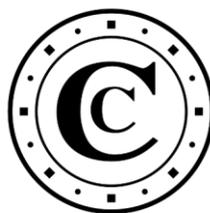


Chambre régionale
des comptes

Corse



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES PASQUALE PAOLI

(Département de la Haute-Corse)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 28 avril 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RAPPELS DU DROIT	6
RECOMMANDATIONS	8
PROCEDURE	9
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	10
1.1 La composition de l'intercommunalité.....	10
1.2 Les principales caractéristiques démographiques et socio-économiques.....	11
1.3 Des contours qui ne recoupent pas ceux du bassin de vie.....	12
2 LA GOUVERNANCE	14
2.1 La représentation des communes et l'organisation intercommunale	14
2.1.1 Le conseil communautaire et le bureau	14
2.1.2 Les commissions intercommunales.....	15
2.2 Les relations avec les communes membres.....	16
2.2.1 Le pacte de gouvernance	16
2.2.2 La consultation et l'information des maires	17
2.3 La stratégie intercommunale	17
3 LES COMPETENCES INTERCOMMUNALES.....	18
3.1.1 L'évolution des compétences depuis 2017.....	18
3.1.2 Un exercice limité des compétences	20
3.1.2.1 La définition de l'intérêt communautaire	20
3.1.2.2 L'exercice des compétences obligatoires	20
3.1.2.3 Les compétences facultatives	23
3.1.2.4 Représentation financière des compétences exercées.....	25
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	26
4.1 L'organisation des services	26
4.1.1 Des effectifs stables, mais peu structurés.....	26
4.1.2 La quasi-totalité des agents exerce des fonctions au titre de la compétence déchets.....	28
4.2 Le temps de travail et l'absentéisme	28
4.2.1 La durée annuelle du temps de travail.....	28
4.2.1.1 Une organisation du temps de travail à mieux définir	28
4.2.1.2 Un temps de travail non respecté et non contrôlé.....	29
4.2.2 Le versement des heures supplémentaires	30
4.2.3 L'absentéisme.....	31
4.2.4 Une mise en place tardive du compte épargne temps	32
4.3 L'évolution des dépenses de personnel	32

5 LA PREVENTION ET LA GESTION DES DECHETS.....	35
5.1 L'exercice de la compétence	35
5.2 La stratégie en matière de prévention et de gestion de déchets.....	36
5.2.1 Le cadre légal	36
5.2.2 Une stratégie locale qui reste à élaborer.....	37
5.2.2.1 L'absence de programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés	37
5.2.2.1 L'absence de règlement de collecte.....	38
5.2.2.2 Des actions réalisées sans un état des lieux complet et adapté à la structuration du territoire et aux moyens intercommunaux	39
5.2.2.3 Les actions de prévention des déchets.....	39
5.3 Les performances du service impactées par la fréquentation touristique et les volumes collectés en déchetterie.....	40
5.3.1 La production de déchets en hausse	40
5.3.2 Un taux de tri qui progresse mais qui reste difficile à analyser	43
5.4 Le coût du service.....	45
5.4.1 L'absence de rapport annuel sur le prix et la qualité du service de prévention et de gestion des déchets	45
5.4.2 Le coût du service par flux.....	46
5.4.3 Le coût par étape technique.....	48
5.4.3.1 Des charges de structure et de collecte qui représentent 70 % du total des coûts 48	
5.4.3.2 Le coût de transport et de traitement	50
5.5 Le financement et l'équilibre du service	51
5.5.1 Les modalités de financement	51
5.5.2 La tarification	52
5.6 Les marges de manœuvre financières du service de gestion des déchets	54
6 LA REGULARITE DES PROCEDURES D'ACHAT.....	56
6.1 Un manque de traçabilité des procédures de sélection.....	56
6.2 La passation des accords-cadres : des choix de procédures erronés	57
6.3 Les prestations de collecte : un manque de définition à même de restreindre l'accès à la commande publique.....	58
6.4 Les achats de fournitures et de services : une absence de programmation et des procédures irrégulières	59
7 LA SITUATION FINANCIERE	60
7.1 La qualité des informations budgétaires et comptables.....	60
7.1.1 La fiabilité des données en matière de ressources humaines	61
7.1.2 L'absence de production d'inventaire physique et d'inventaire comptable	61
7.1.3 Un bilan qui retrace imparfaitement la situation patrimoniale.....	62
7.1.4 La fiabilité du résultat annuel de fonctionnement	63
7.2 La performance financière.....	64
7.2.1 La capacité à dégager une épargne dépendante	64
7.2.2 Les dépenses d'investissement et leur financement.....	66
7.2.3 La dette et la trésorerie	68

7.3 Les perspectives financières	68
ANNEXES.....	72
Annexe n° 1. Définition de l'intérêt communautaire	73
Annexe n° 2. Tableaux relatifs à la gestion des ressources humaines	74
Annexe n° 3. Retraitement des coûts par étape technique	75
Annexe n° 4. Évolution des coûts et des produits de la compétence déchet par étape technique	77
Annexe n° 5. Comparaison des coûts aidés par flux	79
Annexe n° 6. Retraitement du résultat d'exploitation du budget annexe.....	80
Annexe n° 7. Évolution de la capacité d'autofinancement entre 2017 et 2021	81
Annexe n° 8. L'évolution des produits et des charges de gestion entre 2017 et 2021	82
Annexe n° 9. Le financement des investissements du budget principal et du budget annexe déchets entre 2017 et 2021	83

SYNTHÈSE

La communauté de communes Pasquale Paoli est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé le 1^{er} janvier 2017, comptant 6 122 habitants et regroupant 42 communes qui ont toutes une population inférieure à 1 000 habitants. C'est l'intercommunalité de Corse dont la superficie est la plus importante mais la moins densément peuplée. Elle est à dominante essentiellement rurale et son territoire ne correspond pas à son bassin de vie.

Issu de la fusion de quatre intercommunalités, l'EPCI a insuffisamment mis en œuvre les outils qui pourraient permettre un meilleur fonctionnement de sa gouvernance. Il gagnerait à définir une stratégie et à la formaliser dans un projet de territoire.

Au cours de la période sous revue, le processus d'intégration communautaire s'est réduit du fait de la restitution de certaines compétences aux communes membres, celles-ci ayant fait le choix de ne pas transférer la compétence « urbanisme » et de repousser, au 1^{er} janvier 2026, le transfert de la compétence « eau et assainissement ».

L'exercice des compétences se concentre, dès lors, essentiellement sur la prévention et la gestion des déchets, dont le traitement a été transféré au syndicat de valorisation des déchets ménagers de la Corse (SYVADEC). Les performances du service sont contrastées. Le taux de déchets triés figure, ainsi, parmi les meilleurs de la Corse mais la production globale de déchets a augmenté sur la période.

En 2021, le coût aidé, c'est-à-dire celui restant à la charge de la collectivité, s'établit à 261 € HT par habitant, soit un niveau proche de la moyenne régionale mais plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale. Dans le même temps, la redevance perçue sur l'usager représentait l'équivalent de 143 € par habitant contre 196 € au niveau régional. Une partie des charges s'explique par la faible densité du territoire, sa topographie et dans une moindre mesure par les variations saisonnières. Les surcoûts proviennent également de fréquences et de modalités de collecte dont l'adéquation au territoire n'a jamais été interrogée en l'absence d'étude d'optimisation.

Cette mono-compétence représente un coût de 1,9 M€, soit près de 80 % des charges du budget intercommunal, pour seulement 42 % des produits. L'inadéquation des tarifs avec le coût du service s'est traduite par un niveau de subvention élevé du budget principal au budget annexe « déchets » jusqu'en 2021, ce qui a absorbé les faibles marges de manœuvre financières dont disposait l'établissement. La capacité d'autofinancement nette est, ainsi, quasi nulle sur la période et a même été négative durant deux exercices.

Le choix de la communauté de communes, renouvelé en 2022, de maintenir le financement du service par la perception d'une redevance ne permet plus juridiquement d'assurer l'équilibre budgétaire par le versement d'une subvention du budget principal. Il la contraint à poursuivre l'augmentation significative des tarifs et génère des problèmes d'impayés qui pèsent sur sa trésorerie.

La réflexion en cours sur l'instauration d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères nécessite un travail préalable d'actualisation des bases fiscales et la définition d'un taux d'imposition suffisant pour contenir le montant de la subvention d'équilibre versée par le budget principal, et ne pas trop s'écarter de l'application du principe « pollueur payeur ». À défaut, l'EPCI se priverait de toutes marges de manœuvre pour financer l'exercice des autres compétences structurantes et porter les investissements nécessaires au développement de son territoire.

RAPPELS DU DROIT

	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Page
Rappel du droit n° 1 : instaurer un débat sur la pertinence de se doter d'un pacte de gouvernance et réunir la conférence des maires, conformément aux articles L.5211-11-2 et L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales.			X	17
Rappel du droit n° 2 : assurer le respect du temps de travail, conformément aux articles L. 611-2 et suivants du code général de la fonction publique.			X	31
Rappel du droit n° 3 : adopter le programme local de prévention des déchets prévu à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, en s'assurant de sa cohérence avec les objectifs réglementaires ; établir le bilan annuel et le mettre à disposition du public.			X	37
Rappel du droit n° 4 : adopter sans délai le règlement précisant les modalités de collecte des catégories de déchets, conformément à l'article R. 2224-26 du code général des collectivités territoriales.		X		38
Rappel du droit n° 5 : présenter à l'assemblée délibérante le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés prévu à l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales, en respectant le contenu précisé à l'article D. 2224-1 et l'annexe XIII du même code.			X	46

	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Page
Rappel du droit n° 6 : dresser les inventaires physiques et comptables des immobilisations, conformément aux préconisations de la nomenclature M14.			X	61

RECOMMANDATIONS

	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Page
Recommandation n° 1 : définir et formaliser la stratégie de la communauté de communes dans un projet de territoire.			X	17
Recommandation n° 2 : en lien avec l'élaboration d'un projet de territoire, redéfinir l'intérêt communautaire, pour tenir compte des transferts de compétences intervenus depuis 2018.			X	20
Recommandation n° 3 : élaborer un règlement interne de la commande publique afin de respecter les principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.			X	57

PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme 2022 le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Pasquale Paoli pour les exercices 2017 et suivants.

Le contrôle a été ouvert par lettre du 25 août 2022 de la présidente de la chambre à M. François Sargentini, actuel président et ordonnateur, et à M. Paul Toussaint Parigi, en fonction jusqu'au 6 juin 2020.

L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 22 décembre 2022 entre le rapporteur et les deux présidents successifs.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à ces derniers, qui en ont accusé réception le 1^{er} mars 2023. Des extraits ont également été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir analysé les réponses reçues, la chambre a arrêté, le 28 avril 2023, les observations définitives ci-après. Elles portent notamment sur la gouvernance, l'exercice des compétences, la commande publique et la situation financière. Elles ont été adressées le 2 mai 2023 à M. François Sargentini, ordonnateur et à M. Paul Toussaint Parigi, ancien ordonnateur, qui en ont respectivement accusé réception le 4 et 9 mai 2023. Aucune réponse n'est parvenue à la chambre régionale des comptes.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

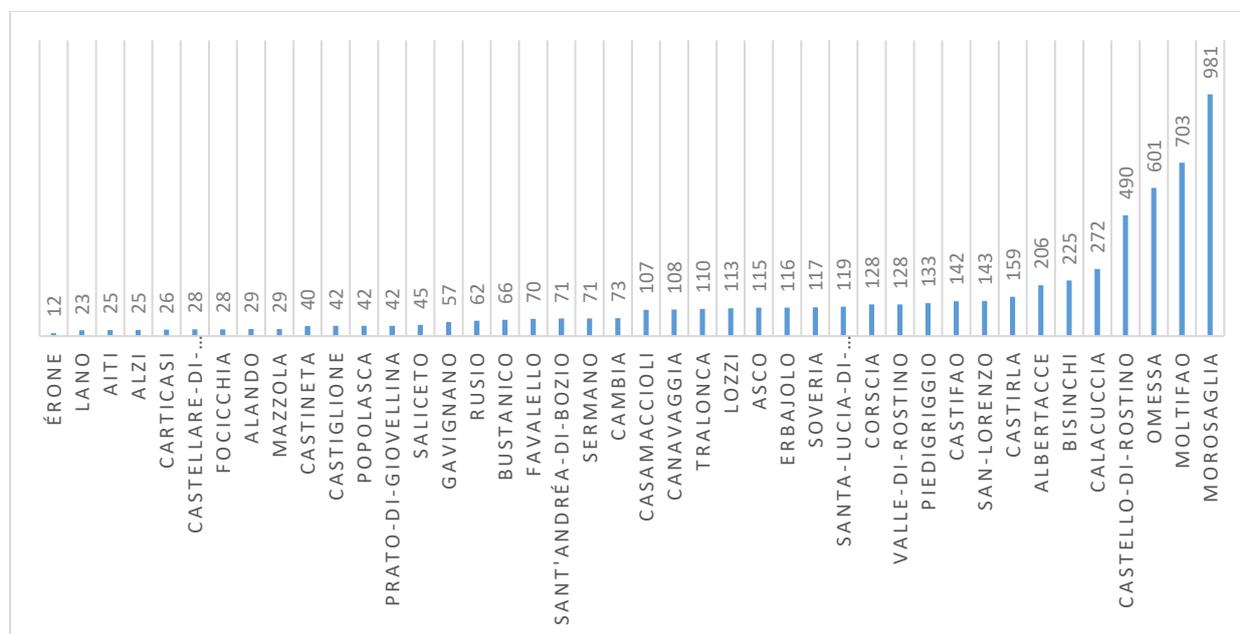
La communauté de communes des quatre territoires a été créée le 1^{er} janvier 2017, par le rapprochement de quatre intercommunalités : les communautés de communes de la Vallée du Golo, du Niolu, de l'Aghja Nova et des Tre Pieve. La commune de Bisinchi, anciennement intégrée à la communauté de communes du Casaconi à Golu Suttanu, a également rejoint la nouvelle intercommunalité à sa création. Cette dernière a pris le nom de « communauté de communes Pasquale Paoli » (CCPP) par délibération du conseil communautaire du 20 février 2017. Elle relève du régime fiscal de la fiscalité additionnelle (FA). Son siège est situé à Omessa.

1.1 La composition de l'intercommunalité

La CCPP est composée de 6 122 habitants, répartis sur 42 communes.

Trois d'entre elles seulement recensent plus de 500 habitants et totalisent plus du tiers de la population de l'intercommunalité (37 %), sans qu'aucune ne dépasse le seuil de 1 000 habitants. La plus peuplée est Morosaglia, avec 981 habitants. La moitié des communes ont moins de 100 habitants, parmi lesquelles 14 en ont moins de 50.

Graphique n° 1 : Population des communes de l'intercommunalité

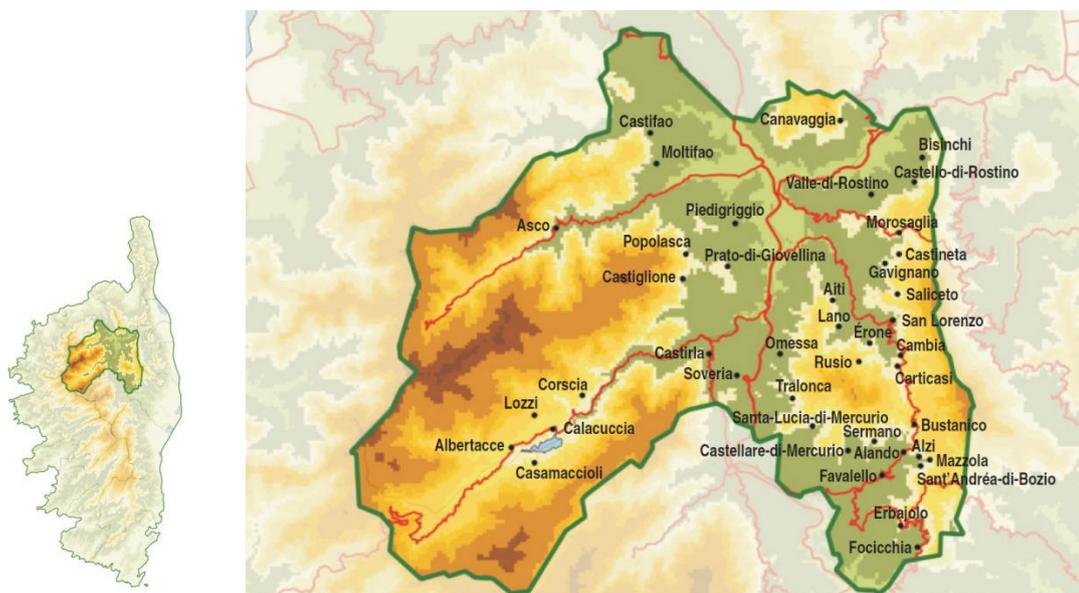


Source : Insee, recensement de la population 2019.

1.2 Les principales caractéristiques démographiques et socio-économiques

La CCPP est l'intercommunalité de Corse dont la superficie est la plus importante. Avec 6,8 habitants au km² en 2019, contre 39,2 pour l'ensemble de la région¹, elle présente la plus faible densité de population. Il s'agit d'une des trois intercommunalités de Corse qui ne présente pas de façade maritime, sur les 19 que compte l'île. Les habitants, équipements et services sont concentrés au centre du territoire, au croisement des routes territoriales qui desservent l'agglomération de Bastia et la Balagne au nord, et la commune de Corte au sud.

Carte n° 1 : Communauté de communes Pasquale Paoli



Source : Insee, « Portrait des 19 intercommunalités de Corse », Insee Dossier Corse, n° 11, octobre 2018.

La population résidant dans le périmètre de l'intercommunalité a chuté de près de 20 % au cours des cinquante dernières années. Entre les recensements de 2008 et 2019, elle a diminué de 123 habitants.

La population de ce territoire rural est relativement âgée : 33 % des habitants de l'intercommunalité ont 65 ans et plus, contre 23 % pour l'ensemble de la Corse. Ces évolutions démographiques sont allées de pair avec une croissance du nombre de résidences secondaires et de logements occasionnels. En 2019, ils représentaient 52 % des logements, soit un taux supérieur de 16 points à la moyenne régionale.

L'intercommunalité compte 2 415 actifs, dont 63 % travaillent dans une commune autre que celle de leur résidence, contre 43 % pour l'ensemble de la Corse. La part des agriculteurs exploitants sur la population active est supérieure à la moyenne régionale.

¹ Sauf mention contraire, les données chiffrées de cette section sont issues des publications suivantes : Insee, « Dossier complet. Intercommunalité de CC Pasquale Paoli », « Dossier complet. Région de Corse », in *Données locales. Chiffres détaillés*, 12 juillet 2022.

Le secteur marchand non agricole se compose de 622 entreprises de taille modeste, surtout dans les secteurs du commerce et de la construction². Si le nombre de chambres d'hôtels et d'emplacements de camping occupe une place relativement faible par rapport aux autres intercommunalités de l'île, la communauté de communes Pasquale Paoli est tout de même classée par l'ADEME-Agence de transition écologique comme un territoire très touristique³.

Les principaux indicateurs révèlent une situation socio-économique moins favorable que dans le reste de la région. Le revenu médian y est relativement modeste (19 670 euros), tandis que le taux de pauvreté est de 21,4 %, soit 3 points au-dessus de la moyenne régionale.

1.3 Des contours qui ne recoupent pas ceux du bassin de vie

La CCPP a été créée en 2017, année de mise en œuvre de la nouvelle carte de l'intercommunalité sur le territoire corse. Son périmètre déroge au seuil minimal de population fixé à 15 000 habitants par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, en vertu des adaptations autorisées pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) situés en zone de montagne ou de faible densité.

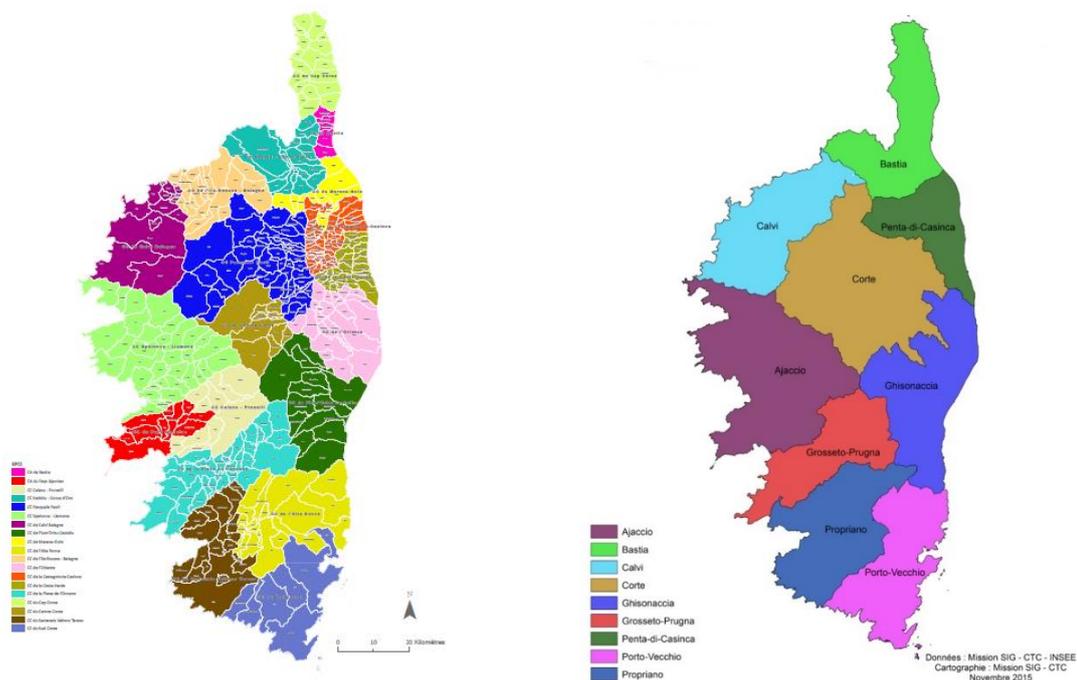
Le périmètre intercommunal s'écarte également de la délimitation des bassins de vie, tels que définis par l'Insee afin d'appréhender les territoires pertinents pour l'accès des habitants aux services et équipements du quotidien. Le territoire de la CCPP est, en effet, compris pour l'essentiel dans le bassin de vie de Corte, dont il représente la plus grande partie en termes de superficie. La commune de Corte, qui rassemble plus de 40 % de la population du bassin de vie⁴, relève toutefois d'une autre intercommunalité : la communauté de communes du centre corse, dont le périmètre est resté inchangé en 2017. Au final, le périmètre de la CCPP coïncide avec le bassin de vie de Corte, mais duquel on aurait retranché sa zone la plus peuplée.

² L'intercommunalité rassemble 622 unités légales (activités marchandes hors agriculture) au 31 décembre 2019, dont : commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration (34,7 %) et construction (16,9 %). Source : Insee, 2022.

³ Cette dimension touristique se retrouve notamment dans l'évolution mensuelle de déchets produits qui est en hausse durant la période estivale.

⁴ Le bassin de vie de Corte rassemblait 18 159 habitants lors du recensement de 2014, et la commune de Corte 7 355 habitants (source : Insee, recensement de la population 2014).

Carte n° 2 : Périmètre des intercommunalités (à gauche) et des bassins de vie (à droite) en Corse



Source : collectivité de Corse (CDC)

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Constituée en 2017 par rapprochement de quatre intercommunalités, la communauté de communes Pasquale Paoli est à dominante essentiellement rurale et ne comporte aucune commune de plus de 1 000 habitants. Elle dispose de la superficie la plus importante de l'île et présente la plus faible densité de population.

La population, relativement âgée, est en baisse et les principaux indicateurs socio-économiques sont moins favorables que dans le reste de la région.

Le territoire intercommunal, étendu et relativement fragmenté, ne coïncide pas avec son bassin de vie, situé à Corte.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 La représentation des communes et l'organisation intercommunale

2.1.1 Le conseil communautaire et le bureau

Le conseil communautaire est composé de 60 membres, selon le nombre fixé par l'arrêté préfectoral du 29 octobre 2019. La représentation des communes membres en son sein a été déterminée selon les règles du droit commun, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle varie en fonction de la population municipale, chaque commune disposant d'au moins un siège.

Les collectivités les plus petites en nombre d'habitants bénéficient, en vertu de ces règles, d'une représentation plus importante au conseil communautaire. Les 21 communes de moins de 100 habitants, qui représentent 906 habitants soit 15 % de la population de l'EPCI, bénéficient ainsi de 21 délégués, soit 35 % des sièges, alors que les 21 de plus de 100 habitants rassemblent 85 % de la population pour 65 % des sièges.

La diminution du nombre de membres du bureau⁵ à l'occasion de la nouvelle mandature s'est accompagnée d'une plus forte représentation des communes les plus peuplées. Ainsi, de 2017 à 2020, les 21 communes de plus de 100 habitants rassemblaient moins des deux tiers de cette instance (63 %), alors qu'à compter de 2020, elles réunissent près de 80 % des membres du bureau.

Le fonctionnement du conseil communautaire soulève des tensions. En 2021, le rythme d'une réunion par trimestre, prévu par l'article L. 5211-11 du CGCT, n'a pu être respecté⁶. Des difficultés existent pour réunir le quorum, obligeant le report des séances qui sont parfois tenues à la limite des délais légaux. Dans ce contexte, le règlement intérieur a été modifié fin 2021. Il porte à cinq jours francs le délai pour l'envoi des convocations et de leurs annexes hors situation d'urgence, conformément à l'article L. 2121-12 du CGCT, au lieu des trois jours prévus dans le précédent règlement intérieur de 2020.

L'assemblée délibérante peine à dégager une majorité sur certains sujets, comme ce fut le cas concernant le changement du mode de financement du service d'enlèvement des ordures ménagères.

⁵ Le nombre de vice-présidents est passé de 10 à 8. Ce nombre, déterminé par l'organe délibérant, respecte l'article L. 5211-10 du CGCT qui précise qu'il ne peut être supérieur à 20 % de l'effectif total de l'assemblée, sans excéder 15 vice-présidents.

⁶ En 2021, le conseil s'est réuni à intervalles rapprochés au second trimestre (séances des 8 et 14 avril, 11 juin), puis uniquement en fin d'année (23 novembre, 9 et 14 décembre).

Ainsi, le 14 octobre 2022, le conseil a voté le changement du mode de financement du service de collecte des ordures ménagères, afin de passer de la redevance à la taxe⁷. Lors de la séance du 15 décembre 2022, ce vote a été contesté et une nouvelle délibération a alors été prise, actant finalement, par une courte majorité, le maintien de la redevance⁸.

En revanche, c'est à l'unanimité que les élus se sont prononcés, le 30 décembre 2022, contre l'augmentation des tarifs du service, pourtant rendue obligatoire en raison du choix du maintien de la redevance quelques jours auparavant.

Ces décisions contradictoires conduisent la communauté de communes dans une impasse budgétaire. Elles sont révélatrices du manque de préparation des décisions et d'information des élus, mais aussi du défaut de traçabilité et de sécurisation des procédures de vote.

La CCPP doit donc renforcer la préparation des décisions en amont et assurer une meilleure information des élus. Par ailleurs, il conviendra de veiller à prévenir les contestations des décisions prises en assemblée. Ceci doit passer par la mise en application des dispositions du règlement intérieur du conseil et par des actions de nature à garantir la bonne tenue des séances. Aux termes des articles L. 2121-16 et L. 5211-1 du CGCT, le président du conseil communautaire assure, en effet, seul la police de l'assemblée. Il lui appartient de prendre les mesures destinées à maintenir le bon déroulement des séances, et à permettre que l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour, la détermination du quorum et la comptabilisation des votes s'effectuent dans des conditions satisfaisantes.

Sur ce dernier point, le président précise que, depuis décembre 2022, la communauté de communes s'est dotée d'un dispositif pour comptabiliser électroniquement les votes du conseil.

Enfin, les dispositions concernant la publicité des décisions prises en assemblée doivent également requérir une attention particulière. Le site internet de la commune, en cours d'élaboration, devra *a minima* rendre accessible la liste des délibérations examinées par le conseil et le procès-verbal de chaque séance, conformément aux dispositions des articles L. 2121-15 et L. 2121-25 du CGCT, entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2022.

2.1.2 Les commissions intercommunales

La CCPP a procédé à la création des deux commissions obligatoires la concernant. La chambre constate que leur fonctionnement n'est pas régulier.

⁷ La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est une taxe annexe à la taxe foncière, dont le montant ne dépend pas du service rendu et concerne donc aussi les propriétaires qui ne l'utilisent pas, alors que la redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu (volume des ordures et déchets enlevés, notamment).

⁸ L'assemblée a remis en cause lors de la séance du 15 décembre 2022 les votes comptabilisés dans le procès-verbal de la séance précédente, un élu contestant le sens donné à son vote tandis que d'autres mettaient en cause le décompte de ces votes après qu'ils aient quitté la salle.

La commission d'appel d'offres, présidée par le président de l'EPCI, est composée de cinq titulaires et de cinq suppléants, conformément aux dispositions de l'article L. 1411-5 du CGCT. À l'exception des séances du 28 février 2022 et du 1^{er} août 2022, les rapports relatifs à ses travaux n'ont, cependant, pu être produits, ce qui contrevient aux dispositions du règlement intérieur de la communauté de communes. Ce dernier prévoit en effet que les commissions élaborent un rapport relatif aux affaires étudiées en séances, ce dernier devant être communiqué à l'ensemble des membres du conseil.

L'article L. 2143-3 du CGCT rend, par ailleurs, obligatoire la création d'une commission intercommunale pour l'accessibilité dans les EPCI compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace, dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants. En 2017, une commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées a été créée⁹. Les membres représentant la CCPP au sein de cette commission n'ont, en revanche, pas été désignés pour la mandature qui a débuté en 2020.

La CCPP s'est dotée de cinq commissions permanentes, traitant des thématiques suivantes : finances ; culture et patrimoine ; développement économique et touristique ; environnement et développement durable ; ressources humaines et recrutements.

En mars 2022, une nouvelle commission consacrée à la fiscalité a été créée mais elle ne s'est jamais réunie, en l'absence d'élection de ses membres par le conseil communautaire.

2.2 Les relations avec les communes membres

Les dispositions introduites par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ne sont pas toutes mises en œuvre, alors qu'elles sont susceptibles d'améliorer le fonctionnement communautaire.

2.2.1 Le pacte de gouvernance

Le pacte de gouvernance a pour objet d'associer les élus municipaux au fonctionnement intercommunal, afin de faciliter le dialogue et la concertation. Il peut, notamment, préciser les conditions dans lesquelles le bureau peut proposer de réunir la conférence des maires pour avis, sur des sujets d'intérêt communautaire.

En contravention des dispositions de l'article L. 5211-11-2 du CGCT, la CCPP n'a pas délibéré sur l'opportunité de se doter d'un tel pacte de gouvernance, après le renouvellement général des conseils municipaux.

⁹ L'article L. 2143-3 du CGCT rend obligatoire la création de telles commissions pour tout EPCI de plus de 5 000 habitants compétent en matière de transports ou d'aménagement de l'espace.

2.2.2 La consultation et l'information des maires

De même, la conférence des maires¹⁰, dont la création est obligatoire pour la CCPP dès lors que son bureau ne comprend pas l'ensemble des maires des communes membres, n'a jamais été réunie, en contravention avec l'article L. 5211-11-3 du CGCT.

Rappel au droit n° 1 : instaurer un débat sur l'opportunité de se doter d'un pacte de gouvernance et réunir la conférence des maires conformément aux articles L. 5211-11-2 et L. 5211-11-3 du CGCT.

Par ailleurs, s'agissant des obligations d'information, l'article L. 5211-39 du CGCT précise que « *le président de l'EPCI adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement (...)* ». À ce jour, la CCPP n'a produit qu'un rapport d'activité pour l'exercice 2017, concernant le seul volet « déchets » de ses activités. La chambre rappelle que la publication de ces informations intéresse les conseils municipaux des communes membres, au-delà de leurs représentants au conseil communautaire, ainsi que les citoyens.

2.3 La stratégie intercommunale

L'article L. 5214-1 du CGCT dispose que la communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

L'EPCI n'a pas formalisé son projet commun. Celui-ci pourrait prendre la forme d'un projet de territoire. Ce document a pour objet de déterminer les orientations de la communauté de communes en posant un diagnostic, en définissant les enjeux et la stratégie à mettre en œuvre pour son développement, et en déclinant un plan d'actions. Le projet de territoire ne revêt pas de caractère obligatoire, mais constituerait utilement la feuille de route pour le développement de l'action communautaire.

La chambre recommande donc à l'EPCI de définir et formaliser sa stratégie dans un projet de territoire.

Recommandation n° 1. : définir et formaliser la stratégie de la communauté de communes dans un projet de territoire.

¹⁰ La conférence des maires est un organe consultatif pour débattre des sujets d'intérêt commun ou relatifs à l'harmonisation des actions des communes et de l'intercommunalité. Elle participe à une meilleure coordination de l'action communautaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Alors que le nombre d'élus communautaires est important et que l'assemblée délibérante rencontre des difficultés dans son fonctionnement, les outils qui pourraient permettre une gouvernance plus fluide sont insuffisamment mis en œuvre.

Il en est ainsi des règles relatives à la convocation des assemblées qui ont fait l'objet d'une intégration tardive au règlement intérieur, mais dont les dispositions ne sont pas systématiquement appliquées.

L'EPCI n'a pas formalisé son projet commun dans un cadre stratégique qui pourrait prendre la forme d'un projet de territoire, lequel pourrait s'appuyer sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance et la réunion d'une conférence des maires.

3 LES COMPETENCES INTERCOMMUNALES

3.1.1 L'évolution des compétences depuis 2017

Les compétences initiales de la communauté de communes ont été modifiées à deux reprises depuis sa création, par les arrêtés préfectoraux du 9 juin 2017 et du 15 juin 2021.

- Les compétences obligatoires

L'évolution des compétences obligatoires prévues au point I de l'article L. 5214-16 du CGCT découle des changements législatifs en la matière¹¹. La CCPP s'est dotée de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) en 2018, en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, organisant le transfert obligatoire de cette compétence aux intercommunalités.

Les dispositions permettant de s'opposer au transfert de nouvelles compétences obligatoires ont par ailleurs été mises en œuvre.

En premier lieu, les communes membres de l'EPCI se sont opposées au transfert de la compétence en matière de « plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale » dans les conditions prévues par l'article 7 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020¹².

¹¹ Et notamment de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite loi « 3DS ».

¹² Cet article a modifié l'article n° 136-II de loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite « ALUR », qui prévoit que les communautés de communes et les communautés d'agglomération non compétentes en matière de plan local d'urbanisme au 31 décembre 2020 le deviennent de plein droit au 1^{er} janvier 2021, sauf si au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent dans les trois mois précédant cette date.

Elles ont également refusé le transfert des compétences relatives à la gestion de l'eau et de l'assainissement avant le 1^{er} janvier 2026, la majorité de blocage requise pour ce report ayant été atteinte en septembre 2019¹³.

- Les compétences exercées à titre optionnel, facultatif ou supplémentaire

Le nombre des compétences attribuées à l'intercommunalité, hors compétences obligatoires, a été restreint au cours de la période sous revue.

De premiers retours de compétences aux communes découlent du processus d'harmonisation consécutif à la fusion. Les compétences exercées à titre optionnel et facultatif par certaines des anciennes intercommunalités dans les domaines de l'éclairage public, des équipements culturels, sportifs ou d'enseignement, des cantines, de l'assainissement non collectif ou encore de la gestion des relais de télévision, ont été restituées aux communes, tandis que les autres étaient étendues à l'ensemble du périmètre de la CCPP par l'arrêté préfectoral du 9 juin 2017¹⁴.

Un nouveau resserrement des compétences a été entériné par l'arrêté préfectoral du 15 juin 2021. Le nombre des compétences supplémentaires est ramené de 11 à 7, sous l'effet notamment de la suppression de libellés redondants en matière de patrimoine ou de développement culturel et sportif.

La communauté de communes a également engagé une nouvelle procédure de restitution de compétences aux communes par délibération du 19 mars 2022. Elle prévoit une restitution partielle en matière de protection de l'environnement, concernant les actions de résorption des décharges sauvages et de traitement des épaves. Elle décide, par ailleurs, de la restitution de l'intégralité des compétences en matière d'action sociale, de politique du logement et du cadre de vie. La procédure de modification statutaire lancée par cette délibération n'a pas abouti, les communes membres ne s'étant pas prononcées dans les conditions requises par l'article L. 5211-17-1 du CGCT¹⁵. Par délibération du 14 octobre 2022, la communauté de communes a relancé cette procédure de restitution.

Le processus d'intégration communautaire s'est donc dégradé au cours de la période sous revue, puisque la dévolution de compétences au niveau communal est plus importante par rapport à la situation qui préexistait à la création de la CCPP.

¹³ La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a rendu obligatoire le transfert des compétences « eau » et « assainissement » des communes aux communautés de communes au 1^{er} janvier 2020. La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 a introduit la possibilité de reporter ce transfert au 1^{er} janvier 2026. La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 a prolongé jusqu'au 31 décembre 2019 le délai dans lequel les communes membres pouvaient s'opposer à ce transfert.

¹⁴ À savoir, d'une part, les compétences optionnelles dans les domaines de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, de la politique du logement et du cadre de vie et de l'action sociale d'intérêt communautaire et, d'autre part, les compétences supplémentaires dans les domaines suivants : 1° protection et mise en valeur du patrimoine, 2° développement culturel, 3° gestion du secrétariat mutualisé des communes, 4° Politique d'animation sociale, culturelle et sportive, 5° communication (téléphonie, implantation de relais pour mobile et haut débit), 6° agriculture, 7° Promotion d'un contrat de rivière – minicentrales et 8° patrimoine.

¹⁵ Le conseil municipal de chaque commune membre dispose de trois mois, à compter de la notification de la délibération de l'EPCI, pour se prononcer sur la restitution de compétences proposée. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable (article L. 5211-17-1 du CGCT).

3.1.2 Un exercice limité des compétences

3.1.2.1 La définition de l'intérêt communautaire

La définition de l'intérêt communautaire trace les contours, au sein d'une compétence, entre les domaines transférés à la communauté de communes et ceux qui demeurent du niveau communal. Elle permet de préciser les axes d'intervention de l'EPCI.

En 2018, la communauté de communes a défini l'intérêt communautaire pour les compétences, mentionnées à l'article L. 5214-16 du CGCT, qui le nécessitaient, à savoir :

- pour l'aménagement de l'espace ; pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;
- pour la protection et mise en valeur de l'environnement ; la politique du logement et du cadre de vie ; l'action sociale d'intérêt communautaire.

La définition de l'intérêt communautaire, présentée dans l'annexe n° 1, apparaît suffisamment précise. Elle met néanmoins en lumière, au regard de l'examen de l'exercice effectif des compétences présenté ci-après, que les axes d'intervention définis n'ont, dans leur ensemble, pas été concrétisés.

La chambre recommande donc de redéfinir l'intérêt communautaire, afin de l'actualiser et de préciser les axes autour desquels la communauté de communes entend structurer son action, en lien avec l'élaboration de son projet de territoire.

Recommandation n° 2. : en lien avec l'élaboration d'un projet de territoire, redéfinir l'intérêt communautaire, pour tenir compte des transferts de compétences intervenus depuis 2018.

3.1.2.2 L'exercice des compétences obligatoires

- La collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés

L'exercice de la compétence relative à la collecte des déchets est assuré par une régie d'exploitation, créée par délibération du 25 mars 2017. Le traitement et la valorisation des déchets ont, quant à eux ; été transférés au syndicat de valorisation des déchets ménagers de Corse (SYVADEC), dont la communauté de communes Pasquale Paoli est membre. L'exercice de cette compétence est analysé ci-après.

- L'aménagement de l'espace

Parmi les actions définies d'intérêt communautaire pour les compétences d'« *aménagement de l'espace* », seules celles consistant en la publication de brochures de présentation du territoire ont été réalisées. Elles recourent par conséquent l'exercice de la compétence en matière de « développement économique ».

Aucune démarche n'a été lancée pour l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT). De manière générale, l'aménagement n'a pas fait l'objet d'actions formalisées. Par délibération du 9 décembre 2021, la CCPP a adopté un plan de financement afin d'établir un diagnostic de territoire dans le cadre de la signature d'un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) avec l'État et la communauté de communes Centre Corse. À ce jour, le CRTE n'a pas été signé et la réalisation du diagnostic n'a pas été engagée.

- Le développement économique

Les communautés de communes ont acquis la compétence de gestion des offices de tourisme en 2015.

Fin 2017, le conseil communautaire a créé une régie dotée de l'autonomie financière et ne disposant pas de la personnalité morale pour gérer l'office intercommunal de tourisme Pasquale Paoli. Le siège de l'office est situé sur la commune d'Omessa, à proximité de celui de la communauté de communes. Deux bureaux d'information touristique ont été mis en place à Ponte-Leccia, sur la commune de Morosaglia, et à Calacuccia¹⁶.

Entre 2017 et 2021, les dépenses associées à l'exercice de cette compétence consistent pour l'essentiel en des dépenses de personnel. Ces dernières représentent ainsi 76 % des charges du budget annexe de l'office intercommunal. Les charges générales en représentent 17 %. Relativement stables sur l'ensemble de la période, elles incluent la création de brochures de présentation du territoire, pour un montant de 4 812 € en 2019 et de 20 783 € en 2021. Le reste des charges, soit 7 %, consiste en des subventions de fonctionnement versées en 2018 et 2019 à des associations, pour l'organisation de foires et, dans une moindre mesure, d'événements sportifs¹⁷.

- La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)

La communauté de communes a pris la compétence Gemapi au 1^{er} janvier 2018. Entre 2018 et 2021, la taxe Gemapi a été inférieure à 5 € par habitant et par an, soit un niveau en-deçà du plafond de 40 € prévu par l'article 1530 bis du code général des impôts.

Ce même article précise que le produit de cette taxe est exclusivement affecté au financement des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence.

Si le produit de la taxe a bien été arrêté au regard d'une estimation des charges prévisionnelles, celles-ci n'ont pas fait l'objet d'actualisations régulières. Les montants fondant l'estimation de la taxe pour les budgets 2019 et 2020 reconduisent ainsi à l'identique les coûts des travaux estimés dans une étude datant de 2016.

¹⁶ Avant la création de la CCPP, deux offices du tourisme existaient sur le périmètre des intercommunalités fusionnées : l'office du tourisme du Niolo sur la commune de Calacuccia et l'office du tourisme de Ponte-Leccia à Morosaglia.

¹⁷ Elles relèvent par conséquent de l'exercice de la compétence « *développement sportif et culturel* ».

Ceci renvoie aux difficultés rencontrées plus généralement concernant le rythme d'exécution des dépenses. Entre 2018 et 2021, les dépenses effectivement mandatées au titre de cette compétence s'élèvent ainsi à 17 424 €, soit moins de 15 % des produits cumulés de la taxe Gemapi sur la même période. Ce faible niveau de réalisation découle des retards importants de travaux pourtant qualifiés d'urgents, et il souligne un manque de planification et de pilotage dans l'exercice de la compétence.

Cette situation est d'autant plus problématique que la Gemapi constitue un véritable enjeu pour le territoire. La CCPP réunit, en effet, plusieurs des secteurs à enjeux identifiés dans le plan de prévention du risque inondation (PPRI) des vallées du Golo, de l'Asco et de la Tartagine, approuvé par arrêté préfectoral du 20 août 2002. Ce risque s'est notamment concrétisé en octobre 2015 : 12 communes du territoire ont été classées en état de catastrophe naturelle, consécutivement à des inondations et des coulées de boue¹⁸.

À la suite de ces événements, la communauté de communes de la Vallée du Golo a commandé une étude, afin de hiérarchiser les actions à mener et de préparer le lancement des chantiers. Dans ce cadre, quatre opérations prioritaires ont été identifiées, présentant un niveau d'« *urgence absolue* ».

Parmi elles, une opération de gestion des boisements destinée à ralentir les écoulements du Golo, en amont de l'agglomération de Ponte-Leccia, n'a à ce jour pas été réalisée. Elle doit permettre notamment le retrait d'embâcles¹⁹ obstruant un canal de dérivation, et susceptibles de causer des dégâts importants en aval en cas de crue. L'étude de 2016 proposait un calendrier de ces travaux s'étalant de juin 2016 à mars 2018, pour un montant de 124 000 €. Le renouvellement tous les trois ans de ces opérations de gestion des boisements était, par ailleurs, préconisé.

La CCPP a rappelé le caractère urgent de cette opération dans une délibération du 5 octobre 2018, adoptant son plan de financement sur la base des montants estimés dans l'étude de 2016. Un an plus tard, elle a lancé une étude de faisabilité pour sa réalisation²⁰. Celle-ci, finalisée en 2020, a souligné que le volume des embâcles à retirer s'est considérablement accru depuis 2016, et proposé un nouveau calendrier des travaux sur l'année 2021. Ces derniers, dont le montant est désormais évalué à près de 300 000 €, soit plus du double de celui estimé en 2016, ont fait l'objet d'un nouveau plan de financement, adopté par délibération du 11 décembre 2020. À ce jour, ils n'ont pas été réalisés.

¹⁸ L'arrêté du 28 octobre 2015 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle a reconnu les communes suivantes sur le territoire de la CCPP : Bisinchi, Carticasi, Castello-di-Rostino, Castifao, Erbajolo, Focicchia, Gavignano, Moltifao, Morosaglia, Piedigriggio, Saliceto, Valle-di-Rostino.

¹⁹ Obstruction par amoncellement de débris divers (bois, sédiments, etc.).

²⁰ Délibération n° 2019-047 du 27 septembre 2019.

Le suivi des actions décidées avant la prise de compétence par la CCPP présente également des lacunes. Le curage d'un canal créé à la suite des événements de 2015 afin de favoriser les écoulements du Golo en aval de l'agglomération de Ponte-Leccia a été décidé en avril 2021, dans le cadre d'une procédure d'urgence²¹. Afin de ne pas avoir à mettre en œuvre en urgence ces opérations par nature récurrentes, la communauté de communes a adopté, en fin d'année 2021, un plan de financement pour l'entretien régulier de ces aménagements, et prévu d'établir les dossiers de déclaration et de demande d'autorisations nécessaires. Les travaux n'ont toutefois pas été réalisés à ce jour, et le plan de financement pour le curage du canal, inscrit dans le cadre de la procédure d'urgence, a été adopté par délibération du 19 mars 2022.

La chambre encourage l'EPCI à établir un programme pluriannuel d'investissement pour l'exercice de la compétence Gemapi et à en assurer le suivi régulier.

- Les aires d'accueil des gens du voyage et les terrains familiaux

Les EPCI sont tenus de créer, d'aménager, d'entretenir et de gérer les aires et terrains d'accueil des gens du voyage, conformément au schéma départemental d'accueil et d'habitat prévu par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000. Aucune de ses communes membres n'étant concernée par le schéma de la Haute-Corse, la CCPP n'a pas engagé d'actions destinées à la mise en œuvre de cette compétence.

3.1.2.3 Les compétences facultatives

Parmi les sept compétences supplémentaires prévues par les statuts de la CCPP, seules quatre d'entre elles ont été partiellement exercées.

- La protection et mise en valeur de l'environnement

La CCPP a mis en œuvre plusieurs des actions qualifiées d'intérêt communautaire pour l'exercice de cette compétence.

Au titre de la « résorption des décharges sauvages », elle a financé une telle opération sur la commune de Lozzi pour un montant de 16 500 € en 2019.

Concernant les « *moyens propres à assurer efficacement la prévention et la défense contre l'incendie* », une feuille de route des travaux à effectuer a été arrêtée dès 2017, qui a abouti à un programme dont le plan de financement a été approuvé en 2018. Une première opération, en 2019, a visé la remise en état d'un bassin de défense de la forêt contre les incendies (DFCI) situé sur la commune d'Omessia, pour un montant de 12 386 €. En parallèle, une mission de maîtrise d'œuvre a été attribuée à l'office national des forêts pour accompagner un marché pour la réalisation du programme de travaux. Un premier lot a été notifié en 2021 pour un montant de 101 298 €, les trois autres lots ayant été notifiés en 2022, pour un montant de 88 315 €. En 2019 et 2020, la communauté de communes a approuvé le plan de financement d'une opération de mise aux normes des ouvrages DFCI de la région du Niolo.

²¹ Cette procédure, prévue par l'article R 214-44 du code de l'environnement, permet la réalisation de travaux présentant un caractère d'urgence sans que soient présentées les demandes d'autorisation ou de déclaration auxquelles ils sont soumis, à condition que le préfet en soit immédiatement informé.

Enfin, les actions concernant la « *protection de la nature par la réouverture, l'entretien et la gestion des sentiers existants et cadastrés inter-villages* » ont connu un début d'exécution. Une demande de subvention pour une étude en vue de la réalisation de sentiers patrimoniaux sur le territoire de la Casaluna a été déposée en 2018. Le marché d'étude et d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été notifié le 8 janvier 2020, pour un montant de 55 800 €. Cette opération s'étendra à terme sur le territoire de huit communes.

- La protection et la mise en valeur du patrimoine

Hors déchets, cette compétence a représenté l'essentiel des dépenses d'investissement de l'intercommunalité. Elles ont été consacrées à la réhabilitation et à la mise en valeur du « *petit patrimoine communal bâti* ».

Une partie de ces opérations a été réalisée sur compte de tiers, à savoir les travaux inscrits dans le projet global « Via Romana ». Ce dernier, initié par l'ancienne communauté de communes des Tre Pieve, comportait six lots pour la réalisation d'études et de travaux sur six communes. Entre 2017 et 2021, les dépenses se sont élevées à 193 644 €, exécutées en 2018 et 2019. Par délibération du 14 octobre 2022, le projet a été déclaré caduc, ainsi que les conventions de mandats mises en place avec les communes. Pour faire face à l'élévation considérable de leurs coûts par rapport aux estimations initiales, il a été également décidé de renoncer à l'un des deux lots restant non réalisés à cette date, pour concentrer les moyens sur l'opération jugée la plus urgente.

Par ailleurs, la communauté de communes a réalisé des travaux sur la chapelle Sainte-Marie située sur la commune de Prato di Giovellina en 2017, et sur la chapelle Saint-Pancrace de Corscia en 2021. Le montant des dépenses destinées à ces projets s'est élevé à 99 044 € entre 2017 et 2021.

- Le développement culturel et sportif

Les actions en la matière se sont traduites par quelques aides logistiques et financières accordées pour quelques événements (voir la compétence en matière de développement économique).

- La gestion du secrétariat mutualisé des communes

Cette compétence s'est traduite par la mise à disposition de secrétaires auprès de dix communes de l'ancienne communauté de communes des Tre Pieve²² et, jusqu'en 2018, de deux communes²³ de l'ancienne communauté de communes de l'Aghja Nova.

Un agent chargé de l'entretien a également été mis à disposition une semaine sur six dans six communes de l'intercommunalité, par convention signée avec la CCPP le 11 septembre 2018. Elle n'a pas été renouvelée.

²² Alando, Alzi, Bustanico, Castellare di Mercurio, Falavello, Mazzola, Saint Andréa du Bozio, Santa Lucia di Mercurio, Sermano et Tralonca.

²³ Piedigiglio et Prato di Giovellina.

- Les autres compétences facultatives

Les compétences en matière de « politique du logement et du cadre de vie », d'« action sociale d'intérêt communautaire » ou d'« agriculture » n'ont pas été exercées, les deux premières étant visées par une procédure de restitution aux communes (cf. ci-avant).

3.1.2.4 Représentation financière des compétences exercées

Entre 2017 et 2021, les dépenses²⁴ effectivement mandatées par la CCPP pour l'exercice des compétences sont dans leur très grande majorité consacrées à la collecte et au traitement des déchets (81 %). Viennent ensuite celles en matière de protection et de mise en valeur du patrimoine (12 %) et de protection et de mise en valeur de l'environnement (3 %). Hormis en matière de déchets, les compétences obligatoires représentent par conséquent une portion extrêmement limitée des dépenses de la CCPP, quand bien même elles renvoient à des enjeux de prévention des risques majeurs (1 % des dépenses sont consacrées à la GEMAPI, par exemple) ou à des démarches pouvant soutenir des projets structurants (1 % des dépenses sont consacrées à l'exercice de la compétence « aménagement du territoire », renvoyant exclusivement à l'édition de brochures de promotion de la région).

Graphique n° 2 : Cumul des dépenses mandatées entre 2017 et 2021 pour l'exercice de chaque compétence (hors dépenses de personnel et charges générales)



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et le fichier des mandats

²⁴ Ce montant agrège les dépenses d'équipement, de fonctionnement et les subventions versées à des associations, hors charges de personnel et charges générales ou dépenses d'équipement engagées pour l'aménagement des locaux de la CCPP.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au cours de la période sous revue, le processus d'intégration communautaire s'est dégradé, la dévolution de compétences au niveau communal s'étant accrue.

Les difficultés rencontrées par la communauté de communes à assumer l'exercice des compétences prévues par ses statuts ont motivé son opposition au transfert des compétences obligatoires dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, et son choix de restituer de nouvelles compétences aux communes.

À l'exception de la collecte et du traitement des déchets, des compétences qui recouvrent des enjeux importants pour le territoire sont peu exercées et peu pilotées, qu'il s'agisse de prévenir des risques identifiés sur le territoire ou de définir des projets susceptibles de structurer l'action à l'échelle intercommunale.

L'engagement d'un diagnostic de territoire est de nature à accompagner une redéfinition des axes d'intervention, qui pourrait se traduire par une révision de l'intérêt communautaire.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 L'organisation des services

4.1.1 Des effectifs stables, mais peu structurés

L'effectif de la communauté de communes est de 24 agents en 2022, dont un agent non-titulaire. Parmi ceux-ci, 14 sont rattachés au budget annexe « déchets », 8 relèvent du budget principal et 2 du budget annexe de l'office intercommunal du tourisme (dont un non-titulaire).

Exprimés en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT)²⁵, les effectifs sont restés stables entre 2018 et 2022²⁶, les variations principales étant liées à la création de l'office intercommunal de tourisme (OIT) Pasquale Paoli en décembre 2017 (+ 2,1 ETPT sur le budget annexe de l'OIT en 2018).

²⁵ L'ETPT est un décompte du temps d'activité des agents tenant compte des quotités de temps de travail et des périodes d'activité sur l'année. Un agent travaillant à plein temps sur une année entière correspond à 1 ETPT.

²⁶ Sur les 24 agents présents en 2022, 18 étaient déjà employés par la CCPP au 31 décembre 2017 et 22 au 31 décembre 2018.

Graphique n° 3 : Évolution des effectifs rattachés aux différents budgets

Note : les effectifs sont exprimés en équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Source : chambre régionale des comptes d'après les données communiquées par la CCPP.

La CCPP ne comporte aucun agent des catégories A et B de la fonction publique, correspondant à des fonctions d'encadrement et d'encadrement intermédiaire. Des agents relevant de la catégorie C, qui regroupe des postes d'exécution, assument par conséquent des responsabilités managériales, en particulier la fonction de cheffe de service.

Comparée à d'autres intercommunalités du département dont la population est inférieure à 10 000 habitants, cette situation est atypique. Cette inadéquation entre les fonctions exercées d'une part, et la catégorie d'emploi et le grade des agents qui les exercent d'autre part, atteste d'un manque de structuration des ressources humaines. Elle ne permet pas un fonctionnement optimal de l'intercommunalité, comme le révèlent les difficultés rencontrées dans le pilotage administratif – notamment l'organisation des achats -, et dans l'exercice des compétences, dont celle relative à la gestion des déchets avec l'absence d'élaboration des documents stratégiques obligatoires (voir ci-après).

En réponse, le président actuel précise que la publicité pour le recrutement d'un directeur général des services est en cours.

4.1.2 La quasi-totalité des agents exerce des fonctions au titre de la compétence déchets

Des efforts de structuration des ressources humaines ont cependant été engagés avec, en 2021, la définition de fiches de postes. Celles-ci permettent de relever la prégnance de la compétence « déchets », dont l'exercice mobilise la quasi-totalité des effectifs. Sur les huit agents rattachés au budget principal en 2022, cinq participent aux missions relatives à la gestion des déchets. Un des agents techniques polyvalents exerçait en effet des missions d'agents de la collecte. Depuis le 1^{er} janvier 2023, il est rattaché au budget annexe. La cheffe de service et son adjointe assurent nécessairement, dans le cadre de leurs fonctions, le suivi des activités du service de collecte des déchets. Parmi les agents restants, l'un est en charge de la facturation du service des ordures ménagères, en plus de ses fonctions d'accueil et de secrétariat. L'autre assure la promotion du tri, ainsi que de la réalisation des plannings, du suivi du personnel et de la gestion de la flotte de véhicules de collecte.

Parmi les trois personnels restants, deux sont mis à disposition pour le secrétariat de communes. Le dernier, rattaché au budget principal en 2022, était un agent contractuel recruté de novembre 2021 à novembre 2022 pour la mise en œuvre du dispositif « conseiller numérique France service ».

Au final, le temps disponible consacré à l'exercice de compétences autres que celles relatives aux déchets et à la gestion du secrétariat mutualisé de communes est résiduel.

Dans une moindre mesure, l'exercice de la compétence « déchets » s'étend également aux agents rattachés au budget annexe de l'office intercommunal du tourisme. Un agent assure, sous statut contractuel, les missions d'accueil des publics et la gestion administrative de l'OIT. La fiche de poste définie pour le seul agent titulaire prévoit des fonctions partagées entre l'exercice de la compétence en matière de développement économique - dont le tourisme -, des fonctions de communication transverses aux différentes missions de la CCPP et, dans une moindre mesure, l'exercice de la compétence en matière de déchets en tant qu'ambassadeur du tri.

4.2 Le temps de travail et l'absentéisme

4.2.1 La durée annuelle du temps de travail

4.2.1.1 Une organisation du temps de travail à mieux définir

En application de l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique et du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, les règles relatives à la définition, à la durée et à l'organisation du temps de travail des agents territoriaux, doivent être fixées par l'établissement dans les limites applicables aux agents de l'État. Cette durée annuelle peut être réduite par l'organe délibérant, après consultation du comité technique, lorsque les missions et les cycles de travail imposent des sujétions particulières, en application de l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

La communauté de communes a défini l'organisation du temps de travail, en juin 2022, en se conformant à la durée légale de 1 607 heures annuelles.

Le cycle de travail est de 35 heures par semaine. Les agents ne bénéficient pas, par conséquent, de jours de réduction de travail (RTT) susceptibles de s'ajouter aux 25 jours de congés annuels.

Les horaires de travail définis au sein du cycle de 35 heures diffèrent selon les services.

Pour les services administratifs, la délibération indique que les durées quotidiennes de travail sont identiques chaque jour, ou éventuellement différenciées pour permettre une adaptation à la charge de travail. Toutefois, les modalités de ces adaptations possibles ne sont pas bornées.

Pour les services techniques, il est prévu que les durées quotidiennes de travail soient identiques chaque jour, mais aussi que les agents soient soumis à des horaires variables. Là encore, le dispositif d'horaires variables n'est pas précisé. Il est suivi de la mention d'« *horaires habituels* » de 7h à 14h. Or, ces horaires habituels ne permettent pas à l'employeur de s'acquitter simultanément de ses obligations en termes de temps de pause minimal devant être accordé aux agents, et de respect des horaires conformes à la durée de travail définie par cette même délibération.

Par conséquent, pour les agents des services administratifs et ceux des services techniques, l'organisation du temps de travail prévue par cette délibération de juin 2022 est imprécise, dans la mesure où les bornes quotidiennes ainsi que les modalités de repos et de pause ne sont pas suffisamment définies.

4.2.1.2 Un temps de travail non respecté et non contrôlé

La délibération sur le temps de travail précise que les « *agents sont tenus de se soumettre au contrôle de la réalisation de leurs heures notamment par la tenue d'un décompte exact du temps de travail accompli chaque jour par chaque agent* ».

Toutefois, la communauté de communes ne dispose pas d'un dispositif de contrôle du temps de travail et n'est pas en mesure de produire ces décomptes.

Dans ces conditions, il lui est impossible de vérifier la réalité des heures effectuées et encore moins celles des heures supplémentaires, lesquelles restent déclaratives.

Le seul suivi qui existe concerne les agents de la collecte. Ce suivi est réalisé à partir des rapports de la flotte des camions qui dispose d'un dispositif de géolocalisation. Il ressort des données transmises par l'EPCI que le temps de travail n'excède pas 65 % du temps de travail annuel. Certains mois, il est même inférieur à 45 % de la durée légale. Or la chambre constate, qu'en parallèle, l'intercommunalité a recours à des prestataires privés pour assurer la collecte des déchets sur plusieurs communes du territoire, pour un coût de plus de 200 000 € en 2021.

Sur la base de ce décompte, une délibération du 23 novembre 2021 précise que le budget principal verse au budget annexe « déchets » un produit de 192 500 €, en contrepartie de la participation des agents affectés au service de la gestion des déchets à des fonctions relevant de missions rattachées au budget principal, sur la base de la répartition des tâches établie dans les fiches de poste des agents²⁷.

Toutefois, en l'absence de contrôle du temps de travail des agents, notamment par un suivi formalisé, et à défaut de compte rendu d'activité ou de planning, l'EPCI n'est pas en mesure de rendre compte des tâches qui seraient réalisées sur les autres missions, comme indiqué dans les fiches de poste. Dans ces conditions, la chambre considère que le temps de travail prévu par la délibération de 2022 n'est pas respecté. Ces flux réciproques traduisant le temps théorique affecté au budget principal ont d'ailleurs été supprimés du budget 2022, tel qu'arrêté par le préfet suite à un avis budgétaire de la chambre.

4.2.2 Le versement des heures supplémentaires

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) rémunèrent les heures supplémentaires effectuées à la demande du chef de service au-delà des bornes horaires définies par le cycle de travail. Le conseil communautaire n'a délibéré que le 28 juin 2022 sur la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

Le versement des IHTS est subordonné à la mise en place de moyens de contrôle automatisé des horaires de travail, permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires²⁸. Un décompte déclaratif contrôlable peut toutefois être utilisé pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement, ou sur les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir ces indemnités est inférieur à dix, ce qui recouvre la situation de l'ensemble des personnels de la communauté de communes.

Les heures supplémentaires rémunérées ont connu un niveau relativement élevé en 2018 et 2019, avant une baisse marquée en 2020 et une interruption complète en 2021. Le nombre total d'heures supplémentaires rémunérées en 2022 est de 56 heures à la fin du mois d'octobre, soit un niveau légèrement supérieur à celui de 2020, qui confirme toutefois une tendance à la baisse au regard des exercices 2018 et 2019.

²⁷ En 2021, la CCPP a défini les fiches de postes de ses agents. Elles ont été présentées en comité technique le 6 juillet 2021, dans le contexte de la mise en place d'un dispositif dit « *des flux réciproques* ». Ce dispositif a consisté, en 2021, en la facturation au budget principal d'un montant correspondant à 35 % des charges de personnel du budget annexe « déchets », pour remboursement du temps passé à des missions relevant du budget principal. Cette clé de répartition a été inscrite dans les fiches de postes des agents de la filière technique en 2021. Celles-ci précisent les fonctions d'« *agents techniques polyvalents* », dont 65 % des activités relèvent de la collecte des déchets et 35 % d'autres activités, dont des missions de contrôle liées à la protection contre les incendies ou à la Gemapi.

²⁸ Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié et décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Tableau n° 1 : Nombre d'heures supplémentaires rémunérées

En nombre d'heures	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Heures supplémentaires rémunérées	0	252	392	49	0	56

*IHTS comptabilisées au 30 novembre 2022

Source : chambre régionale des comptes, d'après les états récapitulatifs de paye par agent.

En volume, la majorité des heures supplémentaires concerne les agents rattachés au budget annexe « déchets »²⁹, alors même que leur temps de travail est inférieur à la durée légale.

La chambre rappelle donc la nécessité de subordonner le paiement des heures supplémentaires à la mise en place d'un contrôle automatisé ou, à défaut, d'un décompte déclaratif contrôlable, en application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Rappel au droit° 2 : assurer le respect du temps de travail conformément aux articles L. 611-2 et suivants du code général de la fonction publique.

4.2.3 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme de la CCPP peut être évalué à 3,4 % en 2021³⁰ pour l'ensemble des agents³¹. Il se situe en-deçà des taux moyens calculés en 2020 pour les EPCI, estimés à 7,6 %³².

Les données pour 2022 laissent entrevoir une remontée très nette de ce taux concernant les agents rattachés au budget « déchets », laquelle résulte des absences pour maladie ordinaire et, pour un peu plus de la moitié, du congé pour accident du travail subi par un agent.

Toutefois, l'évolution de ces taux est très erratique compte tenu de la faible taille des effectifs de l'intercommunalité. Elle ne recoupe pas celle constatée pour les agents de la fonction publique territoriale, marquée par une hausse constante des absences pour raisons de santé entre 2018 et 2021³³.

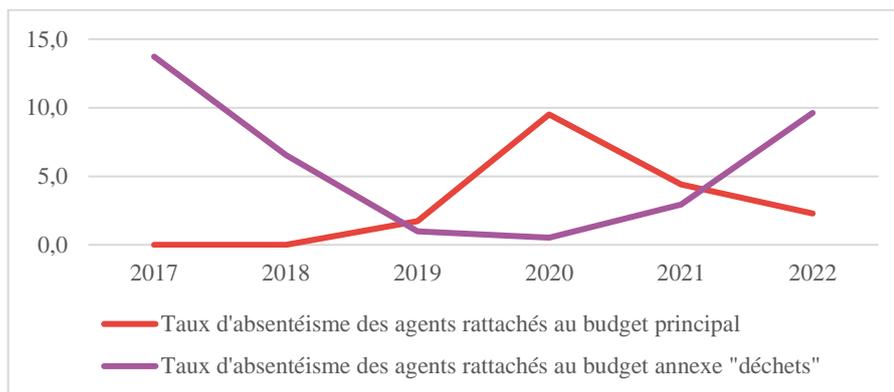
²⁹ Toutefois, en considérant les effectifs rattachés à chacun des budgets, ce sont les agents rattachés à l'OIT qui réalisent en moyenne par individu le plus d'heures supplémentaires rémunérées, à l'exception de 2022 où seuls les agents rattachés au budget annexe « déchets » sont concernés. En 2018, 71,6 heures supplémentaires rémunérées ont été versées à des agents rattachés au budget annexe « OIT », 71 heures en 2019 et 37 en 2020.

³⁰ La CCPP ne fait état que de l'absentéisme lié aux congés de maladie ordinaire, de longue maladie ou de longue durée pour les titulaires ou de grave maladie pour les agents contractuels, ainsi qu'aux accidents du travail. Elle ne mentionne aucune autre forme d'absence autorisée (autorisations d'absence pour événements familiaux, concours ou examens, etc.).

³¹ Hors agents rattachés à l'office du tourisme, pour lesquels aucune absence n'a été comptabilisée entre 2018 et 2022.

³² Source : Association des DRH des grandes collectivités locales, *Benchmark absentéisme. Année 2020*, n° décembre 2021. Pour les modalités de calcul du taux d'absentéisme, voir l'annexe n° 2.

³³ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Edition 2022*, 2022, p.209. Le taux d'absentéisme n'est pas calculé dans ce rapport, qui présente en revanche l'évolution des jours d'absence rapportés au nombre d'agents.

Graphique n° 4 : Évolution du taux d'absentéisme

Source : chambre régionale des comptes, d'après les états d'absence.

4.2.4 Une mise en place tardive du compte épargne temps

Institué en 2004 pour la fonction publique territoriale, la CCPP n'a adopté que fin 2021, soit près de cinq ans après sa création, un règlement sur le compte épargne temps (CET), qui permet aux agents qui en font la demande d'épargner leurs jours de congé non pris.

Par ces dispositions, la communauté de communes a mis fin à un régime irrégulier de reports de congés qui s'élevait, au 31 décembre 2021, à 411 jours pour l'ensemble des agents, soit 17 jours en moyenne par agent. Ce stock concernait pour l'essentiel ceux rattachés au budget annexe « déchets ».

De manière transitoire, elle a autorisé les intéressés à solder le stock de jours de congés reportés jusqu'en 2023.

Les agents ont utilisé l'essentiel (75 %) de ce stock en 2022, en plus des congés annuels ouverts au titre de cet exercice. Ces mesures transitoires, cumulées à une hausse de l'absentéisme des agents de la collecte des déchets et au départ à la retraite d'un agent à la fin de l'année 2021, ont nécessité de recourir à des agents contractuels, générant un surcoût représentant 0,8 ETPT entre juillet et octobre 2022.

4.3 L'évolution des dépenses de personnel

Tous budgets confondus, les dépenses de personnel nettes des atténuations de charges sont passées de 0,61 M€ en 2017 à 0,84 M€ en 2021 (+ 0,22 M€), soit une variation annuelle moyenne de + 8 % entre 2017 et 2021.

La croissance des charges de personnel s'explique, d'une part, par le recrutement de nouveaux agents, avec la création de l'office intercommunal du tourisme.

Elle provient, d'autre part, de la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire, le RIFSEEP³⁴, en 2018 (cf. annexe n° 2). Il a donné lieu à une harmonisation des primes à des niveaux plus élevés³⁵.

Enfin, des congés de longue maladie en 2017 et 2018 ont minoré les dépenses de personnel des agents de collecte au cours de ces deux exercices.

Tableau n° 2 : Évolution des charges de personnel par budget de rattachement

	2017	2018	2019	2020	2021	2021 hors « flux réciproques »
Budget principal	162 001	136 072	166 271	198 136	378 556	186 056
Budget annexe "déchets"	451 671	511 896	549 923	549 020	350 215	542 715
Budget annexe "OIT"	0	58 190	78 570	77 311	106 732	106 732
Total	613 672	706 158	794 765	824 468	835 502	835 502

Source : chambre régionale des comptes (charges de personnel nettes des remboursements pour mises à disposition).

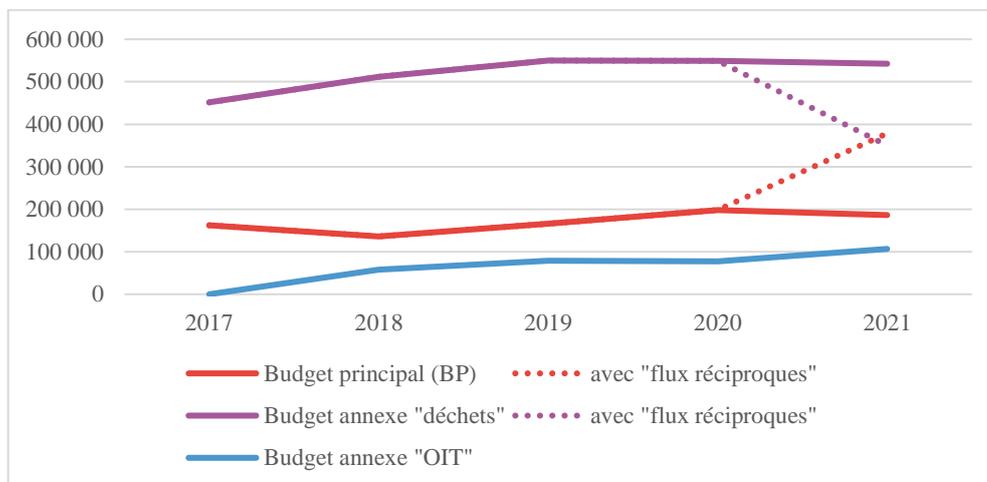
En apparence, les dépenses de personnel du budget principal ont connu une évolution particulièrement dynamique, avec une variation annuelle moyenne de 24 % entre 2017 et 2021. Sur la même période, les charges de personnel rattachées au budget annexe « déchets » ont en revanche baissé en moyenne de 6 % chaque année.

Ces évolutions contrastées résultent du dispositif dit de « flux réciproques » entre le budget principal et le budget annexe « déchets », mis en place par délibération du 23 novembre 2021 présenté ci-avant (point 4.2.1.2).

En neutralisant ce transfert de charges, l'évolution des charges de personnel est relativement stable de 2020 à 2021.

³⁴ RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

³⁵ D'après les données transmises par la CCPP, le montant global des primes versées aux agents de la CCPP dans le nouveau régime était de 44 024 € en 2018, tandis que le montant des primes auxquelles ce régime s'est substitué était de 16 300 € en 2017.

Graphique n° 5 : Évolution des charges de personnel hors « flux réciproques »

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

En 2022, le président actuel précise que la progression des charges de personnel résulte, notamment, de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique et de la mise en place d'une protection sociale complémentaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes présente un effectif globalement stable. Les dépenses de personnel ont néanmoins progressé de manière dynamique au cours des deux premières années d'existence de l'intercommunalité, du fait de la création de l'office de tourisme intercommunal et de la mise en place du nouveau régime indemnitaire.

Le poids de la gestion du service de collecte sur l'effectif total, couplé à l'absence d'un cadre de catégorie A ou B dédié au pilotage, freinent la professionnalisation de la gestion de la collectivité. La gestion des ressources humaines se structure progressivement, à travers la définition des fiches de poste, la montée en compétence de certains agents, ou encore la régularisation du régime de report des congés.

Des progrès sont attendus pour mieux définir le temps de travail, en assurer le suivi et le respect.

5 LA PREVENTION ET LA GESTION DES DECHETS

5.1 L'exercice de la compétence

Aux termes de l'article L. 5214-16 du CGCT, la communauté de communes est compétente en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers³⁶ et assimilés³⁷. Comme le permet l'article L. 2224-13 du même code, l'établissement a transféré la compétence « traitement » au SYVADEC qui gère également l'ensemble des déchetteries de l'intercommunalité depuis le 1^{er} janvier 2020³⁸.

L'EPCI assure en régie la collecte des ordures ménagères en points d'apport volontaire et en points de regroupement³⁹. Dans certains secteurs ou pour certains flux, la collecte s'effectue en porte-à-porte.

L'organisation du service est assurée en fonction du type de déchets ramassés et de la zone desservie (4 zones principalement issues du périmètre des anciennes intercommunalités). La collecte s'effectue en gestion directe, soit en régie, soit par des prestataires privés. La prestation est, ainsi, gérée intégralement⁴⁰ en régie sur 17 communes, et intégralement en prestation de services sur 12 communes. Pour les 13 autres, l'EPCI gère en régie les différents flux de déchets issus du tri, et fait appel à des prestataires pour la collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR).

La fréquence des collectes varie en fonction des secteurs et de la période de l'année, pour tenir compte de l'augmentation des flux durant l'été. Leur rythme double ou triple à cette saison. L'ensemble des secteurs bénéficie d'au moins une tournée hebdomadaire en saison creuse, et la moitié des communes bénéficie de deux ou trois collectes hebdomadaires. Certaines bénéficient même de trois à cinq collectes par semaine ce qui n'est pas sans incidence sur le coût du service.

³⁶ Les déchets ménagers sont ceux produits par les ménages. Les déchets dits assimilés (article R. 2224-23 du CGCT) regroupent les déchets des activités économiques pouvant être collectés avec ceux des ménages, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, sans sujétions techniques particulières (déchets des entreprises artisanales et commerciales et déchets du secteur tertiaire collectés dans les mêmes conditions que les ordures ménagères).

³⁷ Aux termes de l'article R 541-8 du code de l'environnement : « [...] tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur est un ménage ».

³⁸ Délibération du 22 novembre 2022 portant transfert des déchetteries de Castifao et San Lorenzo.

³⁹ Il s'agit d'un emplacement à proximité de la voie publique regroupant des bacs affectés à un groupe d'utilisateurs nommément identifiables.

⁴⁰ Flux recyclables (emballages, verre, papiers, journaux, cartons) et ordures ménagères résiduelles.

Tableau n° 3 : Modes de gestion et fréquences majoritaires de la collecte des déchets

Année 2021	Ordures ménagères résiduelles	Emballages verre	Papiers et emballages hors verre		Textiles	Encombrants
			Ventilation par flux de déchets			
			Papiers	Emballages		
Mode de gestion de la collecte	Régie, Prestataire	Régie, Prestataire	Régie, Prestataire	Régie, Prestataire		Régie
Mode de collecte	Point d'apport volontaire et Points de regroupement	Point d'apport volontaire	Point d'apport volontaire			
Fréquence majoritaire de collecte	2 fois par semaine	1 fois par semaine	2 fois par mois	2 fois par semaine	Sur rendez-vous	Sur rendez-vous
Fréquence maximale de collecte	3 fois par semaine	2 fois par semaine				

Source : Chambre régionale des comptes à partir de la matrice des coûts.

La communauté de communes procède également à la collecte des encombrants directement auprès des habitants, lorsque ceux-ci en font la demande. Elle collecte aussi les cartons des professionnels en porte-à-porte sur un secteur.

5.2 La stratégie en matière de prévention et de gestion de déchets

5.2.1 Le cadre légal

L'exercice de la compétence de prévention et de gestion des déchets s'inscrit dans le cadre des objectifs fixés par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Les objectifs sont notamment de :

- réduire de 15 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant en 2030 par rapport à 2010⁴¹ ;
- généraliser la tarification incitative, avec un objectif de 15 millions d'habitants en 2020 et 25 millions en 2025 ;
- étendre progressivement les consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques d'ici 2022 et 100 % de tri à la source des déchets organiques en 2024, en vue prioritairement de leur valorisation ;

⁴¹ La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte fixait un objectif de réduction de 10 % en 2020 par rapport à 2010, lequel a été repoussé à 2030 par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

- orienter vers les filières de valorisation : 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes (déchets ménagers et assimilés et déchets des activités économiques), mesurés en masse ;
- réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025, pour interdire progressivement la mise en décharge des déchets non dangereux valorisables ;
- assurer d'ici 2025 la valorisation énergétique d'au moins 70 % des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière.

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

5.2.2 Une stratégie locale qui reste à élaborer

5.2.2.1 L'absence de programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés

En application de l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, les collectivités territoriales responsables de la gestion des déchets ménagers et assimilés devaient définir, au plus tard le 1^{er} janvier 2012, un programme local de prévention des déchets (PLPD) indiquant les objectifs de réduction et les mesures pour les atteindre.

Le document a 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 nationaux précités. Il s'agit d'un outil de planification de la prévention des déchets, qui décline au niveau territorial la stratégie de l'EPCI compétent.

En contravention avec ces dispositions, la communauté de communes Pasquale Paoli n'a pas adopté, à ce jour, le programme local de prévention des déchets.

Quand bien même les actions engagées depuis 2017, date de création de la CCPP, visent à améliorer le taux de tri et à réduire les déchets à la source, celle-ci aurait gagné à formaliser sa stratégie par l'élaboration d'un tel programme.

Ce dernier devra faire l'objet d'un bilan annuel afin d'évaluer son impact sur l'évolution des quantités de déchets ménagers et assimilés collectés et traités. Il devra également être mis à la disposition du public, tout comme les bilans annuels d'évaluation.

Rappel au droit n°3 : adopter le programme local de prévention des déchets prévu à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, en s'assurant de sa cohérence avec les objectifs réglementaires ; établir le bilan annuel et le mettre à disposition du public.

5.2.2.1 L'absence de règlement de collecte

L'établissement n'a pas non plus adopté le règlement de collecte prévu à l'article R. 2224-26 du CGCT. Or, en vertu de ce texte, il est obligatoire de définir par arrêté motivé, après avis de l'organe délibérant, un tel document. Ce dernier précise les modalités de collecte spécifiques applicables aux déchets volumineux notamment. Il spécifie également la quantité maximale de déchets pouvant être prise en charge chaque semaine par le service public de gestion des déchets auprès d'un producteur qui n'est pas un ménage.

Le règlement de collecte permet, en outre, de préciser les prestations particulières, comme l'enlèvement des déchets des professionnels ou des campings, qui doivent intervenir contre la mise en place d'une redevance. Il concourt également à rappeler la répartition des obligations entre l'intercommunalité et les communes membres, notamment en matière de salubrité publique et de gestion de déchets spécifiques. Le règlement permet, enfin, de préciser la nature des déchets dits « assimilés » et, partant, de les accepter ou non dans la collecte des déchets ménagers.

En contrevenant à ses obligations, le président de l'établissement est privé de son pouvoir de police spéciale permettant notamment de sanctionner le non-respect des règles de tri⁴² ou les dépôts sauvages⁴³.

Le contenu du projet actuel, élaboré par l'EPCI, est insuffisant⁴⁴. Il ne respecte pas les exigences fixées par l'article R. 2224-26 précité, notamment en ce qui concerne les déchets volumineux ou la quantité maximale de déchets pris en charge par un producteur qui n'est pas un ménage. En outre, aucune indication n'est apportée quant aux règles d'attribution et d'utilisation des conteneurs pour la collecte en porte-à-porte, quant au mode de financement, quant à la protection des données personnelles des usagers et aux sanctions pour non-respect du règlement. Il appartient à l'EPCI de se référer aux différents guides existants en la matière pour établir un règlement conforme aux dispositions du CGCT.

Rappel au droit n°4 : adopter sans délai le règlement précisant les modalités de collecte des différentes catégories de déchets conformément à l'article R. 2224-26 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires, le président précise que le conseil communautaire a adopté, en décembre 2022, un règlement pour la collecte des encombrants. Cette délibération reste, cependant, insuffisante au regard des obligations réglementaires.

⁴² Article L. 5211-9-2 du CGCT.

⁴³ Article L. 541-3 du code de l'environnement.

⁴⁴ Le projet transmis se limite à préciser les déchets pris en charge ou exclus du service de collecte, de préciser en fonction du type de déchet du mode de collecte, de rappeler le principe de prévention en matière de déchet et celui de responsabilité du producteur.

5.2.2.2 Des actions réalisées sans un état des lieux complet et adapté à la structuration du territoire et aux moyens intercommunaux

Avec le défaut d'adoption de ces documents obligatoires, l'EPCI a maintenu l'organisation mise en place par les anciennes intercommunalités et tente de mettre en œuvre la stratégie régionale qui met l'accent sur le déploiement de la collecte en porte-à-porte pour favoriser le tri à la source.

L'extension des collectes de déchets à tous les flux sur l'ensemble des communes et le renouvellement de la flotte de camions (pour un montant total de 600 000 € HT) n'ont pas été précédés d'une étude globale d'optimisation⁴⁵. Celle-ci aurait permis au préalable de dresser un état des lieux initial et d'examiner les différentes solutions pour atteindre les objectifs réglementaires, en adaptant la stratégie aux moyens techniques, humains et financiers, tout en prenant en compte les particularités géographiques et démographiques du territoire de l'intercommunalité.

Seule une analyse concernant l'achat de bacs pour justifier le déploiement du porte-à-porte sur le hameau de Ponte-Leccia a été réalisée, mais sa mise en œuvre n'est pas finalisée. En 2021, un marché d'un montant de 100 000 € HT a été conclu notamment pour l'acquisition de plus 2 700 bacs⁴⁶, afin de développer la collecte en porte-à-porte dans le secteur de Ponte-Leccia. Ces 2 700 bacs, dont la livraison a été effectuée début 2022, n'ont toujours pas été déployés sur le territoire. Ils sont entreposés en vrac, depuis plus d'un an, sur un terrain mis à disposition gratuitement par une société. Au demeurant, en dépit des besoins recensés sur le secteur de Ponte-Leccia, l'EPCI n'est pas en mesure de produire un inventaire des bacs actuellement utilisés, ni de préciser leur localisation. Les tableaux produits ne recensent qu'une partie des bacs commandés, soit 289 unités tous flux confondus, auquel il convient d'ajouter les 2 700 bacs récemment commandés qui ont été intégrés dans l'inventaire début 2023.

5.2.2.3 Les actions de prévention des déchets

Les articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement définissent la politique nationale de prévention et de gestion des déchets. Aux termes de l'article L. 541-1-1 du même code, la prévention correspond aux mesures prises avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet.

À l'instar des autres collectivités en charge de la gestion des déchets, la prévention occupe une part résiduelle dans les actions engagées par l'EPCI. Les moyens financiers dédiés y sont limités, les dépenses annuelles de communication et de prévention n'étant que de 20 000 €⁴⁷ en moyenne sur cinq ans, soit 1,2 % du total des charges relatives à la compétence « déchet ».

⁴⁵ C'est seulement le 12 avril 2022 que le conseil communautaire a adopté le plan de financement de l'étude d'assistance et de conseil pour l'optimisation du service public de gestion des déchets ménagers et assimilés et l'évaluation technique et financière du scénario le plus adapté à la réduction des déchets et à la limitation des coûts afférents et à la mise en place d'une tarification incitative (montant 32 000 € HT).

⁴⁶ Soit 1 800 bacs de 120 litres, 450 bacs de 240 litres et 450 bacs de 25 litres.

⁴⁷ Non compris la part de la rémunération des agents qui exercent pour partie les fonctions d'ambassadeur du tri.

Dans ces conditions, la démarche de prévention repose principalement sur les actions menées par le SYVADEC, également compétent en la matière. Celles-ci concernent notamment la sensibilisation des enfants scolarisés dans le cadre de l'opération Ecoscola⁴⁸, la distribution de composteurs individuels et de brochures d'information.

En ce qui concerne les biodéchets et l'obligation de tri à la source à partir de 2023, l'EPCI n'a pas de maîtrise sur le tonnage des biodéchets⁴⁹ détournés de la filière classique d'élimination des ordures ménagères. Il participe au programme de développement du compostage de proximité mené par le SYVADEC. Ce programme consiste à distribuer des composteurs individuels de jardin ou de balcon et à installer des composteurs partagés dans les cœurs de village ou l'habitat collectif. Les quantités détournées, c'est-à-dire considérées comme n'ayant pas été déposées dans la poubelle classique, font l'objet d'une évaluation de la part du SYVADEC. Leur volume estimé serait passé de 61 tonnes en 2018 à 79 tonnes en 2021.

Par ailleurs, l'EPCI a fait l'acquisition de bacs pour la collecte des biodéchets pour les professionnels et pour les particuliers des communes les plus urbanisées. L'ensemble des bacs n'a pas été déployé. La chambre rappelle, à cet égard, l'obligation de respecter l'objectif d'un détournement de 100 % des biodéchets au 1^{er} janvier 2024.

5.3 Les performances du service impactées par la fréquentation touristique et les volumes collectés en déchetterie

5.3.1 La production de déchets en hausse

La production totale de déchets ménagers et assimilés⁵⁰ a fortement progressé (+ 36 %) entre 2017 et 2021 pour représenter pour ce dernier exercice plus de 567 kg par habitant⁵¹. Le niveau de déchets produit reste, pour autant, plus faible que la moyenne nationale (583 kg de déchets ménagers et assimilés (DMA) par habitant⁵² en 2019) et très inférieur à la moyenne régionale⁵³ (721 kg/hab.).

⁴⁸ Depuis juin 2022, dans l'intercommunalité, le SYVADEC précise que toutes les écoles primaires sont labélisées EcoScola (contre 70 % au niveau régional) traduisant les actions de sensibilisation des enfants au tri.

⁴⁹ L'article L. 541-1-1 du code de l'environnement définit les biodéchets comme des déchets non dangereux biodégradables de jardin ou de parc, les déchets alimentaires ou de cuisine provenant des ménages, des bureaux, des restaurants, du commerce de gros, des cantines, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que les déchets comparables provenant des usines de transformation de denrées alimentaires.

⁵⁰ Les déchets ménagers et assimilés regroupent : les ordures ménagères résiduelles, les déchets ménagers collectés séparément (collectes sélectives multi-matériaux, biodéchets des ménages et des collectivités), les déchets des activités économiques collectés par le service public, les encombrants des ménages et les déchets collectés en déchetterie.

⁵¹ Les données issues de la comptabilité analytique (matrice des coûts) diffèrent légèrement avec une progression de 33 % (417 kg/hab à 553 kg/hab).

⁵² Et 669 kg/hab. dans les secteurs touristiques ou commercial.

⁵³ Source : Observatoire des déchets ménagers de Corse.

Toutefois, cette tendance haussière entre en contradiction avec l'objectif de réduction de 10 % des DMA entre 2010 et 2020. Celui de 15 % entre 2010 et 2030 nécessitera donc des efforts complémentaires conséquents.

Compte tenu de la faible évolution de la population⁵⁴, la croissance du volume d'ordures ménagères produit est tributaire de la fréquentation touristique. Ainsi, après deux années de baisse consécutives jusqu'à la crise sanitaire intervenue en 2020, le volume de déchets collectés en 2021 est en forte progression (+ 31 %) tous flux confondus, soit plus de 800 tonnes supplémentaires. Cette tendance semble amplifiée par l'extension du périmètre d'accès aux déchetteries (voir ci-après).

⁵⁴ La population de l'intercommunalité est en légère baisse (-3 %) selon les données INSEE. Elle est de 6 180 habitants en 2021. En revanche, dans la matrice des coûts utilisée pour le référentiel national, la population n'a pas été actualisée. Elle est de 6 300 habitants avec un chiffre stable depuis 2018.

Tableau n° 4 : Évolution des déchets collectés (en tonnes)⁵⁵

	2017	2018	2019	2020	2021
Collecte sélective	392	552	611	591	665
<i>Emballages</i>	120	176	245	275	312
<i>Papier</i>	38	98	95	63	60
<i>Verre</i>	233	278	271	254	293
Biodéchets détournés	0	61	65	69	79
<i>Biodéchets compostés par l'habitant</i>		61	65	69	79
Résiduel	1 968	2 016	1 815	1 671	1 793
<i>Ordures ménagères résiduelles (OMR)</i>	1 896	1 920	1 718	1 612	1 682
<i>Tout Venant</i>	72	96	97	59	111
Valorisable Déchèterie	255	242	340	390	1 021
<i>Bois</i>				53	112
<i>Cartons</i>	40	29	46	39	195
<i>DEEE</i>	54	56	71	85	125
<i>Gravats</i>				13	92
<i>Huiles</i>				0	2
<i>Métaux</i>	62,0	65,0	77,4	91	146
<i>Meuble</i>	99	91	131	75	175
<i>Textiles</i>			15	10	12
<i>Tout Venant</i>				13	111
<i>Végétaux</i>				10	46
<i>DDS</i>					3
<i>Pneus</i>					2
Total déchets ménagers et assimilés	2 614	2 871	2 830	2 721	3 558

Source : observatoire des déchets ménagers de Corse.

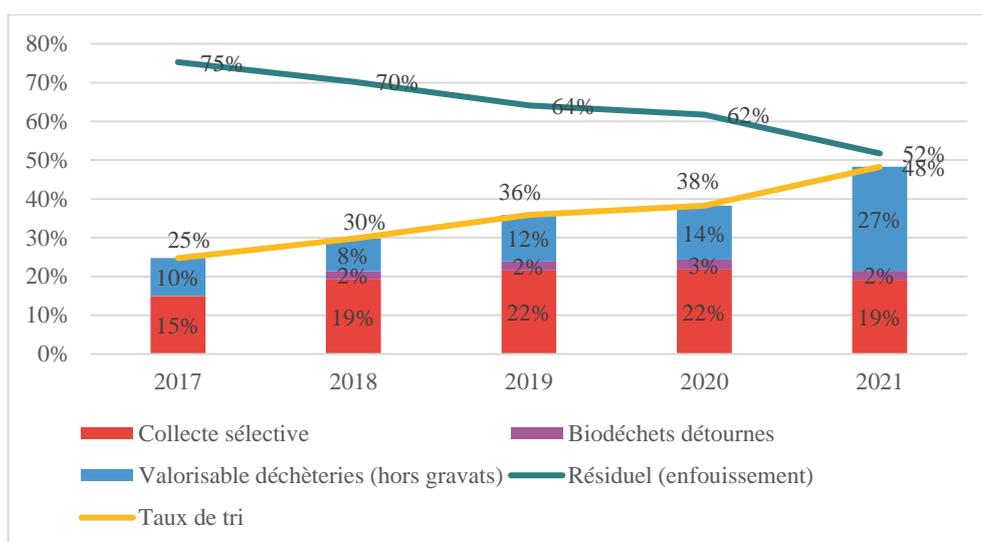
En dépit de cette augmentation globale des déchets ménagers et assimilés, la part non triée, à savoir les ordures ménagères résiduelles (OMR) qui sont transportées vers un centre d'enfouissement faute d'autre solution technique sur l'île, a diminué de 10 % entre 2017 et 2021, sous l'effet de l'accroissement du tri. Les OMR représentent en effet 111 kg/hab. soit une production inférieure de plus de moitié à la moyenne nationale (231 kg/hab.) et bien plus faible que la moyenne régionale (411 kg/hab.). Si ces résultats sont encourageants, les OMR progressent à nouveau en 2021, après deux années de baisse. La communauté de communes doit maintenir ses efforts pour assurer le respect de l'objectif national de réduction des OMR de 50 % entre 2013 et 2025.

⁵⁵ Les données de l'observatoire des déchets ménagers de Corse sont issues des tonnages traités par le SYVADEC. Les chiffres présentent des différences mineures par rapport aux données de la matrice des coûts. Les modalités de ventilation des produits entre les flux (verre-papiers-emballages) ne correspondent pas aux méthodes /moyennes de l'ADEME. Ces flux ne sont donc pas exploitables pour le référentiel national.

5.3.2 Un taux de tri qui progresse mais qui reste difficile à analyser

Les tonnages de déchets issus du tri⁵⁶ ont quasiment doublé durant la période sous revue, signe de l'effort déployé sur le territoire et notamment de l'extension de la consigne de tri depuis 2018. Ils représentent désormais 48 % des déchets collectés contre 25 % en 2017. Avec près de la moitié des déchets collectés qui est triée, la CCPP est l'intercommunalité dont taux de tri⁵⁷ est le plus élevé de Corse, derrière la communauté de communes Calvi-Balagne.

Graphique n° 6 : Évolution de la part des déchets triés et enfouis



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'observatoire des déchets ménagers de Corse.

Le taux de tri est, en outre, en progression constante, avec une accélération notable entre 2020 et 2021 (+10 points pour s'établir à 48 %).

L'amélioration du taux de tri résulte principalement des volumes collectés et triés en déchetterie⁵⁸. Leur quotité, multipliée par 2,5 sur un an, est passée de 390 tonnes à 1 021 tonnes (soit près de 30 % du total des déchets produits sur le territoire). Toutefois, en raison du changement de périmètre des déchetteries accessibles et d'un mode de comptabilisation forfaitaire, cette progression n'est pas nécessairement liée à un effort supplémentaire de tri sur le territoire.

⁵⁶ Le décret n° 2016-288 du 10 mars 2016 pris en application de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte fait obligation aux producteurs et détenteurs de déchets (entreprises, commerces, administrations...) de trier à la source 5 flux de déchets : papier/carton, métal, plastique, verre, bois.

⁵⁷ Le taux de tri correspond à la somme des déchets triés valorisables issue de la collecte sélective, des déchetteries et des biodéchets compostés rapportée à la somme des déchets ménagers assimilés.

⁵⁸ Les autres déchets résultant de la collecte (biodéchets, verre et emballages), ont également progressé en volume. Toutefois, compte tenu de la forte hausse des tonnages déposés en déchetterie, le taux de tri de ces collectes sélectives baisse de trois points entre 2020 et 2021 pour s'établir à 19 % du total des déchets. En outre, selon la dernière étude de caractérisation réalisée en 2022, ces collectes présentent un taux de refus de près de 30 %, nécessitant de renforcer les actions de communication et de prévention.

Outre les deux déchetteries transférées au SYVADEC en 2020 et la déchetterie mobile, les habitants de la CCPP et le service de collecte des encombrants ont également accès à la déchetterie de Corte⁵⁹, située sur le territoire de la communauté de communes du Centre Corse, et à la déchetterie de Lama, relevant de la communauté de communes Ile-Rousse Balagne. Les deux équipements couvrent au total les besoins d'une population de 18 000 habitants, dont 4 700 habitants de la CCPP qui représentent 36 % des utilisateurs de la déchetterie de Lama et 22 % des utilisateurs de celle de Corte.

L'ensemble des déchets collectés en déchetterie est en hausse, surtout pour les cartons, les meubles et le tout-venant valorisé. L'EPCI n'est pas en capacité d'expliquer cette évolution. La collecte des encombrants est déposée dans les déchetteries, mais elle ne fait l'objet d'aucune pesée spécifique. Dans ces conditions, le coût et la performance de cette collecte ne peuvent être appréciés.

En outre, l'établissement partage deux déchetteries avec d'autres intercommunalités. Or, en l'absence d'identification de l'origine des déchets qui y sont déposés, le SYVADEC répartit pour chaque flux réceptionné les tonnages au prorata de la population des communes membres des EPCI ayant accès à l'équipement⁶⁰.

La communauté de communes n'est donc pas en mesure de savoir si les résultats obtenus en termes de tri sont liés aux actions engagées par son service de collecte des encombrants et aux apports des usagers de son territoire en déchetteries, ou bien aux actions et usagers des autres EPCI utilisant ces mêmes équipements.

Tableau n° 5 : Évolution du tonnage des déchetteries

	2020	2021	Évolution 2020-2021
<i>Castifao</i>	272	314	42
<i>San Lorenzu</i>	22	31	9
<i>Corte</i>	95	354	260
<i>Lama</i>	0	303	303
<i>Déchetterie mobile</i>	0	24	24
Total	389	1026	638

Source : communauté de communes Pasquale Paoli⁶¹

⁵⁹ Ce dernier est accessible aux habitants de la communauté de communes du Centre Corse mais également à ceux de 12 autres communes voisines : Alando, Alzi, Bustanico, Catellare di Mercurio, Erbajolo, Sermano, Favello, Santa Lucia, Sant Andria, Focicchia, Tralonca, Mazzola.

⁶⁰ Cette clé de répartition est également utilisée pour déterminer les cotisations appelées pour le tout-venant résiduel et les soutiens reversés.

⁶¹ Hors tout venant non valorisé. Des écarts mineurs sont constatés avec les données de l'observatoire des déchets ménagers de Corse (tableau n° 4) : 1 tonne en 2020 et 5 tonnes en 2021.

Les résultats de l'EPCI en termes de taux de tri sont supérieurs à ceux observés à l'échelle insulaire (37 %). L'EPCI dispose pourtant encore de marges de manœuvre pour augmenter cette performance. En 2020, le SYVADEC montrait ainsi, dans son étude de caractérisation, que 70 % des ordures ménagères résiduelles pouvaient être triées et recyclées au niveau régional⁶².

5.4 Le coût du service

5.4.1 L'absence de rapport annuel sur le prix et la qualité du service de prévention et de gestion des déchets

Prévu à l'article L. 2224-17-1 du CGCT, le rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés doit être présenté annuellement à l'assemblée délibérante par le président de l'EPCI. Son contenu est précisé à l'article D. 2224-1 et à l'annexe XIII dudit code.

Ce rapport présente notamment le suivi des coûts effectué au moyen d'une comptabilité analytique. Pour ce faire, l'ADEME – Agence de la transition écologique a mis en place une base nationale de données, dite « matrice de coûts », qui permet de recenser les coûts de la compétence collecte et traitement des déchets, selon une méthodologie harmonisée, permettant le parangonnage. La matrice est renseignée par la communauté de communes Pasquale Paoli depuis 2017.

Ce rapport, également destiné à l'information des usagers du service public, rend compte de la situation de l'EPCI par rapport à l'atteinte des objectifs de prévention et de gestion des déchets fixés au niveau national. Il présente notamment la performance du service en termes de quantités d'ordures ménagères résiduelles et son évolution dans le temps.

Contrairement aux dispositions précitées, la communauté de communes ne produit aucun rapport annuel sur le prix et la qualité du service. Elle se contente d'établir, sans les commenter, ni les soumettre au vote du conseil communautaire, quelques tableaux et graphiques retraçant une synthèse des coûts et des tonnages.

En outre, la comptabilité analytique est perfectible : les données sur la population ne sont pas mises à jour, il n'existe pas de distinction entre les déchets des particuliers et ceux des professionnels, ni de distinction entre la collecte des encombrants et les déchetteries.

En réponse, le président actuel confirme qu'en l'absence de dispositif de pesée à l'entrée des déchetteries et de tournées de collecte séparées pour les professionnels, il n'est pas en mesure, à ce jour, de produire des données plus détaillées.

⁶² Observatoire des déchets ménagers Corse édition 2021-2022.

La décomposition par étapes techniques doit également être fiabilisée. En dépit des efforts récents pour mieux rendre compte du poids des charges de structure, ces dernières apparaissent incorrectes, notamment en raison de la prise en compte d'une masse salariale du budget principal ne tenant pas compte des atténuations de charges, et intégrant un agent technique affecté principalement au service de la collecte, et donc au budget annexe. Dans ces conditions, l'EPCI présente des dépenses de structures surévaluées et des charges de collecte sous-évaluées par rapport à la réalité des coûts observés⁶³. Les éléments retraités sont présentés en annexe n° 3.

La chambre invite l'EPCI à renforcer la précision de la comptabilité analytique du service « déchets », de manière à mieux mesurer chaque flux selon son origine et en fonction des différentes étapes techniques.

Elle lui rappelle également son obligation de présenter un rapport annuel sur le prix et la qualité du service.

Rappel au droit n° 5 : présenter annuellement à l'assemblée délibérante le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, prévu à l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales en respectant le contenu précisé à l'article D. 2224-1 et l'annexe XIII du même code.

5.4.2 Le coût du service par flux

En 2021, le coût complet, à savoir la totalité des charges directes et indirectes du service, s'élève à 1,91 M€ soit 80 % des dépenses fonctionnement⁶⁴ de la communauté de communes ; il a progressé de 41 % durant la période (annexe n° 4).

Le coût aidé⁶⁵, c'est-à-dire le coût restant à la charge de la collectivité, s'établit à 1,64 M€ soit 261 € HT par habitant. Son niveau est proche de la moyenne régionale (268 € HT) mais nettement supérieur à la moyenne nationale (98 € HT). Il est également plus élevé que la moyenne nationale des territoires comparables, classés touristiques, dont le coût ressort à 152 € HT par habitant⁶⁶.

⁶³ En 2021, la prise en compte des « flux croisés » décrites au point 4.2.1.2 participe à ce défaut d'évaluation.

⁶⁴ Budget principal et budgets annexes.

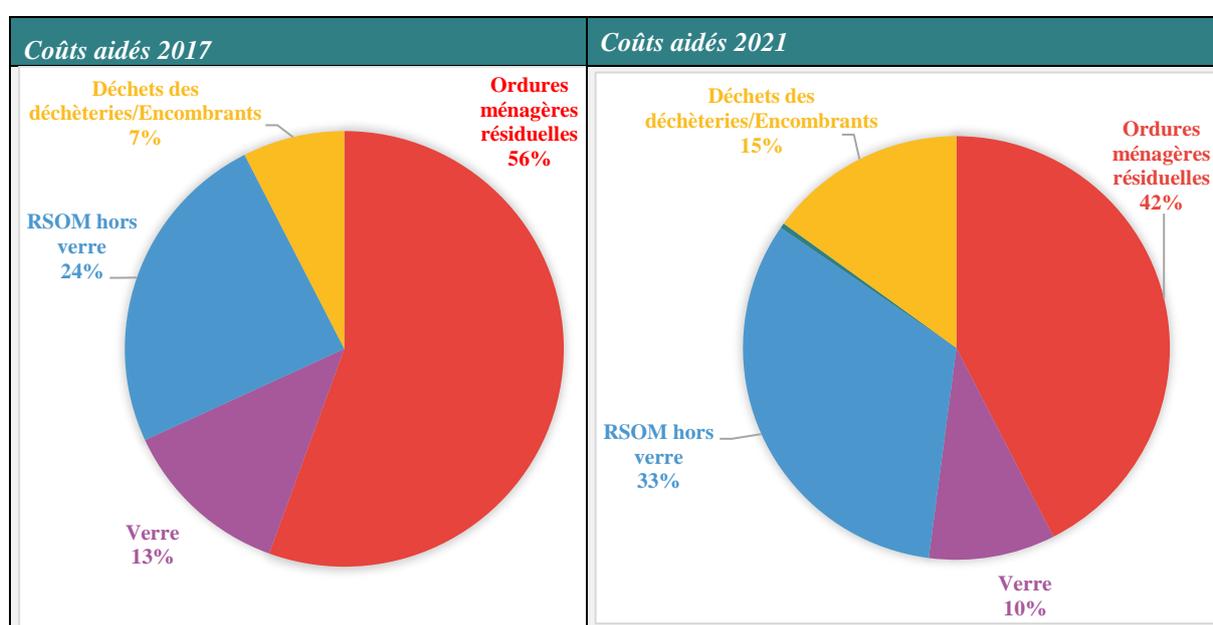
⁶⁵ Il correspond à l'ensemble des charges déduction faites des produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers), des soutiens des éco-organismes (filiales à responsabilité élargie du producteur) et des aides publiques.

⁶⁶ Source : ADEME – Agence de la transition écologique, Référentiel national des coûts ADEME – données 2018 et Observatoire des déchets ménagers (ODEM) Le cout du service public de prévention et de gestion des déchets en Corse Référentiel 2020.

Ce différentiel défavorable s'explique en partie par les spécificités du territoire (étendue, faible densité et relief), la faiblesse des tonnages collectés⁶⁷ (553 kg/hab contre 835 kg/hab dans les secteurs touristiques) mais également par la fréquence des collectes proposées et le développement des collectes en points de regroupement pour l'ensemble des flux, sans réflexion globale préalable sur une optimisation de l'organisation du service.

En 2021, la collecte et le traitement des ordures ménagères résiduelles (OMR) interviennent pour 42 % des coûts totaux, devant les recyclables secs (hors verre) (33 %) et les déchets des déchetteries (15 %). Avec l'amélioration du taux de tri, et la baisse des volumes collectés d'OMR, la part des déchets résiduels dans le coût total s'est réduite de 14 points par rapport à 2017.

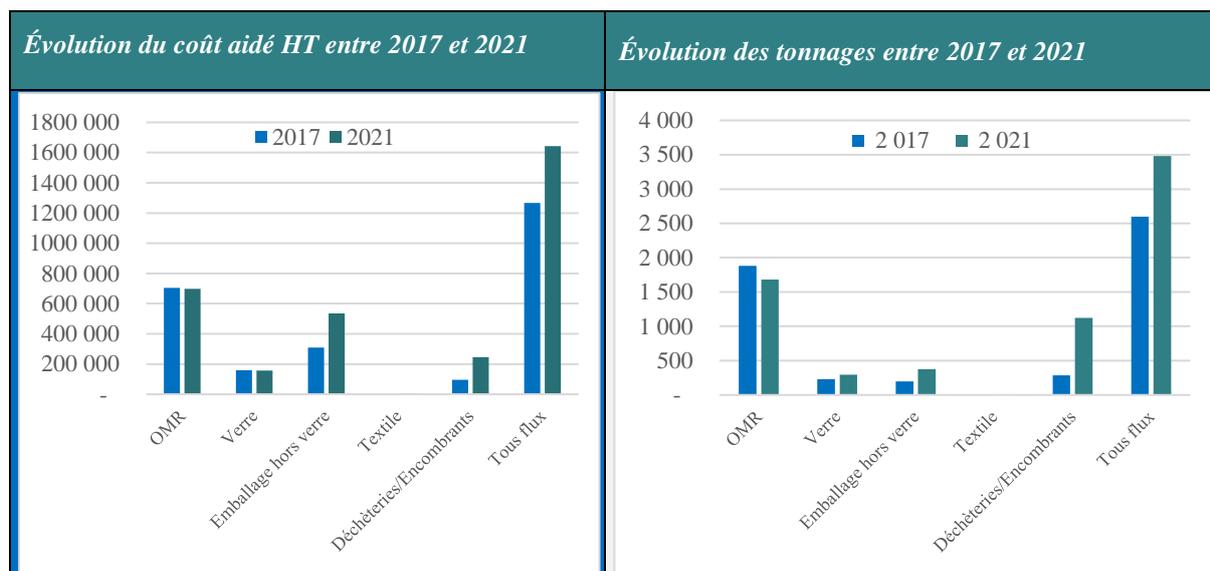
Graphique n° 7 : Répartition des coûts aidés et des tonnages par type de flux en 2021



Source : Chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPCI.

Le coût aidé HT global a progressé de près de 30 % entre 2017 et 2021, en lien avec la production de déchets ménagers et assimilés qui a augmenté de 34 %. La hausse porte principalement sur les recyclables secs hors verre (emballage et papier) et sur les déchets des déchetteries (y compris les encombrants), qui ont vu leurs coûts multipliés respectivement par 1,7 et 2,6 pour un volume collecté et traité de 2 à 4 fois supérieurs.

⁶⁷ L'une des plus faibles de la Corse en kg/hab.

Graphique n° 8 : Évolution des coûts et des tonnages entre 2017 et 2021

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPCI.

L'ADEME précise qu'avec l'augmentation des déchets produits et collectés, les coûts, rapportés en euros à la tonne, varient mécaniquement à la baisse.

Si l'intercommunalité enregistre effectivement une baisse des coûts à la tonne des déchets triés (entre 8 % et 33 % selon le flux), elle ne représente que 3 % tous flux confondus, en raison de la hausse de la cotisation traitement du SYVADEC.

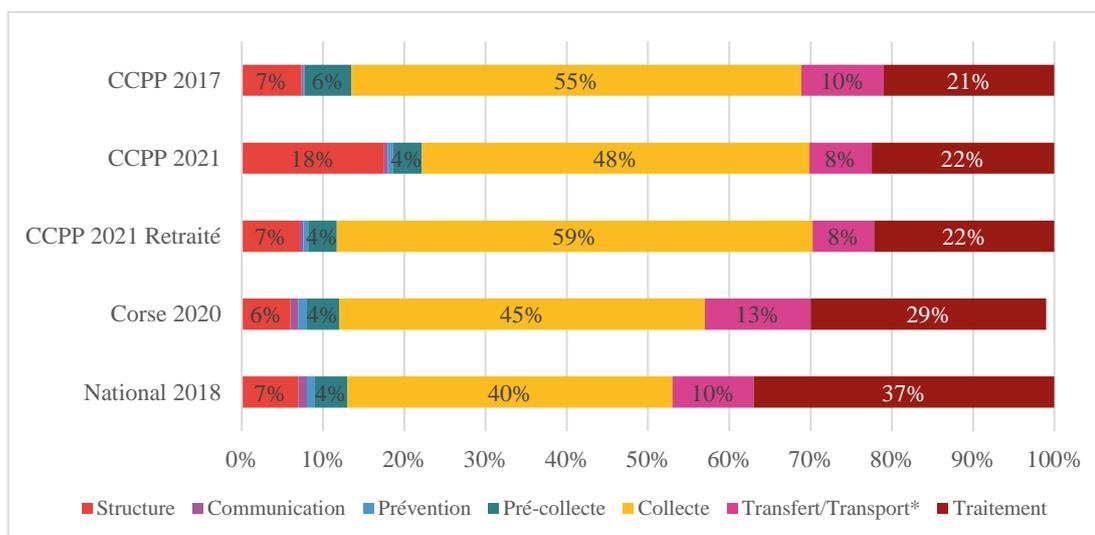
Par ailleurs, en dépit de ce constat, des écarts importants subsistent pour les collectes sélectives (emballages, papiers et verres) par rapport à la moyenne nationale, avec des coûts à la tonne qui sont de 5 à 10 fois plus élevés, et jusqu'à 4 fois plus élevés par rapport à la moyenne régionale. Le rendement de ces flux est au final très faible, au regard des moyens déployés, avec des coûts qui atteignent jusqu'à 2 000 € la tonne (cf. annexe n° 5).

Des écarts importants existent également pour les coûts rapportés à l'habitant. Les ratios sont défavorables au territoire, faiblement peuplé mais connaissant une forte production d'ordures ménagères, puisque les prix payés par la population sont entre 5 et 8 fois plus importants que la moyenne nationale et jusqu'à plus de 4 fois supérieurs à la moyenne régionale selon le flux trié (cf. annexe n° 5).

5.4.3 Le coût par étape technique

5.4.3.1 Des charges de structure et de collecte qui représentent 70 % du total des coûts

La CCPP présente une structure des coûts atypique par rapport aux autres intercommunalités en charge de cette compétence au niveau régional, mais également par rapport à la moyenne nationale. Les charges de structure et de collecte absorbent ainsi 70 % du total des charges, contre 55 % en moyenne au niveau régional et 51 % au niveau national.

Graphique n° 9 : Répartition des coûts (en € HT) par étape technique

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de l'EPCI pour 2017 et 2021 et de l'ADEME. Le détail des retraitements est expliqué dans l'annexe n° 3.

Après retraitement (cf. partie 5.4.1 et annexe n° 3), les charges de structure⁶⁸ représentent 7 % du total des charges. Leur niveau, légèrement supérieur à la moyenne régionale, s'explique en partie par le système de financement. Le recours à la redevance nécessite, en effet, du personnel dédié pour la gestion de la facturation, contrairement à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dont la gestion relève des services de la direction départementale des finances publiques.

La pré-collecte, intégrant les coûts liés à l'achat des bornes ou bacs de dépôts, ainsi que la collecte représentent 63 % des charges du service, contre 44 % et 49 % en moyenne respectivement au plan national et local.

Le coût de la collecte et de la pré-collecte des verres, papiers et emballages (600 000 €) est particulièrement onéreux. En valeur, il représente le double du coût de collecte des déchets résiduels (250 000 €) pour une quantité collectée deux fois et demie inférieure. Ramené à la tonne, le coût de ces deux flux est quatre fois plus important pour le verre et sept fois plus important pour les papiers et emballages que le coût de collecte des OMR.

Au total, les charges de collecte expliquent, à elles seules, deux tiers de la hausse totale des coûts de 580 000 € entre 2017 et 2021⁶⁹, notamment sous l'effet du déploiement de l'extension de la consigne de tri et des collectes sélectives à l'ensemble du territoire à faible densité, sans étude d'optimisation du fonctionnement du service.

⁶⁸ Ces charges de structures représentent les charges administratives affectées en comptabilité au service déchets. Il s'agit du personnel « administratif » et des charges liées (fournitures de bureau, téléphone, affranchissement, charges spécifiques de gestion et de recouvrement de la redevance...). Elles sont calculées sur la base d'une clé de répartition correspondant à la part des dépenses du budget principal qui concourt au fonctionnement du service déchets, soit 10 % des indemnités des élus, 60 % des charges à caractère général et 60 % des charges de personnel.

⁶⁹ Les charges de structure contribuent à hauteur de 7 % de l'augmentation. Le traitement contribue quant à lui à hauteur d'un quart de cette augmentation.

5.4.3.2 Le coût de transport et de traitement

La communauté de communes s'acquitte chaque année d'une contribution au fonctionnement du SYVADEC⁷⁰, en charge du traitement des ordures. Cette participation couvre principalement⁷¹ le financement de la gestion des déchetteries, des quais de transfert, du transport depuis ces quais et du traitement de l'ensemble des déchets ménagers et assimilés produits sur le territoire intercommunal.

Afin d'encourager l'effort de tri, la participation des EPCI adhérents résulte de l'application du tarif d'une cotisation aux tonnages des seuls déchets résiduels traités.

Avec le transfert de la gestion des déchetteries et l'augmentation du tarif à la tonne d'OMR de la cotisation, la contribution nette des reversements est ainsi passée d'environ 320 000 € en 2017 à 540 000 € en 2021. Elle suit, par conséquent, l'évolution globale des autres charges de gestion des déchets.

Ainsi, malgré la baisse des tonnages d'ordures ménagères résiduelles produits, le poids des coûts de traitement reste stable sur la période. Ils représentent 30 % du total des coûts en raison de l'augmentation du tarif de la cotisation, qui est passée de 144 €⁷² en 2017 à 357 € en 2021. En 2022, elle a de nouveau progressé de 34 €, pour atteindre 391 € la tonne.

En réponse aux observations sur ce point, le SYVADEC fait valoir que les augmentations successives de la cotisation résultent, notamment, des surcoûts liés à la crise des déchets en Corse, à l'extension du nombre de site techniques gérés par le syndicat en 2020, à l'impact de l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui va se poursuivre (56 € en 2023 et 65 € la tonne en 2025), et à l'augmentation du volume de tri, dont les coûts de transport et de traitement sont 2,6 fois plus élevés que ceux des déchets résiduels.

En revanche, rapporté à l'ensemble des déchets ménagers et assimilés dont le volume augmente fortement en 2021, l'effort de tri de la CCPP a permis de limiter l'impact de l'augmentation des cotisations. Le coût à la tonne des déchets ménagers et assimilés traités ressort ainsi à 153 € en 2021 contre 135 € en 2017, soit une augmentation de 12 %.

⁷⁰ Jusqu'en 2020, la contribution était basée sur une cotisation comprenant une part fixe (la cotisation de base) à laquelle s'ajoutaient deux autres cotisations liées aux coûts de fonctionnement des quais de transferts et des déchetteries, dont le syndicat assure la gestion. Depuis 2021, l'appel à cotisation est fixé selon un montant global.

⁷¹ Elle couvre également, dans des proportions moindres, la distribution gratuite de composteurs, l'accompagnement des écoles et les actions régionales de prévention et de communication.

⁷² Avant transfert des déchetteries en 2020, dont la part de cotisation représente entre 45 et 50 € entre 2017 et 2020, et des opérations de transfert, dont la part de la cotisation représente entre 36 et 45 €.

Tableau n° 6 : Évolution des contributions versées au SYVADEC (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017- 2021	2022
<i>Tonnages traités</i>	2 346	2 654	2 585	2 720	3 559	52 %	3 420
<i>Cotisation</i>	358 533	422 400	439 254	574 824	637 245	78 %	693 634
<i>Soutien au tri</i>	42 614	70 554	49 672	119 530	98 974	132 %	169 285
<i>Contribution nette</i>	315 919	351 846	389 582	455 294	538 271	70 %	524 349
<i>Contribution nette à la tonne</i>	135	133	151	167	151	12 %	153
<i>Coût net par habitant</i>	50	56	63	74	88	76 %	86

Source : SYVADEC.

5.5 Le financement et l'équilibre du service

5.5.1 Les modalités de financement

Le service public de gestion et de prévention des déchets peut être financé de trois façons : soit par le budget général, soit par la taxe d'enlèvement d'ordures ménagères (TEOM)⁷³, éventuellement complétée par le budget général et une redevance spéciale, soit par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

Le service public assuré par la communauté de communes Pasquale Paoli est le seul de Corse à être financé par la REOM. Ce choix singulier implique que la redevance versée par les seuls usagers couvre le financement total du service, et que les dépenses ne peuvent dès lors être prises en charge par le budget général de la collectivité, en vertu de l'article L. 2224-2 du CGCT.

Or, jusqu'à 2021, la redevance ne couvre en moyenne que moins de la moitié (48 %) des coûts aidés TTC. Son niveau est même inférieur au taux de couverture des autres EPCI de la région qui ont fait le choix de la TEOM (71 % moyenne régionale contre une moyenne nationale de 105 %). Rapportée à la population, la redevance représente 143 € par habitant⁷⁴, alors que la TEOM s'élève en moyenne 196 € par habitant en 2020 au niveau régional (soit un niveau inférieur de 30 %). Rapportée au nombre de redevables, c'est-à-dire aux usagers du service dont le nombre est inférieur à la population, cela représente 165 €.

⁷³ La TEOM est un impôt facultatif qui s'additionne à la taxe foncière sur les propriétés bâties. À la différence de la redevance d'enlèvement d'ordures ménagères, la taxe est payée par les propriétaires d'un local bâti dans la zone où les déchets ménagers sont collectés, indépendamment du service dont ils bénéficient. La redevance spéciale est facultative en cas d'institution de la TEOM. Elle est due par les entreprises ou administrations dont les déchets sont gérés par le service public.

⁷⁴ Sur la base de la population inscrite dans la matrice des coûts (6 300 habitants). Pour 2020, 114 € par habitant.

Tableau n° 7 : Compte de résultat du service déchets (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution
<i>Coût aidé TTC</i>	1 305 491	1 567 219	1 542 640	1 650 296	1 680 222	29 %
<i>REOM = contribution des usagers</i>	720 960	711 127	720 736	715 512	880 319	22 %
<i>Participation du budget principal*</i>	725 404	600 000	592 000	673 900	621 500	- 14 %
<i>Taux de couverture des charges par les contributions des usagers</i>	55 %	45 %	47 %	43 %	52 %	
Équilibre du service	140 873	- 256 092	- 229 904	- 260 884	- 178 403	- 227 %
Équilibre du service sans participation du budget principal	- 584 531	- 856 092	- 821 904	- 934 784	- 799 903	37 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de l'EPCI (ComptaCoût et compte administratif).

* Y compris refacturation de la quotité de temps non travaillé des agents.

L'article L. 2224-2 du CGCT autorise, à titre dérogatoire, lors de la mise en place de la REOM, un financement transitoire du budget général limité à quatre exercices consécutifs. Cette disposition a pour objet d'éviter une augmentation trop brutale des tarifs sur un seul exercice. Or, au cas d'espèce, l'EPCI, qui a poursuivi indument le subventionnement par le budget principal un an après la fin de la période dérogatoire, a attendu fin 2021 pour commencer à réviser significativement la tarification du service (cf. *infra*). Dans le même temps, le coût de ce dernier a progressé de près de 30 %. Ainsi, la tarification actuelle n'est pas en adéquation avec le coût réel du service.

5.5.2 La tarification

La tarification par redevance distingue deux catégories d'usagers : les particuliers et les professionnels.

En 2021, le produit de la REOM des particuliers et des professionnels est respectivement de 835 000 € et 51 000 €. Après augmentation des tarifs, le produit pour 2022, évalué initialement à 1 056 629 €⁷⁵, s'établit à 1 305 076 €⁷⁶, ce qui représente l'équivalent de 210 € par habitant.

⁷⁵ Dont 941 985 € pour les particuliers et 114 644 € pour les professionnels.

⁷⁶ Selon les chiffres du compte administratif pour 2022.

Tableau n° 8 : Répartition de la redevance entre particuliers et professionnels (en euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 Provisoire
<i>REOM Particuliers</i>			670 188	675 511	835 555	<i>Non disponible</i>
<i>REOM Professionnels</i>			63 985	50 307	50 813	<i>Non disponible</i>
Total REOM	724 460	717 880	734 173	725 818	886 368	1 305 076

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données du compte de gestion et du fichier de titres et du compte de gestion provisoire 2022.

Les particuliers constituent 95 % des redevables et 94 % des redevances perçues, et les professionnels les 5 % restants. L'EPCI n'est toutefois pas en mesure de distinguer le coût du service pour chaque catégorie d'usager.

Jusqu'en 2021, la redevance, forfaitaire et annuelle, variait de 115 à 145 € pour les particuliers, en fonction d'un zonage établi et du service rendu, et de 90 € à 1 350 € pour les professionnels en fonction de la zone et de la taille de l'entreprise.

En 2021, l'EPCI avait décidé une hausse de la REOM des particuliers de 50 € par secteur dont la mise en œuvre n'a pu être que partielle (33 €), compte tenu du principe de non rétroactivité, avant de s'appliquer pleinement en 2022.

La tarification de la redevance des professionnels a été révisée fin 2021. Le mode de calcul complexe par zone et par type de commerce⁷⁷ a été remplacé par une cotation des professionnels en cinq catégories, en distinguant les zones de montagne et les zones de plaine. Le nombre de tarifs a été divisé par deux (17 contre 34) et les tarifs applicables ont été augmentés. À titre d'exemple, les petits professionnels, qui payaient un forfait de 100 €, s'acquittent désormais d'une redevance allant de 280 € à 350 €. La redevance des supermarchés est de 7 000 €, contre 292 € en 2020.

Avec la fin de la possibilité légale du financement dérogatoire par subvention du budget général, et compte tenu des charges croissantes supportées par le budget annexe « déchets », la communauté de communes Pasquale Paoli est désormais contrainte de poursuivre de manière significative l'augmentation des tarifs de la redevance.

⁷⁷ Dans l'ancienne tarification, les catégories de producteurs n'étaient pas identiques sur l'ensemble du territoire de l'intercommunalité. Elles correspondaient à l'agrégation des tarifs des anciennes intercommunalités. Les catégories de « petit », « moyen » ou « gros » producteur de déchets n'étaient pas définies de manière identique et leur nombre pouvait également être distinct (de trois à sept catégories selon les zones du territoire). En outre, pour une même fréquence de passage, la tarification pouvait différer selon le zonage (par exemple, une tarification de 120, 200 et 360 € était fixée pour les petits, moyens et gros producteurs sur une partie du territoire, cette tarification étant de 200, 300, 700 € sur une autre (Castifao, Asco). Pour un camping, le prix variait entre 800 et 1350 € sur une même zone en fonction du nombre d'emplacements (Calacuccia), tandis qu'il était de 400 € quelle que soit la capacité de l'établissement sur une autre partie du territoire (Moltifao)).

5.6 Les marges de manœuvre financières du service de gestion des déchets

Des marges de manœuvre existent cependant, même si elles sont limitées. Elles reposent sur la rationalisation de l'organisation du service pour optimiser les coûts et, en matière de recettes, sur la fiabilisation des bases de redevables.

L'organisation en place pose la question de l'efficacité du niveau de service offert aux usagers au regard des moyens mobilisés et du coût qui en découle. La fusion des services de gestion des déchets ménagers des anciennes intercommunalités ne s'est, ainsi, pas traduite par une réflexion globale sur le fonctionnement du service et les possibilités d'optimisation. Un meilleur suivi des tonnages collectés par tournée et une analyse de la durée respective des tournées permettraient d'ajuster leur fréquence aux besoins réels et d'optimiser la collecte pour réduire les coûts, notamment en limitant le recours aux prestataires privés, dont le coût de collecte à la tonne d'OMR est deux fois plus élevé que le coût moyen du service⁷⁸. Le recours aux prestataires, tous flux confondus, représente un montant global de 270 000 € en 2021. Ces éléments seront à examiner dans le cadre de l'étude d'optimisation qui doit être réalisée en 2023.

À partir de cette étude, il appartiendra à l'EPCI de trouver un juste équilibre entre le niveau de prestation du service et son coût, en adaptant son organisation et son fonctionnement aux spécificités de son territoire. La collecte en porte-à-porte est, ainsi, par nature coûteuse et n'est pas véritablement adaptée aux territoires ruraux à faible densité.

En ce qui concerne les recettes, toutes les habitations ne sont pas assujetties à la redevance. Le nombre de factures émises en 2019 est de 5 118 unités, soit un chiffre inférieur au nombre de logements, qui est de 6 525 pour la même année⁷⁹. Il en résulterait un potentiel de plus d'un millier de résidences qui ne font l'objet d'aucune redevance, soit 20 % de celles sises sur le territoire. Les données transmises ne permettent pas d'identifier si le décalage porte uniquement sur les résidences secondaires. Toutefois, la chambre rappelle qu'avec 52 % d'entre elles à être occupées principalement pendant les vacances, l'EPCI doit mettre en place à cette occasion une organisation spécifique (tournées de collecte et équipements supplémentaires, recrutements d'agents, augmentation du tonnage collecté et traité). Cette organisation a un coût, et ceux qui bénéficient de ce service doivent pouvoir apporter leur contribution à son financement. La tarification pour les particuliers pourrait également tenir compte de la taille des ménages et du volume de déchets produits.

En ce qui concerne les professionnels, en 2021, 200 sociétés⁸⁰ règlent la redevance, alors que le territoire compte plus de 900 entreprises imposées à la cotisation foncière des entreprises (CFE).

⁷⁸ Le coût à la tonne d'OMR est facturé entre 260 et 320 € la tonne. Le coût de collecte des OMR tout mode de gestion confondue (régie et prestataire) ressort à 147 € la tonne.

⁷⁹ Dont 2 864 résidences principales, 3 415 résidences secondaires et 246 logements vacants. Source : Insee.

⁸⁰ Source : Titres de recettes pris en charge par le comptable public au compte de gestion 2021 : les professionnels sont au nombre de 256 dont 200 personnes morales de droit privé et 56 personnes morales de droit public. La même année, l'EPCI identifiait dans 313 professionnels (personne morale de droit public et privé).

Si toutes les sociétés imposables à la CFE et toutes les résidences ne sont pas nécessairement des redevables, un travail sur la fiabilisation de la base des redevables devrait permettre d'étendre l'assiette des usagers et permettrait d'accroître les ressources, sans recourir systématiquement à une augmentation des tarifs⁸¹.

En cas de passage de la REOM à la TEOM, un travail d'actualisation des bases est également indispensable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes Pasquale Paoli n'a pas formalisé sa stratégie en matière de prévention et de gestion des déchets et ne respecte pas ses obligations consistant à déterminer son périmètre d'action et à rendre compte de son activité aux élus et à l'usager. Son action repose sur la mise en œuvre de la stratégie régionale pour développer le tri, sans un état des lieux complet et adapté à la structuration du territoire et aux moyens financiers de l'EPCI.

Les performances sont contrastées. En dépit de la baisse des OMR et de l'augmentation du tri, le niveau global de déchets produits est en progression. En outre, si les performances en matière de tri se sont améliorées, elles résultent pour partie des résultats des déchetteries dont le tonnage attribué à l'EPCI est calculé de manière forfaitaire au prorata de la population, indépendamment des volumes triés par les habitants de l'intercommunalité. L'application de ce mode de calcul permet à celle-ci de figurer parmi les EPCI qui trient le plus en Corse.

Les charges du service des déchets ressortent à 1,9 M€ en 2021. Rapporté à l'habitant (261 €), le coût aidé du service en 2021 se situe au niveau de la moyenne régionale. Toutefois, il est nettement supérieur à la moyenne nationale (98 € par habitant) et progresse de 30 % depuis 2017, notamment en raison de l'augmentation des coûts de collecte et des tonnages pris en charge.

La collecte et les charges de structure représentent en effet 70 % des coûts du service, soit un niveau plus élevé que les moyennes régionales et nationales.

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères a tardé à être revalorisée, alors même que l'EPCI disposait d'une période transitoire de quatre ans pour le faire, ce qui le place aujourd'hui au pied du mur.

Dans ce contexte, si le maintien du financement par la REOM devait être acté, l'équilibre du service ne pourrait désormais intervenir sans poursuivre l'augmentation significative engagée en 2022, tout en fiabilisant la base des redevables.

⁸¹ Il permettrait également de limiter le nombre d'annulation de titres et d'admission en non-valeur.

6 LA REGULARITE DES PROCEDURES D'ACHAT

La CCPP a engagé 26 procédures d'achat public entre 2017 et juillet 2022, soit un peu plus de quatre par an en moyenne. Les achats concernent pour l'essentiel la collecte et le traitement des déchets, au regard du nombre de procédures comme des montants achetés⁸². Ils ont consisté en des marchés de services et de travaux ayant pour objet l'achat et l'entretien des véhicules de collecte, l'aménagement de points de collecte et l'achat de bacs pour le tri, ainsi que le recours à des prestataires pour la collecte pour certains secteurs géographiques spécifiques.

6.1 Un manque de traçabilité des procédures de sélection

Il n'existe pas un règlement interne détaillé de la commande publique.

Pour réaliser ses achats, l'intercommunalité n'a mis en œuvre que des procédures adaptées. Aux termes de l'article L. 2123-1 du code de la commande publique (CCP), il s'agit d'une procédure par laquelle l'acheteur définit librement les modalités de passation du marché, dans le respect des principes de la commande publique.

S'il n'est pas obligatoire de produire un rapport d'analyse des offres dans le cadre d'une procédure adaptée, il n'en demeure pas moins que le principe de transparence des procédures énoncé dans l'article L. 3 du CCP continue de s'appliquer. Il implique un minimum de traçabilité des opérations de sélection des offres.

Or, la CCPP ne s'est pas dotée de règles de fonctionnement pour l'attribution de ses marchés. La commission des appels d'offre s'est, ainsi, réunie sans que soient précisées les conditions de son intervention selon les différents seuils de procédures⁸³. De plus, le principe de transparence des procédures implique que soit dressé un procès-verbal de ses séances. Or, si la communauté de communes a produit des feuilles d'émergence indiquant que la commission d'appels d'offre s'est réunie⁸⁴, les procès-verbaux de ces séances n'ont pu être produits.

La chambre rappelle la nécessité de définir les règles de fonctionnement de la commission d'appels d'offres et de dresser un procès-verbal de ses séances.

⁸² Sur ces 26 procédures, 19 concernent la collecte et le transport des déchets, les sept autres concernant : l'aménagement d'une salle des fêtes (2018), la réhabilitation de chapelles (trois procédures en 2019, 2020 et 2021, dont une déclarée infructueuse), les aménagements de défense contre les incendies (deux procédures en 2021 et 2022) et un marché concernant la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations lancé en 2022.

⁸³ L'article L. 1414-2 du CGCT dispose en effet que, sous réserve d'une série d'exceptions précisées par cet article, le titulaire d'un marché est choisi par une commission d'appel d'offres pour les marchés passés selon une procédure formalisée.

⁸⁴ Les feuilles d'émergence adressées à la chambre concernent les séances des 13 et 21 décembre 2017, du 21 juin 2018 et du 7 décembre 2018.

Recommandation n° 3. : élaborer un règlement interne de la commande publique afin de respecter les principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

6.2 La passation des accords-cadres : des choix de procédures erronés

La collecte et le transport des déchets ménagers résiduels de 25 communes, ainsi que la collecte et le transport des déchets ménagers triés de 12 communes, sont assurés par le recours à des prestataires. Ces prestations s'inscrivent dans trois marchés, comportant chacun plusieurs lots concernant des secteurs géographiques distincts : le premier marché concerne le secteur du « Bozio », le deuxième celui de la « Casaluna » et le dernier le secteur dit des « Hauts villages du Rustinu ». L'ensemble de ces prestations représente 0,6 M€ en 2017 et 2021.

Chacun de ces marchés rémunère la collecte et le transport des déchets selon un prix fixé à la tonne. Ils constituent par conséquent des accords-cadres exécutés par bons de commande, tels que prévus par les articles R. 2162-13 et suivants du code de la commande publique.

La communauté de communes a fait le choix d'une procédure adaptée pour la passation de l'ensemble de ces marchés. Elle n'a donc pas eu recours à une procédure formalisée, qui aurait toutefois été justifiée. En effet, lorsqu'un accord-cadre ne fixe pas de montant maximum - ce qui est le cas pour l'intégralité des procédures lancées par la CCPP pour la sélection de ses prestataires -, la valeur du besoin auquel répond le marché est réputée excéder le seuil de procédure adaptée.

Ces observations valent également pour le marché publié en décembre 2020 pour l'entretien et la réparation des véhicules utilisés pour la collecte. Ce dernier est également un accord-cadre exécuté par bons de commande, pour lequel les pièces de marché ne fixent pas de montant maximum. Là encore, le choix d'une procédure formalisée s'imposait, en lieu et place d'une procédure adaptée.

Par ailleurs, la chambre rappelle qu'il n'est plus possible, depuis le 1^{er} janvier 2022, de conclure un accord-cadre sans mention d'un montant maximum⁸⁵. Or, les documents relatifs au marché 2022-01 pour la collecte et le transport des déchets ménagers résiduels de six communes du secteur du Bozio, postérieurs à cette date, ne comportent pas de tel montant maximum.

L'EPCI doit donc veiller à respecter les dispositions des articles R. 2121-8 et R. 2162-4 du code de la commande publique pour déterminer et appliquer la procédure de passation des accords-cadres exécutés par bons de commande.

⁸⁵ Le décret n° 2021-1111 du 23 août 2021 a modifié en ce sens les articles R. 2121-8 et R. 2162-4 du code de la commande publique.

6.3 Les prestations de collecte : un manque de définition à même de restreindre l'accès à la commande publique

Outre ces irrégularités dans le choix des procédures, la chambre relève un manque de précisions des documents de consultation, en particulier pour les marchés de collecte des déchets.

La CCPP n'a, ainsi, produit aucune évaluation du besoin à couvrir par ces marchés lors de leur passation⁸⁶. Or, en l'absence de montant minimum ou maximum prévu dans un accord-cadre, le pouvoir adjudicateur est néanmoins tenu de faire figurer, à titre indicatif et prévisionnel, les quantités de prestations à fournir ou des éléments permettant d'apprécier l'étendue du marché⁸⁷. Les documents de consultation ne comportent pas d'estimation des quantités de prestations à fournir, telles qu'elles auraient pu être indiquées sur la base des quantités globales ou par types de flux des levées au cours des exercices précédents.

De manière générale, les éléments portés à la connaissance des candidats sont peu précis. Pour les prestations de collecte et de transport des déchets triés issus de points d'apports volontaires, le cahier des clauses techniques et particulières ne livre qu'une indication approximative de leur nombre et de leur localisation. Il fait ainsi état de l'existence d'« environ 50 points répartis sur les 12 communes ». La répartition de ces équipements par commune à la date de passation du marché aurait pourtant été utile à la bonne information des candidats. De la même manière, les pièces des marchés ne définissent pas les itinéraires de collecte. Il incombe au contractant de les proposer dans le mois qui suit la notification du marché. Le lieu de dépôt des déchets collectés n'est pas non plus systématiquement précisé. Les documents de consultation pour les différents lots du marché lancé en 2021 prévoyaient ainsi qu'il serait indiqué ultérieurement, par ordre de service de la personne publique.

Il ressort de ces éléments qu'un travail conséquent est requis des candidats afin d'élaborer leurs offres. Ils doivent prendre connaissance du territoire et de ses spécificités pour l'organisation des collectes, mais aussi réunir des renseignements élémentaires sur leur organisation qui ne figurent pas dans les pièces du marché.

L'absence de définition précise du besoin à couvrir et de la prestation attendue est, par conséquent, de nature à porter atteinte aux principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats. Aussi, tous les anciens titulaires d'un lot ont été reconduits dès lors qu'ils ont présenté une offre. De manière générale, la CCPP n'a reçu qu'une seule offre pour chacun des lots de ces marchés de collecte, à l'exception d'une occurrence en 2018 où deux candidats, tous deux retenus par ailleurs sur des lots distincts, ont présenté une offre sur un même lot.

⁸⁶ L'article L 2111-1 du code de la commande publique prévoit que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leur dimension économique, sociale et environnementale ».

⁸⁷ CE, 24 octobre 2008, Communauté d'agglomération de l'Artois, n°313600 ; CE, 18 juin 2010, OPAC Habitat Marseille Provence, n° 335611.

Les contraintes d'accès à l'information sont redoublées par les choix opérés au niveau des supports de publication et des délais de remise des offres. Dans la mesure où la CCPP aurait dû recourir à une procédure formalisée, les avis de marchés auraient dû paraître au Journal officiel de l'Union européenne. En outre, les délais fixés pour la remise des offres sont parfois inférieurs aux minimums applicables dans le cadre des procédures formalisées⁸⁸.

Enfin, l'absence de remise en concurrence est de nature également à limiter l'accès à la commande publique. Sur les trois marchés lancés en 2017 et 2018 pour le recours aux prestataires de collecte, deux n'ont fait l'objet d'aucune nouvelle passation. Leur durée d'exécution excède désormais quatre années, ce qui contrevient aux dispositions de l'article L. 2125-1 du code de la commande publique⁸⁹. Le troisième marché comprenait, lorsqu'il a été lancé en 2017, quatre lots. Un d'entre eux n'a pas fait l'objet de nouvelle procédure et sa durée contrevient également aux dispositions de l'article précité. Deux autres lots ont fait l'objet d'une nouvelle procédure conduisant au maintien du même titulaire, tout en incluant une révision des prix. Le dernier lot a fait l'objet d'une résiliation amiable en février 2021, à la demande du titulaire.

L'EPCI doit veiller à appliquer les dispositions de l'article L. 2125-1 du code de la commande publique fixant la durée maximale des accords-cadres.

6.4 Les achats de fournitures et de services : une absence de programmation et des procédures irrégulières

En janvier 2021, un marché a été publié pour l'achat de matériels de pré-collecte en vue du passage au porte-à-porte, pour un montant prévu de 100 950 € HT, et de 121 140 € effectivement mandatés. Un an après leur livraison, la majorité des 2 700 bacs roulants, achetés dans ce cadre, restait entreposée à ciel ouvert chez un particulier (cf. *supra*). L'existence de ce matériel stocké sans être déployé interroge l'effectivité de l'évaluation préalable des besoins réalisée en vertu de l'article L. 2111-1 du code de la commande publique.

Concernant les achats de véhicules, la CCPP a acheté sept camions de collecte entre octobre 2017 et septembre 2019. Ils ont donné lieu à cinq marchés, pour un total de 605 200 € HT. Le nombre de ces procédures dans un intervalle de deux années manifeste de nouveau un manque d'anticipation et de programmation des achats. Le renouvellement de la flotte de véhicules sur une courte période aurait pu être anticipé, et appréhendé comme relevant d'un même projet, dont la réalisation pouvait s'inscrire dans un accord-cadre.

⁸⁸ Les délais établis dans le cadre des procédures formalisées sont de 35 jours dans le cadre d'un appel d'offre ouvert (article R. 2162-2 du code de la commande publique (CCP)) et de 30 jours dans le cadre d'un appel d'offre restreint (article R. 2161-6 du CCP) ou d'une procédure avec négociation (article R. 2161-12 du CCP). Sur les cinq procédures lancées par la CCPP, ces délais étaient de 16 jours (marché 2017-03), de 17 jours (marché 2017-04), 31 jours (marché 2018-02), 35 jours (marché 2021-02) et 22 jours (marché 2022-01).

⁸⁹ L'article L. 2125-1 du CCP précise que la durée des accords-cadres ne peut dépasser quatre ans pour les pouvoirs adjudicateurs et huit ans pour les entités adjudicatrices, sauf dans cas exceptionnels dûment justifiés.

Le manque d'anticipation et de programmation des achats ne saurait, en revanche, expliquer des choix de procédures erronés, lorsque les achats sont simultanés et prévoient des montants qui impliquent de recourir à des procédures formalisées. En vertu de l'article R. 2121-6 du CCP, la valeur du besoin à l'origine du choix de procédure doit être déterminée, pour les marchés de fournitures et de services, « *quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes* ». Or, le 16 septembre 2019 ont été publiés deux marchés pour l'achat de trois véhicules de collecte avec bennes, pour un montant total de 288 600 € HT. En 2019, le seuil au-delà duquel une procédure formalisée était requise pour la passation d'un marché public de fournitures et de services des collectivités territoriales était de 221 000 € HT. Ce seuil était en l'occurrence dépassé.

La chambre rappelle que la détermination de la valeur estimée du besoin d'un achat de fournitures ou de services à l'origine du choix de la procédure de passation doit s'effectuer conformément à l'article R. 2121-6 du code de la commande publique

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La passation et le pilotage des procédures de la commande publique nécessitent d'être renforcés.

Les choix de procédures adoptés pour le recours à des prestataires de collecte ou l'achat de véhicules montrent que la réglementation en matière de marchés publics n'est pas systématiquement respectée. Plusieurs marchés ont été passés sans une définition préalable du besoin, ce qui porte atteinte aux principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats et traduit un défaut de programmation des achats.

7 LA SITUATION FINANCIERE

7.1 La qualité des informations budgétaires et comptables

En plus de son budget principal, la CCPP dispose de deux budgets annexes : l'un pour la gestion de l'office intercommunal du tourisme (OIT), l'autre pour le service de collecte et de traitement des ordures ménagères. L'examen de la fiabilité et de la situation financière porte sur l'ensemble des trois budgets.

7.1.1 La fiabilité des données en matière de ressources humaines

La chambre relève des lacunes dans l'établissement des données relatives aux ressources humaines. La communauté de communes respecte l'obligation réglementaire issue de l'article R. 2313-3 du CGCT, en annexant un état du personnel à ses documents budgétaires. Ces données ne concordent, toutefois, pas toujours avec les états récapitulatifs par agent en ce qui concerne les effectifs comptabilisés ou leur ventilation entre titulaires et non-titulaires.

À titre d'exemple, le compte administratif (CA) 2021 pour le budget principal mentionne sept agents titulaires au 31 décembre, tandis que les états de paye indiquent à cette date huit agents. Le CA 2019 du budget annexe « déchets » mentionne deux non-titulaires sur un effectif de seize agents, tandis que les états récapitulatifs n'en répertorient qu'un. Le CA 2019 pour le budget annexe de l'OIT indique sept titulaires au 31 décembre, tandis que les états récapitulatifs ne permettent de relever à cette date qu'un seul agent ayant été titularisé.

La communauté de communes est invitée à prendre les mesures nécessaires pour fiabiliser ces données.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale n'ont pas été mises en œuvre. Elles prévoyaient, jusqu'en 2020, la présentation au comité technique d'un rapport sur l'état de la collectivité tous les deux ans.

Ce rapport est devenu à compter de 2021 le rapport social unique. La loi prévoit qu'il soit établi annuellement et présenté au comité social. Il doit contenir les informations prévues par le décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

La chambre rappelle l'obligation d'élaborer un tel document.

7.1.2 L'absence de production d'inventaire physique et d'inventaire comptable

L'instruction budgétaire et comptable M14 applicable au budget de l'établissement précise le partage de la responsabilité entre l'ordonnateur et le comptable public en matière d'information sur le patrimoine. Le premier doit établir et tenir à jour un inventaire des biens constituant l'actif immobilisé ; le second élabore l'état de l'actif. Ces documents, destinés à recenser le patrimoine de l'organisme et à justifier les montants inscrits au bilan, doivent être concordants.

La CCPP n'est pas en mesure de produire un inventaire physique des biens immobilisés, ni un inventaire comptable. L'absence de ces documents rend impossible le rapprochement avec l'état de l'actif afin de vérifier la concordance des inscriptions.

Rappel au droit n° 6 : dresser les inventaires physique et comptable des immobilisations conformément aux préconisations de la nomenclature M14.

7.1.3 Un bilan qui retrace imparfaitement la situation patrimoniale

Le patrimoine d'une collectivité est retracé par son bilan. Il doit donner une image fidèle, complète et sincère de sa situation patrimoniale.

En vertu de l'article L. 1321-1 du CGCT, le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci.

Comptablement, la mise disposition des biens relatifs aux transferts de compétence, sans transfert de propriété, est imputée au chapitre 21, compte 217 « immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ». En cas de restitution des compétences, il est mis fin à la mise à disposition des biens qui retournent dans le patrimoine des communes membres.

Il ressort de l'examen de l'état de l'actif et du bilan que peu de biens ont été mis à disposition de l'EPCI sur le fondement des dispositions précitées. Le compte 217 présente un solde débiteur de 270 542 € au 31 décembre 2021 correspondant à un bâtiment d'une école de la commune de Calacuccia pour un montant de 244 691,82 au compte 21731, et à deux sentiers de randonnées. D'autres biens liés aux compétences transférées ont été imputés directement sur d'autres comptes d'immobilisation.

En outre, le retour des biens des compétences restituées actées par arrêté préfectoral du 9 juin 2017, comme la gestion des relais de télévision, l'éclairage public ou les équipements d'enseignement, n'a pas été réalisé et figure toujours dans le patrimoine de l'EPCI en dépit d'une délibération du conseil communautaire du 5 octobre 2018.

En réponse, le président précise qu'une nouvelle délibération a été prise en 2022 mais qu'un désaccord persiste avec les services de l'État pour finaliser la procédure de restitution.

Par ailleurs, dans l'exercice de sa compétence « Protection et mise en valeur du patrimoine »⁹⁰, l'établissement intercommunal intègre la réalisation des travaux pour la restauration de certaines chapelles directement dans son patrimoine, alors même qu'il n'en est pas propriétaire et qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une mise à disposition. À défaut de transfert de propriété, ces opérations réalisées pour le compte de tiers n'ont pas vocation à intégrer le patrimoine de l'EPCI⁹¹. Leur comptabilisation est donc irrégulière. Elles doivent être autorisées par une convention entre les communes propriétaires et l'EPCI et retracées budgétairement dans un chapitre dédié au compte 458 « Opérations sous mandat », comme c'est d'ailleurs le cas pour les opérations relatives à d'autres chapelles de certaines communes membres⁹².

⁹⁰ Elle concerne l'inventaire, la gestion, la réhabilitation et la mise en valeur du petit patrimoine communal bâti ancien (chapelles, tours génoises) et du patrimoine naturel situé hors agglomération.

⁹¹ Elles faussent le bilan de près de 0,3 M€.

⁹² Communes de Mazzola, Sermano, Sant'Andrea Di Bozio, Bustanico, Tralonca, Erbajolo.

7.1.4 La fiabilité du résultat annuel de fonctionnement

Le service d'enlèvement des ordures ménagères de la CCPP revêt le caractère de service public industriel et commercial (SPIC) en raison du choix retenu par le conseil communautaire d'assurer son financement par redevance. La gestion comptable et budgétaire est, dès lors, individualisée au sein d'un budget annexe.

En application des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT, le budget d'un SPIC doit être équilibré en recettes et en dépenses et il est interdit de faire prendre en charge des dépenses par le budget principal. Ainsi, seules les recettes perçues sur les usagers doivent assurer la couverture des charges du service. Toutefois, comme indiqué précédemment, il peut être dérogé à ce principe pendant une durée limitée de quatre années lors de l'institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Entre 2017 et 2020, l'EPCI a ainsi pu régulièrement adopter le principe du versement par le budget principal d'une subvention annuelle d'équilibre. Toutefois, il a maintenu irrégulièrement, car au-delà des quatre années autorisées, le versement de cette subvention en 2021, pour un montant de 429 000 €.

Afin de limiter l'augmentation de la redevance et d'assurer l'équilibre de son budget annexe, l'EPCI a également mis en place en 2021 des flux croisés entre le budget principal et le budget annexe, pour retracer financièrement la compensation du temps de travail théorique des agents affectés au service de la gestion des déchets ménagers à des tâches relevant de missions rattachées au budget principal. Budgétairement, cela s'est traduit par une recette de 192 500 € sur le budget annexe et une dépense du même montant sur le budget principal. Ce flux réciproque non justifié, comme présenté ci-avant dans les parties 4.2.1.2 et 4.3, a majoré artificiellement le résultat d'exploitation du budget annexe de 192 500 €.

En outre, la CCPP ne prend pas en compte, dans les charges du budget annexe, les prestations réalisées par les agents affectés sur le budget principal pour le compte du service « gestion des déchets ». Ces charges, dites de structure, supportées par le budget principal, sont évaluées dans la comptabilité analytique, en 2021, à 60 % des charges de personnel et des charges à caractère général, ainsi qu'à 10 % des indemnités versées aux élus, soit un montant de 334 502 €. Après les retraitements décrits en annexe 6, ces charges de structure devaient s'établir à 138 028 € et être prises en compte en dépenses dans le budget annexe « déchets ».

Il résulte de ce qui précède que le résultat d'exploitation 2021 du budget annexe « déchets », qui a été arrêté en quasi équilibre (- 548 €), aurait dû connaître un déficit à hauteur de près de 800 000 € (hors reste à réaliser), comme présenté en annexe 6⁹³. En conséquence, la communauté de communes ne répond pas à l'obligation d'équilibre financier prévue aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT, ce qui a pour conséquence de faire supporter une partie des charges des usagers (relevant du budget annexe « déchets ») sur l'ensemble des contribuables (relevant du budget principal). Cette situation a pris fin en 2022, lorsque le préfet de la Haute-Corse a arrêté le budget de la CCPP, suite à l'avis budgétaire de la chambre régionale des comptes Corse proposant un plan de rétablissement de l'équilibre sur trois ans.

⁹³ En symétrie, le résultat de fonctionnement du budget principal (hors reste à réaliser) arrêté avec un excédent de près de 200 000 € aurait dû être arrêté avec un excédent proche d'1 M€.

7.2 La performance financière

L'analyse financière est réalisée de manière consolidée. Celle-ci intègre le budget annexe du service de collecte et de traitement des ordures ménagères, compte tenu des subventions dérogatoires dont le service a fait l'objet, et des réflexions en cours sur la transformation en service public administratif par substitution de la TEOM à la REOM. La consolidation des produits et des charges a par ailleurs été retraitée, afin de neutraliser les doubles comptes liés aux flux croisés entre budgets⁹⁴.

Ces flux renvoient, d'une part, aux subventions versées du budget principal aux budgets annexes. Entre 2017 et 2021, une subvention de 73 000 € a ainsi été versée chaque année à l'OIT, correspondant à 85 % en moyenne annuelle des produits de gestion de cet office. Le service de collecte et de traitement des ordures ménagères a, pour sa part, bénéficié de subventions d'équilibre pour un montant de 570 725 € en moyenne chaque année, soit autour de 41 % de l'ensemble des produits de gestion de ce budget annexe.

Ils renvoient, d'autre part, à la facturation, au budget principal, de personnels financés sur le budget annexe « déchets » pour l'exécution d'activités relevant du budget principal. Ce flux, qui augmente indument de 192 500 € les charges de personnels du budget principal et le chiffre d'affaires du SPIC, n'est intervenu qu'en 2021.

Par ailleurs, l'excédent brut d'exploitation du budget annexe « déchets » a été retraité en réintégrant les produits liés à la valorisation des déchets triés qui sont reversés par le SYVADEC et intégré à tort dans le résultat exceptionnel.

7.2.1 La capacité à dégager une épargne dépendante

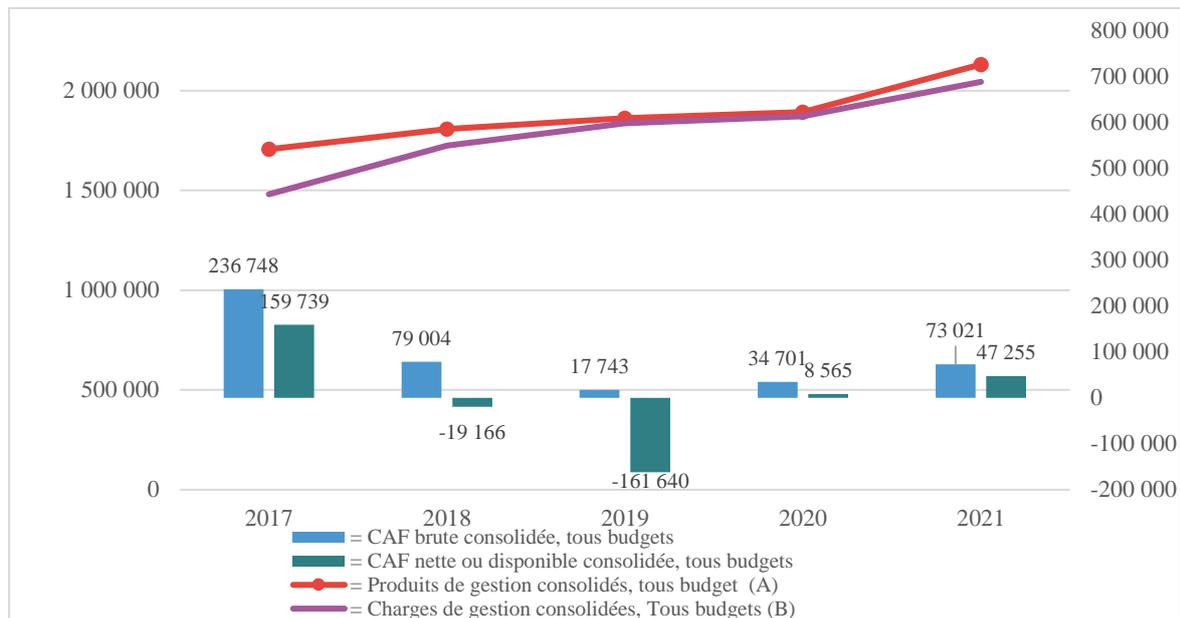
La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à la différence entre les produits et les charges de gestion⁹⁵, une fois pris en compte le règlement des intérêts des emprunts et de certaines opérations à caractère exceptionnel. Son niveau informe sur l'aisance de la section de fonctionnement et sur la capacité d'un établissement à se désendetter ou à investir. Après consolidation des différents budgets de la communauté de communes, ce solde a été en moyenne chaque année équivalent à 3,6 % des produits de gestion sur la période (voir tableau en annexe n° 7).

La CAF nette, c'est à dire le solde disponible après remboursement de l'annuité en capital de la dette, a été négatif en 2018 et 2019. Cet indicateur défavorable signifie que, durant ces deux années, l'intercommunalité n'a pu faire face simultanément à ses charges de fonctionnement et au remboursement de ses emprunts. Les montants dégagés pour contribuer au financement des investissements demeurent, dès lors, extrêmement limités (8 565 € en 2020 et 47 255 € en 2021, pour un montant cumulé de 34 753 € entre 2017 et 2021).

⁹⁴ Ces retraitements neutralisent les doubles comptes qui résultent des flux croisés, dont l'addition conduirait à surestimer les dépenses et recettes globales de la CCPP (voir annexe n° 8).

⁹⁵ Les modalités de calcul de l'excédent brut d'exploitation diffèrent légèrement pour les budgets des SPIC, ce qui est le cas du budget annexe « déchets ». Ce solde correspond dans ce cas à la valeur ajoutée dégagée de l'exploitation, minorée des charges de personnel et complétée des subventions d'exploitation et de certains produits ou charges de gestion.

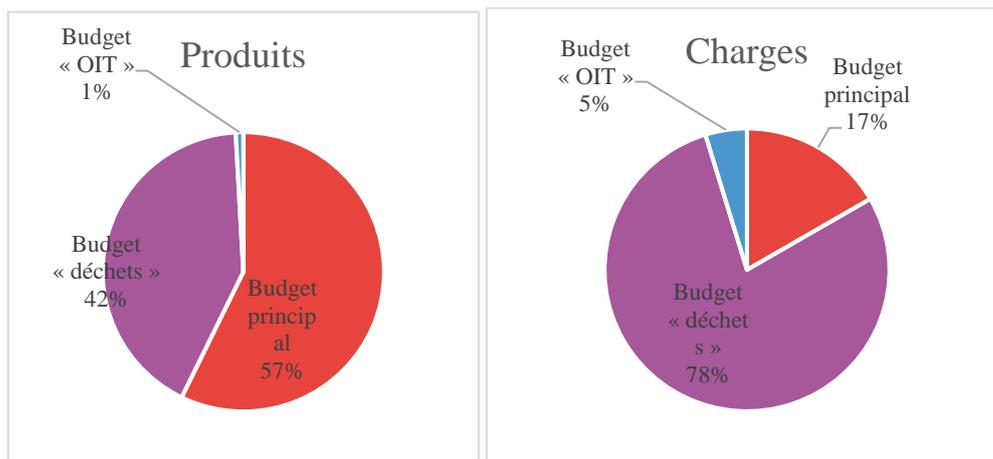
Tableau n° 9 : Évolution des produits, des charges et de la capacité d'autofinancement brute (en euros)



Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

La capacité de la communauté de communes à dégager une épargne et un autofinancement est fortement limitée par les charges du budget annexe « déchets », qui sont très nettement supérieures à ses produits et qui grèvent fortement les ressources du budget principal. Le budget « déchets » représente ainsi, à lui seul, 42 % des produits de gestion cumulés entre 2017 et 2021, et 78 % des charges.

Graphique n° 10 : Part relative des différents budgets dans les produits et les charges de gestion



Note : Produits et charges cumulés pour les exercices de 2017 à 2021

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

La situation du budget annexe « déchets » est ainsi structurellement déséquilibrée.

Du fait de la prise en charge d'une partie des charges du budget annexe « déchets », la situation financière du budget principal est fragile. La subvention d'équilibre représente en moyenne 0,6 M€ par an. Si le montant de celle-ci a peu à peu diminué en cinq ans, passant de 725 404 € en 2017 à 429 000 € en 2021, le budget général remboursait en parallèle, en 2021, une partie des personnels affectés au budget annexe des ordures ménagères. Il peine ainsi à dégager un autofinancement. L'excédent brut de fonctionnement et la CAF brute sont même négatifs en 2017 et 2020. La CAF nette, quant à elle, est négative sur l'ensemble de la période à l'exception de l'exercice 2021.

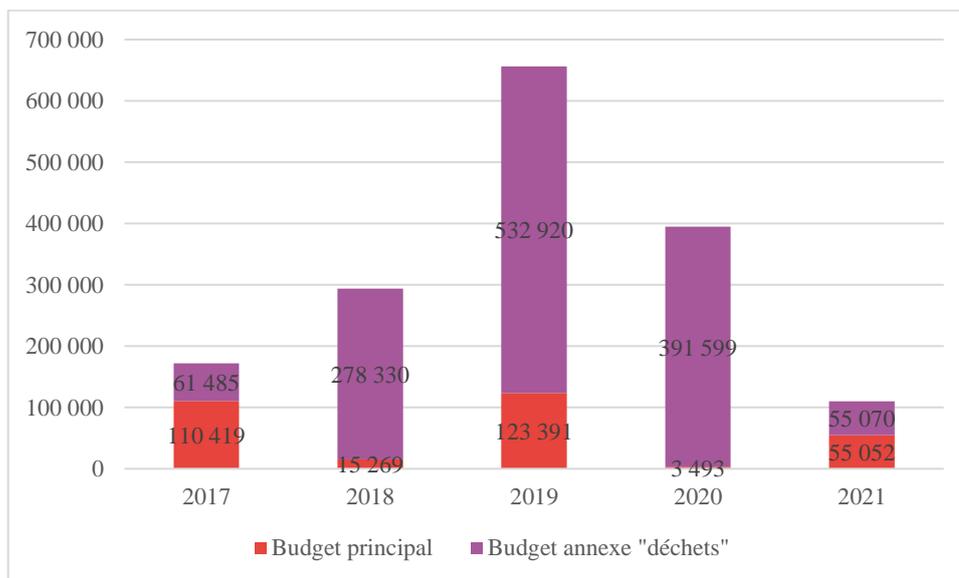
Le système de financement dérogatoire a pris fin en 2022. Le budget 2022 a été réglé par le préfet de la Haute-Corse, à la suite de l'avis de la chambre constatant l'irrégularité des subventions et la nécessité d'établir un plan de rétablissement de l'équilibre par une augmentation progressive des tarifs de la redevance sur les exercices 2022 et suivants, afin de parvenir à rétablir l'équilibre en 2023.

Ces dispositions ont conduit à une amélioration des capacités d'autofinancement du budget principal.

7.2.2 Les dépenses d'investissement et leur financement

Les dépenses d'équipement représentent 1,63 M€ entre 2017 et 2021. Elle se sont concentrées à plus de 80 % sur le budget annexe « déchets » (1,32 M€). Les opérations principales ont porté sur le remplacement des camions de collecte, l'installation de nouveaux points d'apport volontaire et l'achat de bacs dans le cadre de l'extension de la consigne de tri.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses d'équipement entre 2017 et 2021



Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Le volume des dépenses d'équipement atteint 1,63 M€ sur la période, soit un niveau de 52 €⁹⁶ par habitant, qui est inférieur à la moyenne régionale des EPCI dont la population est inférieure à 10 000 habitants (73 € par habitant). Les opérations sont pourtant largement subventionnées (à hauteur de 75 % en moyenne sur la période sur l'ensemble des budgets). En l'absence d'autofinancement induisant des difficultés pour recourir davantage à l'emprunt, la communauté de communes peine à apporter la contrepartie obligatoire aux subventions. Ainsi, alors qu'elle est bénéficiaire de la dotation quinquennale allouée par la collectivité de Corse d'un montant d'1,8 M€ pour la période 2020-2024⁹⁷, l'EPCI avait engagé en 2022 moins de 20 % de ce montant (0,3 M€), et mandaté seulement moins de 5 % des crédits, laissant un solde disponible de 1,4 M€. En outre certaines opérations, relevant pour l'essentiel du budget principal, financées par la dotation quinquennale précédente (période 2015-2019), ne sont toujours pas achevées⁹⁸.

Dans ces conditions, sur le budget annexe « déchets », la contrepartie résulte quasi exclusivement du fonds de compensation de la TVA, même si un recours à l'emprunt à l'emprunt a été réalisé en 2019.

Sur la même période, les dépenses d'équipement du budget principal (0,31 M€) représentent moins de 20 % du total, soit un montant annuel moyen de 61 525 €. Après versement de la subvention d'équilibre au budget annexe des ordures ménagères, le budget principal n'est, en effet, plus en capacité de dégager un autofinancement suffisant pour financer ses investissements. En effet, la capacité d'autofinancement nette cumulée du budget principal présente, en cinq ans, un solde négatif de – 223 580 € (voir annexe n° 7).

Les dépenses d'équipement ont par conséquent été financées par des recettes externes (0,13 M€), les produits de cession issus de la vente d'un bâtiment (125 000 €) et par la mobilisation du fonds de roulement (0,12 M€), qui ont permis de couvrir le solde négatif résultant du fonctionnement.

À ces dépenses d'équipement s'ajoutent des opérations pour compte de tiers, qui renvoient exclusivement au projet « Via Romana ». Il s'agit des travaux de réhabilitation et de mise en valeur du petit patrimoine engagés pour le compte de six communes membres. Ces comptes de tiers comptabilisent en recettes les contributions de ces communes, actées par des conventions, ainsi que les aides versées par la Collectivité de Corse et l'État. Ils intègrent les dépenses de travaux et de maîtrise d'œuvre. Le solde de ces opérations est positif sur la période, ce qui signifie un encaissement supérieur aux dépenses.

⁹⁶ Le ratio de dépenses d'équipement par habitant a atteint un maximum en 2019, avec 104 € par habitant (dont 20 € de dépenses du budget général). La valeur minimale est constatée en 2021, avec 18 € de dépenses d'équipement par habitant (dont 9 € de dépenses du budget principal).

⁹⁷ La dotation quinquennale destinée à cofinancer certains projets des communes est attribuée par la collectivité de Corse aux communes sur la base de critères géographiques et socio-économiques dont la population. La dotation quinquennale communautaire est destinée à financer les opérations des EPCI (Communautés de communes et communautés d'agglomérations) est égale à 25 % des dotations cumulées des communes membres de l'EPCI.

⁹⁸ Sur un montant engagé de 800 000 € au titre de la dotation précédente, 25 % n'avaient pas été mandatés fin 2022.

Tableau n° 11 : Décomposition du solde des opérations pour compte de tiers

	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	62 470	318	- 2 489	0	29 482	89 781
dont dépenses (-)		52 934	48 298			101232
dont recettes (+)	62 470	53 252	45 809	29 482		191013

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

7.2.3 La dette et la trésorerie

L'encours de la dette consolidée représente 0,4 M€ au 31 décembre 2021. Il est de 63 € par habitant, inférieur de 30 % à la moyenne régionale des EPCI de même strate.

Il est principalement porté par le budget annexe « déchets », qui a mobilisé un emprunt relais de 250 000 € en 2019, pour financer une partie des investissements dont le remboursement devait intervenir en 2022.

Toutefois, l'échéance n'a été honorée qu'à hauteur de 150 000 € en raison de difficultés de trésorerie, notamment liées aux difficultés de recouvrement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères dont les tarifs ont fortement augmenté au second semestre 2022. Au 31 décembre 2022, 300 000 € représentant 25 % du total des titres émis en 2022 n'étaient pas encore recouverts, alors que ce montant représentait 58 000 € au 31 décembre 2021. Les délais de paiement que la communauté de communes fait peser à ses fournisseurs, notamment le SYVADEC pour le règlement de la cotisation pour le traitement des déchets⁹⁹, ne sont plus suffisants pour couvrir les retards d'encaissements des créances clients.

Pour faire face à ces difficultés, l'EPCI a contracté début 2023 une ligne de trésorerie de 200 000 €, générant des frais de gestion.

7.3 Les perspectives financières

En 2022, la fin du versement de la subvention d'équilibre se traduit mécaniquement par une amélioration de la situation financière du budget principal, avec la poursuite de l'amélioration de sa capacité d'autofinancement. Cette dernière s'établirait, selon les données du compte de gestion, à 0,6 M€ permettant d'assurer le financement des dépenses d'équipement. Celles-ci progressent fortement pour s'établir à 0,25 M€. Dans ces conditions, le fonds de roulement du budget principal se reconstitue, pour s'établir à 0,7 M€.

⁹⁹ Le SYVADEC précise ainsi que fin 2022, l'EPCI était redevable d'un solde net de contributions d'un montant de 222 324 €.

En ce qui concerne le budget annexe « déchets », selon les données du compte de gestion, le résultat d'exploitation 2022 est déficitaire à hauteur de 0,25 M€ avec une capacité d'autofinancement négative. La poursuite des investissements n'a été possible qu'en puisant dans les faibles réserves par la mobilisation du fonds de roulement, qui s'établit à 0,1 M€. L'équilibre devrait être atteint en 2023, à condition d'adopter l'augmentation des tarifs de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères¹⁰⁰.

Toutefois, dans un contexte de hausse croissante des coûts de collecte et de traitement et sans révision des bases, le tarif de la redevance devra être systématiquement relevé, avec un risque important d'impayés, générant de nouvelles tensions sur la trésorerie de l'établissement.

Le choix, avorté en 2022¹⁰¹, de changer le mode de financement en passant à la TEOM pourrait constituer une solution offrant une plus grande souplesse, tout en garantissant la totalité du produit voté et un versement régulier par douzième mensuel¹⁰². Toutefois, en l'état actuel des bases fiscales, un taux de 31 %, représentant 1,8 M€, serait nécessaire pour équilibrer le service en 2023. Ce taux serait largement supérieur à la moyenne régionale (13,7 %)¹⁰³ et à la moyenne nationale (10,90 % en 2018)¹⁰⁴. Rapporté à la population, il représenterait 276 € par habitant pour une moyenne régionale de 199 € par habitant et une moyenne nationale de 105 €. Ce taux pourrait, cependant, être réduit par des financements complémentaires.

En effet, le financement par la TEOM aurait pour effet de transformer la nature du service industriel et commercial (SPIC) en service public administratif (SPA), et rendrait dès lors régulière la contribution du budget principal pour assurer le financement du service de gestion des déchets. Il peut toutefois générer un transfert de charge fiscale des contribuables des communes à faible valeur locative, vers ceux des communes dont la valeur locative est plus élevée.

En complément de la TEOM, l'EPCI pourrait maintenir la facturation du service rendu aux professionnels sous la forme d'une redevance spéciale. Selon l'article L. 2333-78 du CGCT, cette redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité de déchets collectés¹⁰⁵.

Ainsi, une redevance spéciale pour les professionnels à hauteur de 200 000 €¹⁰⁶, et une subvention du budget principal à hauteur de 400 000 €, ramèneraient le taux pour équilibrer le budget à 21,7 %¹⁰⁷, soit un montant de près de 200 € par habitant, plus proche du niveau de la moyenne régionale. La TEOM couvrirait, dans ce cas, environ 70 % du total des coûts du service. Une évaluation du coût du service rendu à l'ensemble des usagers non ménagers apparaît nécessaire pour assurer le respect des dispositions précitées en ajustant le montant de la redevance et du taux de TEOM.

¹⁰⁰ Le conseil communautaire a rejeté l'augmentation desdits tarifs par délibération du 30 décembre 2022.

¹⁰¹ La TEOM a été instituée par délibération du 14 octobre 2022. Deux mois plus tard, le conseil communautaire a rapporté cette délibération (Cf. partie 2).

¹⁰² Dans le cadre de la TEOM l'État assure la gestion la facturation, du recouvrement et des impayés, en contrepartie de frais de gestion s'élevant à 8 % du produit de la taxe.

¹⁰³ Source SYVADEC pour 2019 et pour 17 EPCI.

¹⁰⁴ Source DGCL : Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique de 5000 à 10 000 habitants, 2018.

¹⁰⁵ Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour le traitement de petites quantités de déchets.

¹⁰⁶ Hypothèse retenue pour la REOM des professionnels dans le plan de rétablissement de l'équilibre budgétaire dans l'avis de la chambre régionale des comptes Corse en 2022.

¹⁰⁷ Soit un montant de 1,2 M€ de recette de TEOM, après écrêtement des bases.

Si le choix de l'EPCI s'oriente vers un taux moindre, en l'état des bases actuelles, il sera alors nécessaire de compenser le manque de recettes par une subvention plus importante du budget principal. La chambre alerte l'établissement que, dans ce cas, le montant des ressources disponibles pour financer d'autres compétences et les dépenses d'investissement serait diminué des ressources affectées au service de gestion de déchets, avec le risque d'absorber la totalité des ressources disponibles. En outre, un niveau trop faible de recette de TEOM au regard du coût du service conduirait à s'éloigner de l'application, aux usagers du service, du principe « pollueur payeur ».

En 2021, seulement un tiers des recettes de l'établissement (et deux tiers des recettes du budget principal) proviennent des ressources fiscales propres, composées des produits des taxes foncières et d'habitation, ainsi que des taxes de séjour (7 % des ressources fiscales propres du budget principal en 2021) et de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques (4 % des ressources fiscales propres du budget principal en 2021). En l'absence de revalorisation des taux, qui sont légèrement inférieurs à la moyenne régionale¹⁰⁸, les produits fiscaux ont peu évolué.

Le levier fiscal est toutefois limité. Le territoire est marqué par la faiblesse des bases fiscales. Celles-ci sont en effet inférieures de 15 à 25 % à la moyenne régionale pour les taxes sur les ménages¹⁰⁹.

Afin de réduire une partie de ces inconvénients, un important travail de révision des bases fiscales est à réaliser, en lien avec les communes membres et les services de la DDFIP. Ce travail devra conduire à une analyse actualisée de l'effort fiscal de chacune des communes membres¹¹⁰.

Par ailleurs, le passage à la TEOM pourrait permettre d'améliorer le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et de dégager des ressources complémentaires. Le CIF permet de déterminer le degré d'intégration entre les communes et leur EPCI, en mesurant le poids de la fiscalité intercommunale sur l'ensemble de celle perçue par le bloc communal (EPCI et communes-membres).

¹⁰⁸ En 2020, les taux étaient de 5,42 % contre 5,7 % pour la taxe d'habitation, 2,61 % contre 3,59 % pour la TFPB et 4,52 % contre 5,86 % pour la CFE (source : DDFIP).

¹⁰⁹ Les bases fiscales de la CCPP sont inférieures à la moyenne régionale : 1 217 € par habitant contre 1 607 € au niveau régional pour la taxe d'habitation ; 1 095 € par habitant contre 1 297 € au niveau régional pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ; 1 € par habitant contre 4 € au niveau régional pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). En revanche, pour la cotisation foncière des entreprises (CFE), elles sont légèrement supérieures : 289 € par habitant pour 244 € pour la moyenne régionale.

¹¹⁰ Il existe des situations relativement contrastées au niveau de l'effort fiscal des différentes communes de la CCPP. Sur les 42 communes de l'EPCI, 31 communes ont un effort fiscal supérieur à la moyenne de leur strate, trois dépassant ces valeurs moyennes de plus de 50 %. Pour 11 communes, l'effort fiscal est en revanche inférieur aux valeurs moyennes constatées pour les communes de même strate, dont trois pour lesquelles cet écart est proche de 20 %.

Ce coefficient est de 0,335021 en 2021 pour la CCPP, pour une moyenne de 0,40337094 pour l'ensemble des intercommunalités relevant du même régime de fiscalité additionnelle. Le degré d'intégration fiscale de la communauté de communes Pasquale Paoli se situe, par conséquent, en-deçà de ses homologues. L'amélioration de cet indicateur, qui est une variable importante de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux intercommunalités, permettrait ainsi de bénéficier d'un montant plus élevé de dotations. L'EPCI pourrait également, de nouveau s'interroger sur le passage du régime de fiscalité additionnelle (FA) à la fiscalité professionnelle unique (FPU), qui présente des avantages sur le plan financier¹¹¹.

Sans se prononcer sur l'opportunité du passage à la TEOM, la chambre invite l'ordonnateur à engager le travail de révision des bases fiscales et à soumettre à l'assemblée délibérante l'ensemble des éléments détaillés permettant d'apprécier l'impact financier, sur le budget consolidé, du basculement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères à un système combinant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance spéciale des professionnels et le versement d'une subvention d'équilibre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la communauté de communes est en tension en raison du poids des charges de la compétence déchets, insuffisamment financée par les recettes dédiées. En l'absence d'autofinancement et de réserve suffisante, le recours à l'emprunt est devenu insoutenable.

Les dépenses d'équipements se sont concentrées sur l'achat de camions et de bacs de collecte, au détriment de la réalisation des investissements relatifs aux autres compétences.

La revalorisation tardive des tarifs de la redevance dans des proportions significatives génère, à ce jour, des risques de non-recouvrement et des tensions de trésorerie. La fin du versement de la subvention d'équilibre au budget annexe « déchets » permet toutefois au budget principal de dégager une capacité d'autofinancement plus importante.

L'équilibre financier du service de gestion des déchets nécessite de poursuivre l'augmentation de la redevance (REOM) ou de repenser le mode de financement. La mise en place de la taxe (TEOM) permettrait d'apporter des financements complémentaires à travers la redevance spéciale pour les professionnels et une subvention d'équilibre du budget général. La CCPP disposant par ailleurs de bases fiscales faibles, des travaux d'actualisation et d'harmonisation doivent être urgentement engagés.

La chambre souligne qu'un niveau de subvention vers le budget annexe trop important priverait l'EPCI de toutes marges de manœuvre pour exercer les autres compétences structurantes et financer ses investissements. Il conduirait également, avec un produit de la TEOM déconnecté du coût du service, à s'éloigner de l'application, aux usagers du service, du principe « pollueur payeur ».

¹¹¹ En effet, la FPU permettait de dégager plus de ressources que la fiscalité additionnelle en raison d'une bonification de la dotation globale de fonctionnement.

ANNEXES

Annexe n° 1. Définition de l'intérêt communautaire	73
Annexe n° 2. Tableaux relatifs à la gestion des ressources humaines	74
Annexe n° 3. Retraitement des coûts par étape technique	75
Annexe n° 4. Évolution des coûts et des produits de la compétence déchet par étape technique	77
Annexe n° 5. Comparaison des coûts aidés par flux	79
Annexe n° 6. Retraitement du résultat d'exploitation du budget annexe.....	80
Annexe n° 7. Évolution de la capacité d'autofinancement entre 2017 et 2021	81
Annexe n° 8. L'évolution des produits et des charges de gestion entre 2017 et 2021	82
Annexe n° 9. Le financement des investissements du budget principal et du budget annexe déchets entre 2017 et 2021	83

Annexe n° 1. Définition de l'intérêt communautaire

Compétences mentionnées au I de l'article L. 5214-16 du CGCT (compétences obligatoires)
Mention d'intérêt communautaire : aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire
<p>Sont définies comme d'intérêt communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la réalisation d'outils de communications et d'information des sentiers du patrimoine par tous types de supports, - les acquisitions (terrains ou immeubles) destinés à accueillir un équipement, un service ou une activité publique de rang national, régional ou départemental dont l'utilité pour la population du territoire serait avérée, - l'élaboration d'un schéma directeur pour l'ensemble du territoire concernant les sentiers de randonnée, prenant en compte la dimension de la forêt et de toute question agro-environnementale dans l'aménagement du territoire, - l'élaboration d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement et toutes études d'aménagement du territoire, - la construction de réserves foncières pour des projets d'aménagement communautaires, - l'aménagement de lieu-dit, aux fins notamment d'y développer une activité maraîchère de proximité et les équipements permettant la liaison avec différents acteurs du territoire.
Mention d'intérêt communautaire : soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire
<p>Sont définies comme d'intérêt communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la participation à l'élaboration de chartes ou de schéma de développement commercial, - la réalisation d'une étude préalable à un DAC, - les débats et avis sur les nouvelles implantations commerciales, - la restructuration des zones commerciales, - la conduite d'opérations collectives de revitalisation du commerce, - les actions de redynamisation du commerce de proximité, - l'ouverture dominicale des commerces pour avis au-delà de 5 démarches accordées par le maire (dans la limite de 12), - l'animation et la promotion commerciale, - l'exercice du droit de préemption sur les fonds et les murs commerciaux, - la revitalisation des centres bourg,
Compétences mentionnées au II de l'article L. 5214-16 du CGCT (compétences supplémentaires)
Mention d'intérêt communautaire : protection et mise en valeur de l'environnement
<p>Sont définies comme d'intérêt communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - résorption des décharges sauvages, - ramassage et traitement des épaves, - mise en œuvre de moyens propres à assurer efficacement la prévention et la défense contre l'incendie par la réalisation d'ouvrage DFCI et PIDAF, - protection de la nature par la réouverture, l'entretien et la gestion des sentiers existants et cadastrés inter-villages.
Mention d'intérêt communautaire : politique du logement et cadre de vie
<p>Sont définies comme d'intérêt communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - plan local de l'habitat (PLH) ; - étude et mise en œuvre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) à partir de 10 logements au niveau communautaire ; - constructions neuves de logements sociaux de plus de 5 logements ; - structures d'accueil : Opération groupée de gîtes avec possibilité de maintenir une action communale en-deçà d'un seuil de cinq unités ;
Mention d'intérêt communautaire : action sociale d'intérêt communautaire
<p>Sont définies comme d'intérêt communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - création d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) ; - petite enfance : construction et gestion de crèches et de halte-garderie, réseaux d'assistantes maternelles - études et réalisation d'établissements d'hébergements de personnes âgées dépendantes et de structures d'accueils pour handicapés.

Source : Délibération n° 2018-098 du 7 décembre 2018 du conseil communautaire de la communauté de communes Pasquale Paoli.

Annexe n° 2. Tableaux relatifs à la gestion des ressources humaines

Tableau n° 12 : Montant du RIFSEEP et montant moyen par agent

En € et en nombre d'agents	2018	2019	2020	2021	2022*	Var. annuelle moyenne 2017-2021
Total RIFSEEP	44 024	53 124	69 473	72 822	82 740	
IFSE	41 624	51 534	69 473	72 822	80 890	18 %
CIA	2 400	1 590			1 850	- 6 %
Nombre d'agents (en ETPT)	22,8	25,0	25,5	24,6	24,6	2 %
Montant moyen IFSE par ETPT	1 830	2 061	2 724	2 962	3 290	16 %
Montant moyen CIA par ETPT	105	64	0	0	75	- 8 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après les états de paye. * 2022 : données de janvier à novembre.

Les montants alloués pour l'IFSE ont progressé de façon continue entre 2018 et 2022. Le montant moyen d'IFSE par agent a ainsi progressé en moyenne de 16 % chaque année sur la période considérée. Ces moyennes recouvrent toutefois des évolutions différenciées. Pour les agents dont les fiches de postes font état de responsabilités particulières liées à leurs fonctions, une évolution supérieure à 50 % est intervenue entre 2019 et 2020. À l'inverse, le versement du CIA a eu tendance à diminuer, voire à s'interrompre, avant de progresser à nouveau en 2022.

Tableau n° 13 : Taux d'absentéisme

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Budget principal (BP)						
Nombre de jours d'absence	0	0	49	272	115	60
Effectif (en ETPT)	7,8	7,5	7,8	7,8	7,2	7,2
Taux d'absentéisme (%)	0,0	0,0	1,7	9,5	4,4	2,3
Budget annexe "déchets" (BA Déchets)						
Nombre de jours d'absence	752	369	58	29	161	527
Effectif (en ETPT)	15,0	15,4	16,0	15,3	15,0	15,0
Taux d'absentéisme (%)	13,7	6,6	1,0	0,5	2,9	9,6
Ensemble (BP + BA Déchets)						
Nombre de jours d'absence	752	369	107	301	276	587
Effectif (en ETPT)	22,8	22,9	23,8	23,1	22,2	22,2
Taux d'absentéisme (%)	9,1	4,4	1,2	3,6	3,4	7,3

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les états des absences de la collectivité et les états récapitulatifs par agent.

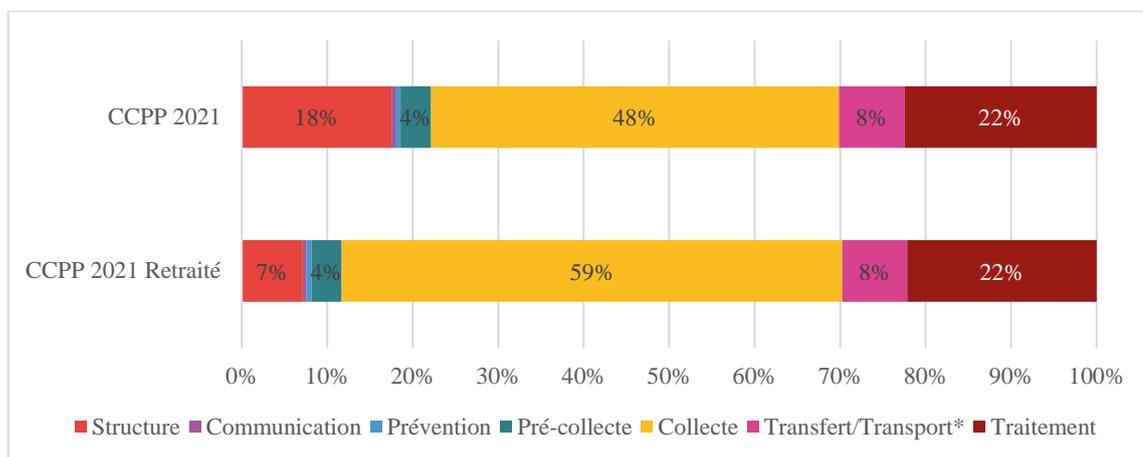
Note : ces taux sont obtenus en divisant le nombre de jours d'absence par le produit de l'effectif en ETPT multiplié par 365. Ce mode de calcul a été retenu à des fins de comparaison avec l'étude commandée par l'association des DRH des grandes collectivités citée dans le rapport. Une autre méthode aurait pu consister à rapporter les jours d'absence non pas aux 365 de l'année, mais au nombre théorique de jours ouvrés, soit 226, ce qui donne des taux d'absentéisme plus élevé (à titre d'exemple : 5,5 % au lieu de 3,4 % en 2021).

Note : ces données ne prennent pas en compte les agents rattachés au budget de l'OIT (données non communiquées).

Annexe n° 3. Retraitement des coûts par étape technique

Entre 2017 et 2021, la part des charges de structures dans le total des charges relatives à la gestion des déchets est passée de 7 % à 18 %.

Graphique n° 11 : Répartition des coûts (en € HT) par étape technique



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de l'EPCI pour 2017 et 2021 et de l'ADEME.

Le niveau et la progression de ces charges s'expliquent par le choix de l'établissement d'affecter désormais dans les dépenses de structure 60 % des charges du personnel du budget général, contre 30 % avant 2018 pour assurer une meilleure prise en compte des charges relatives à la compétence déchets supportées par le budget principal, dès lors que cinq des huit agents de ce budget participent en tout ou partie à l'exercice de cette compétence.

Toutefois, l'application forfaitaire de cette nouvelle clé de répartition conduit à surévaluer les charges de structures tout en minorant les charges de collecte en raison de la prise en compte d'une base ne correspondant pas à la réalité des charges de personnel qui sont supportées par le budget principal.

Pour assurer une présentation plus fiable, la masse salariale servant de base à l'application de la clé de répartition de 60 % doit être retraitée, comme présenté ci-dessous :

En premier lieu, un agent de la collecte est pris en charge sur le budget principal alors qu'il exécute son activité pour le service de collecte. Cet agent doit être pris en charge comptable sur le budget annexe « déchets ». Son coût annuel d'environ 30 000 € doit être déduit de la masse salariale du budget principal pour être intégré dans sur le budget « déchets » dans les charges de collecte.

En deuxième lieu, la clé de 60 % devrait s'appliquer sur la masse salariale nette des remboursements sur rémunérations (chapitre 012- chapitre 013) qui représente le coût réellement supporté par le budget principal. L'absence de prise en compte des atténuations de charges conduit à majorer les charges de structures de 61 945 € (soit 60% du chapitre 013 d'un montant de 103 242 € en 2021).

En troisième lieu, en 2021, une partie de la paye des agents de la collecte a été prise en charge par le budget principal sur la base d'un temps de travail restant disponible après les tournées de collecte. Budgétairement la masse salariale du budget principal a été majorée de 192 500 € tandis que la masse salariale du budget déchets a été minorée du même montant. Ce dispositif, qui n'a pas été reconduit dans le budget 2022 arrêté par le préfet (cf. ci-avant au point 4.2.1.2), a généré une majoration artificielle des charges de structures et une minoration des charges de collecte à due concurrence.

Le détail des retraitements est retracé dans les tableaux ci-dessous :

Tableau n° 14 : Décomposition et retraitement des charges de structure et de collecte en €

	2017	2021	Part en %	2021 retraité	Part en %
Structure	99 888	334 502	18 %	138 028	7 %
Communication	2 318	8 583	0 %	8 583	0 %
Prévention	2 402	11 712	1 %	11 712	1 %
Pré-collecte	78 288	67 983	4 %	67 983	4 %
Collecte	751 893	911 254	48 %	1 133 754	59 %
Transfert/Transport*	137 629	146 460	8 %	146 460	8 %
Traitement	284 816	429 138	22 %	429 138	22 %
Total	1 357 234	1 909 632	100 %	1 935 658	100 %

Tableau n° 15 : Décomposition des charges de structure 2021 en €

60 % masse salariale du BP (chapitre 012)	481 798	60 %	289 079
60 % charge à caractère général du BP (chapitre 011)	68 072	60 %	40 843
10 % des indemnité élus du BP (compte 6531)	35 512	10 %	3 551
Part inexpliquée			1 029
Total des charges de structure			334 502

Tableau n° 16 : Retraitement de la masse salariale 2021 en €

Masse salariale	481 798
Erreur d'imputation d'un agent (arrondi)	- 30 000
Atténuation de charges 013	- 103 242
Annulation flux réciproques	- 192 500
Masse salariale net hors facturation	156 056

Tableau n° 17 : Charges de structure retraitée en €

60 % masse salariale du BP (chapitre 012)	156 056	60 %	93 633
60 % charge à caractère général du BP (chapitre 011)	68 072	60 %	40 843
10 % des indemnité élus du BP (compte 6531)	35 512	10 %	3 551
Total des charges de structure			138 028

Source : Chambre régionale des comptes à partir de la matrice des coûts et des comptes administratifs.

Annexe n° 4. Évolution des coûts et des produits de la compétence déchet par étape technique

Année		2017	2018	2019	2020	2021	
Montants HT							
Ratio en kg collecté par habitant desservi							
Ratio en kg collecté par habitant de la collectivité						553	
Charges	Fonctionnelles	Charges de structure	99 888	160 165	202 323	226 163	334 502
		Communication	2 318	17 372	23 777	17 893	8 583
		TOTAL Fonctionnelles	102 206	177 537	226 100	244 056	343 085
	Techniques	Prévention	2 402	7 194	5 780	8 528	11 712
		Collecte et pré-collecte	---	---	---	---	---
		Pré-collecte	78 288	89 647	80 973	69 208	67 983
		Collecte	751 893	921 837	938 319	972 126	911 254
		TOTAL Collecte et pré-collecte	830 181	1 011 484	1 019 292	1 041 334	979 237
		Transfert/Transport	76 193	139 566	102 291	221 111	144 523
		Traitement des déchets non dangereux	---	267 065	239 140	347 224	429 138
		Tri et conditionnement	40 999	---	---	---	---
		Stockage de déchets non dangereux	243 817	---	---	---	---
		TOTAL Traitement des déchets non dangereux	284 816	267 065	239 140	347 224	429 138
		[REG] Transfert/Transport - Traitement des déchets non dangereux	61 436	63 057	91 860	534	1 937
		TOTAL Techniques	1 255 028	1 488 366	1 458 363	1 618 731	1 566 547
		TOTAL Charges		1 357 234	1 665 903	1 684 463	1 862 787
Produits	Industriels	Ventes de produits et d'énergie	---	---	---	---	---
		Matériaux	7 723	20 496	12 461	14 802	25 419
		Prestations à des tiers	---	---	---	---	---
		Autres produits	---	---	8 320	---	---
		TOTAL Industriels	7 723	20 496	20 781	14 802	25 419
	Soutiens	Soutiens des éco-organismes	29 938	57 091	42 613	109 472	76 718
	Aides	Reprises des subventions d'investissement (amortissements)	33 431	33 431	118 758	123 913	163 455
		Subventions de fonctionnement	---	---	---	---	---
		Aides à l'emploi	19 318	28 878	11 192	---	---
		TOTAL Aides	52 748	62 309	129 950	123 913	163 455
TOTAL Produits		90 409	139 896	193 344	248 187	265 592	
Fiscalité et financement déchets	Montant de la TVA acquittée		38 666	41 212	51 521	35 696	36 182
	Financement déchets direct	TEOM	---	---	---	---	---
		REOM	720 960	711 127	720 736	715 512	880 319

		Redevance spéciale & facturations usagers	---	---	---	---	---
		TOTAL Financement déchets direct	720 960	711 127	720 736	715 512	880 319
		Contribution des collectivités	---	---	---	---	---
		TOTAL Financement déchets	720 960	711 127	720 736	715 512	880 319

Tableau n° 18 : Synthèse de l'évolution des coûts

Année Montants HT	2017	2018	2019	2020	2021
Coût complet	1 357 234	1 665 903	1 684 463	1 862 787	1 909 632
Coût technique	1 349 511	1 645 407	1 663 682	1 847 985	1 884 213
Coût partagé	1 319 573	1 588 316	1 621 069	1 738 513	1 807 495
Coût aidé HT	1 266 825	1 526 007	1 491 119	1 614 600	1 644 040
TVA acquittée	38 666	41 212	51 521	35 696	36 182
Coût aidé TTC	1 305 491	1 567 219	1 542 640	1 650 296	1 680 222
Financement déchets	720 960	711 127	720 736	715 512	880 319

Tableau n° 19 : Synthèse de l'évolution des coûts par étape technique

Charges	2017	2018	2019	2020	2021
Fonctionnelles	102 206	177 537	226 100	244 056	343 085
Prévention	2 402	7 194	5 780	8 528	11 712
Collecte et pré-collecte	830 181	1 011 484	1 019 292	1 041 334	979 237
Traitement et transport	422 445	469 688	433 291	568 869	575 598
Total Charges	1 357 234	1 665 903	1 684 463	1 862 787	1 909 632

Annexe n° 5. Comparaison des coûts aidés par flux

Tableau n° 20 : Coûts aidés (en € HT) par flux en 2021

OMR	Euros HT par tonne	Euros HT par habitant	Verre	Euros HT par tonne	Euros HT par habitant
CC Pasquale Paoli 2021 (1)	415 € HT	111 € HT	CC Pasquale Paoli 2021 (1)	538 € HT	25 € HT
Corse 2020 (16 EPCI) (2)	414 € HT	159 € HT	Corse 2020 (16 EPCI) (2)	148 € HT	6 € HT
Moyenne nationale – Touristique (3)	289 € HT	81 € HT	Moyenne nationale – Touristique (3)	53 € HT	3 € HT
Coefficient d'écart au référentiel national (4) = (1)/(3)	1,4	1,4	Coefficient d'écart au référentiel national (4) = (1)/(3)	10,2	8,3
Coefficient d'écart au référentiel régional (5) = (1)/(2)	1,0	0,7	Coefficient d'écart au référentiel régional (5) = (1)/(2)	3,6	4,2

Emballages	Euros HT par tonne	Euros HT par habitant	Papiers	Euros HT par tonne	Euros HT par habitant
CC Pasquale Paoli 2021 (1)	1 347 € HT	66,7 € HT	CC Pasquale Paoli 2021 (1)	1 912 € HT	18,2 € HT
Corse 2020 (16 EPCI) (2)	1 120 € HT	26 € HT	Corse 2020 (16 EPCI) (2)	547 € HT	5 € HT
Moyenne nationale – Touristique (3)	246 € HT	8 € HT	Moyenne nationale – Touristique (3)	169 € HT	4 € HT
Coefficient d'écart au référentiel national (4) = (1)/(3)	5,5	8,3	Coefficient d'écart au référentiel national (4) = (1)/(3)	11,3	4,6
Coefficient d'écart au référentiel régional (5) = (1)/(2)	1,2	2,6	Coefficient d'écart au référentiel régional (5) = (1)/(2)	3,5	3,6

Source : Chambre régionale des comptes à partir de la note sur Le cout du service public de prévention et de gestion des déchets en Corse Référentiel 2020 de l'observatoire des déchets ménagers et de la matrice ComptaCoût 2021 de l'EPCI.

Annexe n° 6. Retraitement du résultat d'exploitation du budget annexe

Chap.	Dépenses	2021	Retraitement	2021 retraité	Chap.	Recettes	2021	Retraitement	2021 retraité
011	Charges à caractère général	1 065 380 €	138 028 €	1 203 408 €	013	Atténuations de charges			
012	Charges de personnel, frais assimilés	542 715 €	30 000 €	572 715 €	70	Ventes produits fabriqués, prestations	1 078 868 €	- 192 500 €	886 368 €
014	Atténuation de produits	0 €		0 €	73	Produits issus de la fiscalité	0 €		0 €
					74	Subventions d'exploitation	429 000 €	- 429 000 €	0 €
65	Autres charges de gestion courante	2 978 €		2 978 €	75	Autres produits de gestion courante	2 €		2 €
Total des dépenses de gestion des services		1 611 072 €		1 779 100 €	Total des recettes de gestion des services		1 507 870 €		886 370 €
66	Charges financières	4 789 €		4 789 €	76	Produits financiers	0 €		0 €
67	Charges exceptionnelles	3 072 €		3 072 €	77	Produits exceptionnels	102 136 €		102 136 €
68	Dotations aux provisions et dépréciations	0 €		0 €	78	Reprises sur provisions et dépréciations	0 €		0 €
69	Impôts sur les bénéfices et assimilés	0 €		0 €					
022	Dépenses imprévues d'exploitation	0 €		0 €					
Total des dépenses réelles d'exploitation		1 618 934 €		1 786 962 €	Total des recettes réelles d'exploitation		1 610 006 €		988 506 €
023	Virement à la section d'investissement								
042	Opérat° ordre transfert entre sections	235 393 €		235 393 €	042	Opérat° ordre transfert entre sections	152 645 €		152 645 €
043	Opérat° ordre intérieur de la section	0 €		0 €	043	Opérat° ordre intérieur de la section	0 €		0 €
Total des dépenses d'ordre d'exploitation		235 393 €		235 393 €	Total des recettes d'ordre d'exploitation		152 645 €		152 645 €
TOTAL		1 854 326 €		2 022 354 €	TOTAL		1 762 651 €		1 141 151 €
D002	Résultat reporté ou anticipé				R002	Résultat reporté ou anticipé	91 127 €		91 127 €
TOTAL des dépenses d'exploitation cumulées		1 854 326 €		2 022 354 €	TOTAL des recettes d'exploitation cumulées		1 853 778 €		1 232 278 €

Résultat	- 548 €		- 790 076 €
----------	---------	--	-------------

Annexe n° 7.Évolution de la capacité d'autofinancement entre 2017 et 2021

En €		CAF brute	En % des produits de gestion	Annuité en capital de la dette	CAF nette
2017	Budget principal	- 69 019	- 7,0 %	62 450	- 131 470
	Budget annexe "déchets"	305 768	42,2 %	14 559	291 209
	Budget "OIT"	0	0,0 %	0	0
Consolidation tous budgets 2017		236 748	9,7 %	77 009	159 739
2018	Budget principal	44 988	4,6 %	83 110	- 38 122
	Budget annexe "déchets"	24 484	3,4 %	15 060	9 424
	Budget "OIT"	9 533	10,0 %	0	9 533
Consolidation tous budgets 2018		79 004	3,3 %	98 170	- 19 166
2019	Budget principal	63 697	6,3 %	163 805	- 100 108
	Budget annexe "déchets"	- 63 966	- 8,7 %	15 578	- 79 545
	Budget "OIT"	18 012	14,3 %	0	18 012
Consolidation tous budgets 2019		17 743	0,7 %	179 383	- 161 640
2020	Budget principal	- 25 936	- 2,5 %	14 537	- 40 473
	Budget annexe "déchets"	51 572	7,1 %	11 599	39 973
	Budget "OIT"	9 065	9,4 %	0	9 065
Consolidation tous budgets 2020		34 701	1,4 %	26 136	8 565
2021	Budget principal	101 899	9,3 %	15 307	86 592
	Budget annexe "déchets"	- 8 928	- 0,8 %	10 459	- 19 386
	Budget "OIT"	- 19 950	- 16,5 %	0	- 19 950
Consolidation tous budgets 2021		73 021	2,7 %	25 766	47 255

Source : Chambre régionale des comptes - logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 8.L'évolution des produits et des charges de gestion entre 2017 et 2021

Tableau n° 21 : Évolution des produits de gestion après retraitement des mouvements entre budgets

Tous budgets, en €	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres (nettes de restitutions)	659 760	701 037	726 749	716 896	733 374
+ fiscalité reversée	97 062	91 174	91 584	93 217	95 420
= fiscalité totale	756 822	792 211	818 333	810 113	828 794
Ressources d'exploitation	1 750	2 200	5 902	2 351	1 951
Ressources institutionnelles	222 719	203 909	215 240	245 664	282 548
Produits de gestion du budget principal	981 291	998 320	1 039 475	1 058 128	1 113 293
Chiffre d'affaires	724 460	717 880	734 173	725 818	886 368
+ Subventions perçues (hors subventions du budget principal)			12 000		
Produits de gestion du budget annexe "déchet"	724 460	717 880	746 173	725 818	886 368
Ressources institutionnelles		5 060	25 600	18 208	30 000
Produits de gestion du budget annexe "OIT"	0	5 060	25 601	18 211	30 002
Total produits de gestion consolidés tous budgets	1 705 751	1 721 260	1 811 248	1 802 156	2 029 663

Source : Chambre régionale des comptes (données Anafi) et comptes de gestion.

Tableau n° 22 : Évolution des charges de gestion après retraitement des mouvements entre budgets

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Charges à caractère général	129 522	55 128	70 613	85 232	68 072
+ Charges de personnel	162 001	136 072	166 271	198 136	186 056
+ Subventions de fonctionnement	11 000	10 000	0	0	0
+ Autres charges de gestion	37 299	50 811	45 336	40 842	38 486
Charges de gestion budget principal	339 822	252 011	282 221	324 210	292 614
- Consommations intermédiaires	688 232	873 689	894 559	906 604	1 065 380
- Charges de personnel	451 671	511 896	549 923	549 020	542 715
- Autres charges de gestion	1 234	1 469	2 029	3 897	2 978
Charges de gestion budget annexe "déchets"	1 141 137	1 387 054	1 446 511	1 459 521	1 611 072
Charges à caractère général		12 740	13 507	10 459	34 241
+ Charges de personnel		58 190	78 570	77 311	106 732
+ Subventions de fonctionnement		15 000	16 000	0	0
+ Autres charges de gestion		0	3	0	1
Charges de gestion budget annexe "OIT"	0	85 930	108 080	87 770	140 973
Total	1 480 959	1 724 994	1 836 812	1 871 501	2 044 659

Annexe n° 9. Le financement des investissements du budget principal et du budget annexe déchets entre 2017 et 2021

Budget principal (en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	- 69 019	44 988	63 697	- 25 936	101 899	115 629
- Annuité en capital de la dette	62 450	83 110	163 805	14 537	15 307	339 209
= CAF nette ou disponible (C)	- 131 470	- 38 122	- 100 108	- 40 473	86 592	- 223 580
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	153	- 12 100	58 615	14 364	0	61 032
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	67 263	- 20 666	49 742	28 224	7 200	131 762
+ Produits de cession	125 000	0	0	0	0	125 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	192 416	- 32 767	108 358	42 588	7 200	317 794
= Financement propre disponible (C+D)	60 946	- 70 889	8 250	2 115	93 792	94 214
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>55,2 %</i>	<i>- 464,3 %</i>	<i>6,7 %</i>	<i>60,5 %</i>	<i>170,4 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	110 419	15 268	123 391	3 493	55 052	307 624
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 49 473	- 86 158	- 115 141	- 1 378	38 740	- 213 410
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	62 470	318	- 2 489	0	29 482	89 780
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	12 997	- 85 840	- 117 631	- 1 378	68 222	- 123 630
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	12 997	- 85 840	- 117 631	- 1 378	68 222	- 123 630

Budget annexe déchets (en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	305 768	24 484	- 63 966	51 572	- 8 928	308 929
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	14 559	15 060	15 578	11 599	10 459	67 255
= CAF nette ou disponible (C)	291 209	9 424	- 79 545	39 973	- 19 386	241 674
<i>en % du produit total</i>	<i>40,2 %</i>	<i>1,3 %</i>	<i>- 10,8 %</i>	<i>5,5 %</i>	<i>- 1,8 %</i>	<i>0</i>
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	15 432	47 676	43 929	54 619	40 058	201 713
+ Subventions d'investissement	144 667	193 291	295 521	343 174	145 380	1 122 034
+ Produits de cession	0	3 500	0	0	0	3 500
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	160 099	244 466	339 451	397 793	185 438	1 327 247
= Financement propre disponible (C+D)	451 308	253 890	259 906	437 766	166 051	1 568 920
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>734,0 %</i>	<i>91,2 %</i>	<i>48,8 %</i>	<i>111,8 %</i>	<i>301,5 %</i>	<i>13</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	61 485	278 330	532 920	391 599	55 070	1 319 404
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	389 823	- 24 440	- 273 014	46 166	110 981	249 517
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	250 000	0	0	250 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	389 823	- 24 440	- 23 014	46 166	110 981	499 517

Source : Chambre régionale des comptes (logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion).



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

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

www.ccomptes.fr/

Chambre régionale des comptes Corse

Quartier l'Annonciade

CS 60305

20297 Bastia cedex

corse@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr