364 989	4 652 928
= CAF nette ou disponible (C)	-404 165	1 587 621	2 294 583	527 723	124 440	-288 839

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les dépenses d'équipement ont connu une évolution irrégulière au cours de la période, soit 6,8 M€ en 2014 ; 4 M€ en 2015 ; 2,8 M€ en 2016 ; 5,3 M€ en 2017 ; 2,6 M€ en 2018 ; 4,6 M€ en 2019.

L'encours de la dette n'a que légèrement baissé au cours de la période : il est passé de 56,4 M€ en 2014 à 54,5 M€ en 2019. La capacité de désendettement, qui rapporte le total de l'encours de la dette à l'épargne brute dégagée par Calitom est de 12,5 ans en 2019. L'endettement du syndicat est donc préoccupant au regard du plafond national de référence fixé par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui est de 12 ans pour les communes et les EPCI à fiscalité propre. La capacité de désendettement est de 9 ans si l'on tient compte de la trésorerie du syndicat. Cette dernière est pléthorique en raison des excédents de fonctionnement cumulés : la trésorerie disponible représente en effet près de 6 mois de charges courantes.

En fin d'année 2014, le solde cumulé de la section de fonctionnement était déjà de 12,9 M€. Il a continué ensuite à progresser pour atteindre 15,3 M€ en 2017, avant de diminuer en raison des résultats déficitaires des exercices 2018 et 2019. Il s'élève néanmoins, en fin d'année 2019, à 13,8 M€. Ces excédents de fonctionnement auraient dû être utilisés pour financer les investissements au lieu de recourir à l'emprunt, ce qui aurait permis à Calitom, non seulement de réduire son endettement mais aussi d'éviter de payer des intérêts liés aux emprunts bancaires. Selon les données fournies par le syndicat et vérifiées par la chambre régionale des comptes, si le résultat excédentaire avait été affecté à la section d'investissement, Calitom aurait eu des charges d'intérêts diminuées de 253 K€ par an, en moyenne, sur la période 2011-2020. Le syndicat aurait pu réaliser une économie totale de près de 1,8 M€ sur la période 2014-2019, comme il le reconnaît lui-même. Calitom s'engage, dans sa réponse, à affecter les excédents de la section de fonctionnement au financement de la section d'investissement, tout en rappelant qu'il lui est nécessaire de disposer d'un fonds de roulement d'environ 5 M€ afin d'amortir l'impact des fluctuations de ses recettes propres (40 % de total des recettes) sans avoir à modifier la fiscalité ménages.

Recommandation n° 8 : Affecter les excédents de la section de fonctionnement au financement de la section d'investissement.
--

Calitom, à la demande de la chambre régionale des comptes, a procédé à une analyse des conséquences financières du premier confinement, au printemps 2020. Les deux activités principalement concernées ont été les déchèteries, qui ont été fermées du 16 mars au 11 mai 2020, et le centre de tri, qui n'a pas fonctionné entre le 20 mars et le 14 avril, puis a été en activité partielle jusqu'au 15 juin 2020. Si l'interruption de l'activité des déchèteries et du centre de tri a permis une économie de charges d'environ 1 M€¹¹, elle a néanmoins entraîné une baisse de recettes estimée par Calitom à 1,15 M€, dont 1,02 M€ pour le centre de tri du fait d'une diminution des tonnages traités et du produit de la vente de matériaux, ainsi qu'en raison d'une baisse du soutien de Citeo. Par ailleurs, Calitom a dû procéder à diverses dépenses supplémentaires (achat de masques, versement d'une prime exceptionnelle aux agents de 100 K€). Le coût net global du premier confinement a été estimé par Calitom à 350 K€ mais le syndicat précise qu'il pourrait atteindre plus de 700 K€ en fonction de l'évolution du tonnage non traité.

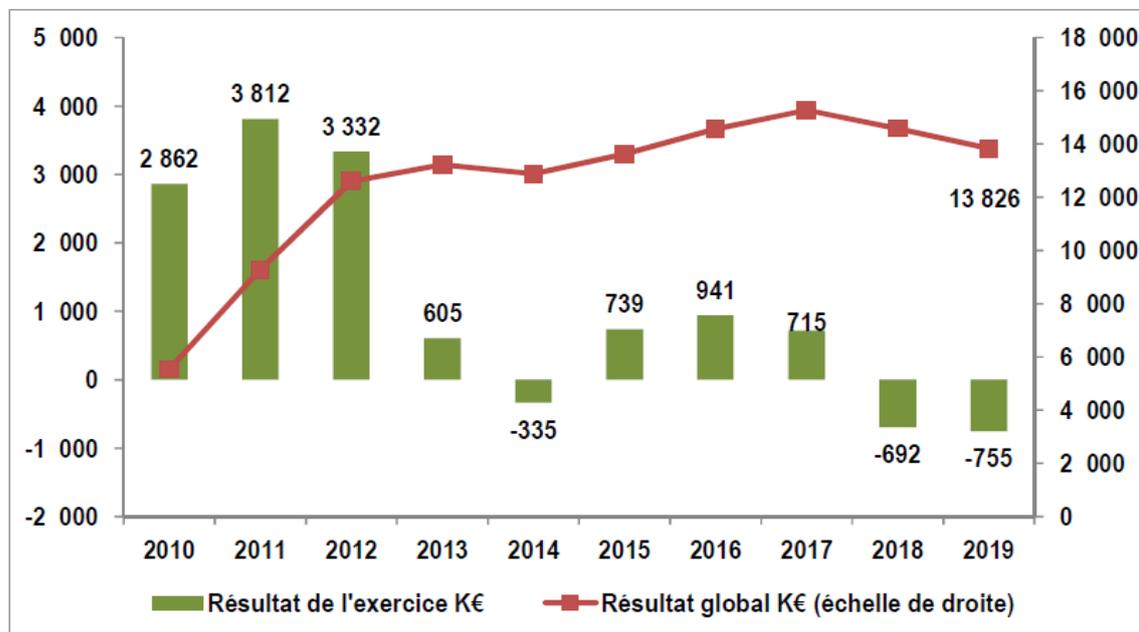
8.4 La prospective financière

Si l'accumulation des excédents de fonctionnement peut être vue comme le signe d'une gestion prudente, une sorte d'épargne de précaution en vue de temps plus difficiles, en réalité, c'est avant tout le signe d'une absence de stratégie financière. Deux hypothèses auraient dû être clairement envisagées par Calitom : soit une baisse des contributions demandées aux EPCI membres, et donc à leurs habitants, afin de résorber l'excédent, soit la constitution de réserves en section d'investissement dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Aucune de ces deux politiques n'a été menée. Il y a, certes, eu une baisse des participations demandées aux EPCI à compter de 2015. Ainsi, le coût moyen par habitant de la participation, demandée par Calitom, est passé de 119,3 € (TTC) en 2015, à 107,8 € en 2018 avant de remonter à 110,2 € en 2019. Mais la diminution de la contribution n'a pas permis de résorber l'excédent. Par ailleurs, les excédents de la section de fonctionnement n'ont pas été utilisés pour financer les investissements du syndicat, ce qui a occasionné, comme cela a été précédemment souligné, le paiement de charges d'intérêts qui auraient pu être évitées.

¹¹ 600 K€ pour les déchèteries et 400 K€ pour le centre de tri.

Evolution du résultat de la section de fonctionnement (en K€)



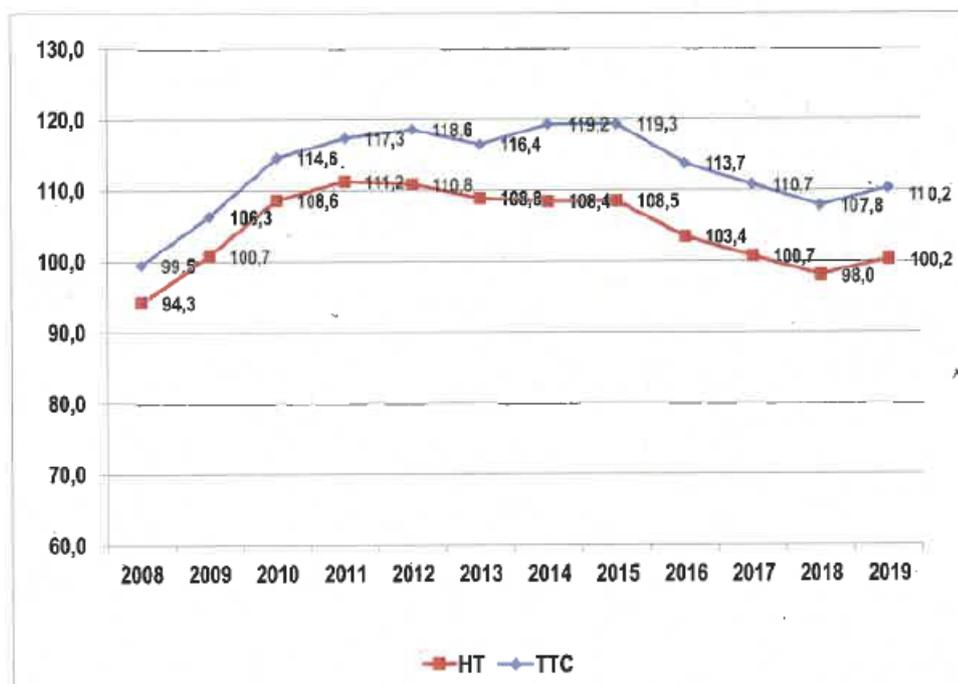
Source : Calitom

Tableau n°11 : Evolution du solde d'exploitation reporté

en K€	Recettes	Dépenses	Résultat de fonctionnement	Solde reporté N-1	Solde reporté N
2008	26 038	25 982	56	2 106	2 162
2009	28 108	27 494	614	2 162	2 776
2010	31 532	28 670	2 862	2 676	5 538
2011	33 318	29 506	3 812	5 464	9 276
2012	33 730	30 398	3 332	9 276	12 608
2013	34 124	33 520	605	12 608	13 213
2014	34 590	34 925	-335	13 213	12 878
2015	36 417	35 678	739	12 878	13 617
2016	37 912	36 971	941	13 617	14 558
2017	38 961	38 246	715	14 558	15 273
2018	39 614	40 306	-692	15 273	14 581
2019	40 851	41 606	-755	14 581	13 826

Source : Calitom

Evolution du coût/habitant



Source : Calitom

Pour justifier l'accumulation des excédents de fonctionnement, Calitom précise qu'il avait besoin de faire face aux fluctuations de ses recettes autres que celles supportées par les ménages. Mais le syndicat a lui-même évalué le montant du fonds de roulement nécessaire pour pallier ces variations à 5 M€ alors que le total des excédents cumulés a toujours été supérieur à 13 M€ au cours de ces dernières années. Calitom précise néanmoins que le solde de fonctionnement reporté n'est plus que de 10,8 M€ pour l'exercice 2020 et devrait être de l'ordre de 5 M€ à la fin de l'année 2021.

L'environnement dans lequel va évoluer le syndicat au cours des prochaines années, risque de devenir de plus en plus incertain. Certaines contraintes, dont la hausse de la TGAP, sont connues à l'avance. Mais d'autres facteurs sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur les équilibres financiers du syndicat. Calitom évalue ainsi à plus de 2 M€ ses pertes de recettes annuelles dans l'hypothèse de l'instauration, en 2023, d'une consigne séparée pour les bouteilles en plastique en lieu et place de la collecte sélective gérée par le syndicat. D'autres paramètres sont également difficiles à prévoir comme les variations des cours des matières recyclées, les charges liées à la pollution générée par la décharge ou encore l'évolution des tonnages.

Si ce contexte rend plus difficile l'exercice de prospective financière, il le rend aussi plus nécessaire que jamais. C'est justement dans une période de turbulences qu'un organisme doit se doter d'instruments de pilotage l'armant d'une meilleure visibilité financière. Il appartient donc au syndicat de développer la prospective financière, notamment en présentant dans le rapport à l'appui du débat sur les orientations budgétaires des comptes d'exploitation prévisionnels établis en fonction des divers scénarii envisageables et des hypothèses retenues ainsi qu'en élaborant un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Dans sa réponse, le syndicat tient à préciser que la prospective financière n'a pas été totalement absente des réflexions de Calitom ces dernières années puisqu'il en a présenté une à 3 ans dans ses rapports sur les orientations budgétaires pour 2019 et 2020. Calitom s'engage néanmoins à mettre en œuvre la recommandation de la chambre régionale des comptes sur le nécessaire renforcement de la prospective financière. Le syndicat précise, à cet égard, qu'un PPI a été adopté au début de la nouvelle mandature et qu'il sera complété au vu des choix politiques effectués au cours de l'année 2021. Ce PPI permettra de fixer la trajectoire financière du mandat. La chambre régionale des comptes en prend bonne note, ainsi que de la création, en 2020, d'une vice-présidence en charge de la « planification financière ».

Recommandation n° 9 : Développer la prospective financière, notamment en adoptant un plan pluriannuel d'investissement et en présentant aux élus des comptes d'exploitation prévisionnels.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr