



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DU NORD DE LA RÉUNION (CINOR) – COMPÉTENCE DE GESTION DES DÉCHETS (Département de La Réunion)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 septembre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
PROCÉDURE.....	5
OBSERVATIONS	6
1 DES MISSIONS DE PRÉ-COLLECTE ET DE COLLECTE AUX PERFORMANCES CONTRASTÉES	8
1.1 Une baisse modérée des tonnages collectés, des coûts plutôt maîtrisés	9
1.2 Une amélioration de la pré-collecte à consolider.....	13
1.3 Des collectes en porte à porte présentant des marges d'amélioration	18
2 LA PRÉVENTION, UN LEVIER DE PERFORMANCE À RENFORCER	23
2.1 L'exercice perfectible des missions de communication et de prévention.....	24
2.2 La police de l'environnement, un outil au service de la prévention	28
2.3 Un retard dans l'évolution de la planification et de la tarification	29
3 UNE ALLOCATION DES MOYENS FINANCIERS À REDEFINIR	33
3.1 Des recettes dynamiques mais des axes possibles d'amélioration.....	34
3.2 Des dépenses contenues malgré une hausse des charges de personnel.....	38
3.3 Des excédents structurels de fonctionnement insuffisamment exploités.....	42
ANNEXES	46
RÉPONSES.....	51

SYNTHÈSE

Les performances de la communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR) en matière de collecte, si elles répondent aux objectifs de réduction à la source fixés par la loi de transition écologique pour la croissance verte pour les années 2010-2020, sont soutenues par une tendance encourageante des habitants à recourir aux équipements de collecte en apport volontaire. La fréquentation des déchetteries est en hausse, les premières bornes enterrées en habitat collectif offrent des perspectives favorables en termes de qualité de tri des déchets. La mise en place de la collecte des biodéchets permet d'imaginer à l'horizon 2025 des résultats significatifs en termes de réduction des déchets à la source. Cependant, le caractère récent de ces démarches invite à la prudence d'autant que leur mise en œuvre, freinée par la crise sanitaire, mériterait d'être dynamisée.

Face à une stagnation des tonnages d'ordures ménagères résiduelles collectés en porte à porte et une hausse du volume des encombrants, malgré une démarche efficace de répression des dépôts sauvages, la chambre invite la CINOR à optimiser sa politique d'investissement en matière de gestion des déchetteries, de bornes enterrées et de collecte des biodéchets.

Malgré un discours et des objectifs ambitieux de réduction à la source des déchets, la CINOR a pris du retard dans la mise en œuvre concrète des actions de prévention des déchets. Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés n'est pas encore entré réellement en phase d'élaboration, six ans après la publication du décret en précisant le contenu, doublé d'un autre dispositif plus récent, le contrat d'objectif déchets et économie circulaire, susceptible de complexifier les messages en matière de prévention des déchets.

Les actions de communication et de prévention à destination des habitants pourraient bénéficier, selon la chambre, d'une meilleure lisibilité alors que la CINOR s'est dotée depuis deux ans d'une nouvelle organisation du service environnement comptant un service de prévention et une brigade de police de l'environnement. Si cette organisation apporte des résultats encourageants, une amélioration de la communication et de la coordination avec le service développement durable, accompagnée d'un projet de service pour la prévention, peut accroître les performances de l'établissement en amont des missions de collecte.

Les marges financières dégagées depuis plusieurs années sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pourraient être mises au profit d'une politique plus ambitieuse, incluant la fiscalité incitative, au-delà des réticences liées à une perte de recettes à court terme que cette dernière peut provoquer. Dans la mesure où les recettes apparaissent dynamiques, et dès lors que le service démontre une capacité à maîtriser ses dépenses de fonctionnement courant, l'excédent dégagé sur le produit de la TEOM, qui n'a pas vocation à financer indirectement au sein du budget général les autres compétences de la CINOR, pourrait renforcer une politique de soutien aux performances du service public de prévention et de gestion des déchets.

En élaborant une planification stratégique formalisée effective de ses projets et missions, la CINOR se donnerait des moyens plus efficaces de conduire une politique ambitieuse et financièrement maîtrisée, favorisant les dispositifs performants de pré-collecte et de collecte, axés sur l'attractivité des déchetteries, le déploiement des bornes enterrées en habitat collectif et la mise en œuvre des moyens informatisés nécessaires à l'instauration de la TEOM incitative (TEOMi).

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Non réalisé	En cours de réalisation	Réalisé	page
1	Gouvernance et organisation interne	Finaliser l'élaboration d'un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) dans un délai d'un an afin de donner une impulsion plus forte aux dispositifs de prévention des déchets et de se conformer aux obligations réglementaires prévues par le décret n° 2015-662 du 10 juin 2015.	X			33

<i>Performance</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Non réalisé	En cours de réalisation	Réalisé	page
1	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place dès que possible un mode opératoire permettant un recouvrement régulier et efficace des recettes provenant des usagers professionnels des déchetteries.		X		19
2	Gouvernance et organisation interne	Élaborer dans un délai d'un an un projet de service formalisé en matière de prévention des déchets en lien avec la promotion de l'économie circulaire, transversal aux directions du développement durable et de l'environnement.		X		29
3	Situation financière	En lien avec la CIREST et le SYDNE, prendre en compte, dans le calcul des contributions, des paramètres plus qualitatifs favorisant davantage la performance environnementale d'ici la fin de l'année 2022.	X			40
4	Situation financière	Élaborer un outil prospectif permettant un pilotage des moyens financiers alloués au service public de prévention et de gestion des déchets (SPPGD) en adéquation avec ses recettes fiscales affectées.		X		46

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR), portant sur son service public de prévention et de gestion des déchets, a été ouvert le 16 juillet 2020 par lettre du président de la chambre adressée à son président, M. Maurice Gironcel. Par courrier du 21 juillet 2020, le précédent ordonnateur, M. Gérald Maillot, a été informé de l'ouverture de ce contrôle.

Les entretiens de fin de contrôle ont été réalisés le 28 avril 2021, avec M. Gérald Maillot, et le 5 mai 2021, avec M. Maurice Gironcel.

La chambre a arrêté ses observations provisoires dans sa séance du 1^{er} juin 2021, qui ont été adressées à MM. Maurice Gironcel et Gérald Maillot respectivement les 15 et 16 juin 2021. M. Gironcel y a répondu le 19 août suivant et M. Maillot le 25 août suivant.

Trois extraits ont été adressés le 16 juin 2021 aux présidents de la région, du SYDNE et de la CIREST, qui y respectivement ont répondu les 15 juillet, 25 août et 2 septembre 2021.

Dans sa séance du 16 septembre 2021, après avoir examiné les réponses, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

L'évolution récente du cadre juridique national de la gestion des déchets, qui intègre les orientations européennes, répond à la volonté des pouvoirs publics de mettre en place une économie circulaire et une hiérarchisation des modes de traitement. Des objectifs ambitieux ont été définis en matière de recyclage, de collecte et de traitement, avec notamment une généralisation du tri à la source d'ici 2025.

Selon les données de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) de 2015, le gisement total des déchets en France s'élève à 326 millions de tonnes (Mt). À La Réunion, ce volume est supérieur à 4,3 Mt dont la plus grande partie concerne les déchets inertes des activités du bâtiment et des travaux publics (BTP) et les déchets organiques ou non des activités économiques (DAE)², soit 88 %.

La prise en charge technique et financière de la collecte et du traitement des déchets inertes du BTP, ainsi que des déchets des activités économiques, relève de la responsabilité des professionnels. Le service public d'élimination des déchets, qui incombe aux collectivités territoriales, ne traite que des déchets ménagers et assimilés. Il représente 10 % du gisement total des déchets au niveau national et 12 % à La Réunion. Cette fraction est composée des déchets dits occasionnels et des ordures ménagères et assimilées comprenant les ordures ménagères résiduelles (OMR) et les déchets collectés séparément³.

Le territoire de La Réunion est confronté à des enjeux multiples, parfois spécifiques comme la gestion des déchets verts au regard de leur volumétrie. Avec une part de plus de 83 % (hors déchets verts), l'enfouissement reste le principal mode de traitement alors que les sites de stockage sont arrivés à saturation.

À La Réunion, la gestion du service des déchets s'organise principalement en trois niveaux correspondant à trois missions distinctes : la programmation, la collecte et le traitement.

L'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) incombe à la région Réunion en concertation avec d'autres acteurs⁴. Les divergences entre les parties et les changements d'orientation politique en matière de gestion des déchets n'ont pas encore permis la validation du plan. La collecte des déchets relève des cinq intercommunalités de La Réunion (Communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR), Communauté intercommunale de l'est (CIREST), Territoire de la côte ouest (TCO), Communauté d'agglomération du sud (CASUD) et Communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS)) qui ont transféré leur traitement à deux syndicats mixtes : (Ile valorisation) ILEVA et Syndicat des déchets du nord et de l'est (SYDNE).

L'existence de deux outils majeurs de traitement des déchets conduit à distinguer deux blocs géographiques. Le premier bloc, articulé autour du SYDNE, couvre les territoires de la CINOR et de la CIREST, c'est-à-dire le nord et l'est de l'île. Il concentre 39 % de la population ainsi que 43 % des déchets produits en volume. Le second bloc est organisé autour d'ILEVA,

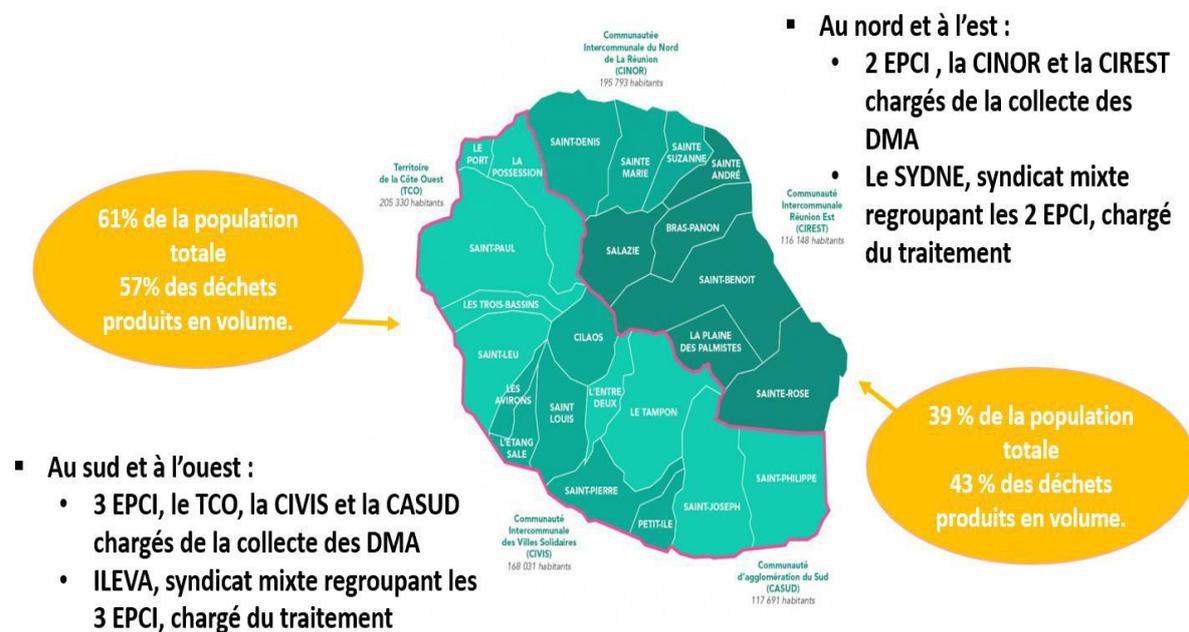
² Déchets d'activités économiques (DAE) : tout déchet, dangereux ou non dangereux dont le producteur initial n'est pas un ménage.

³ Déchets occasionnels : encombrants, déchets verts, déblais et gravats. Déchets collectés séparément : collecte sélective, déchetteries.

⁴ Cf. article L. 541-13 du code de l'environnement.

qui couvre les territoires du TCO, de la CIVIS et la CASUD. Il concerne 61 % de la population et 57 % de la production de déchets.

Carte n° 1 : La couverture opérationnelle du territoire



Source : chambre régionale des comptes

Le service public des déchets doit être considéré comme un service unique. Dans la pratique, la gestion de la collecte et du traitement est partagée entre plusieurs collectivités et opérateurs. Cette possibilité est permise par le code général des collectivités locales (CGCT), qui prévoit dans son article L. 2224-13 que « *Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent* ».

La CINOR exerce, au titre de ses compétences transférées par les communes, la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés. L'arrêté préfectoral du 22 octobre 1997⁵ créant la CINOR a introduit la compétence optionnelle « Protection et mise en valeur de l'environnement » redéfinie par l'arrêté préfectoral du 28 décembre 2000⁶.

Dans ses statuts mis à jour au 8 février 2019, l'établissement précise que ses compétences obligatoires relatives à la collecte des déchets ménagers et assimilés portent sur la gestion des filières de déchets, l'enlèvement des encombrants, l'enlèvement de cadavres d'animaux, la gestion, l'aménagement et l'entretien des corbeilles à papier et la gestion de brigades de l'environnement.

⁵ Arrêté préfectoral n° 2686/SG/DRCT/3 du 22 octobre 1997.

⁶ Cf. annexe 1 de l'arrêté préfectoral n° 4462/SG/DRCT-3 du 28 décembre 2000.

Cela étant, la CINOR a transféré au SYDNE la compétence de traitement des déchets ménagers non dangereux par délibération du Conseil communautaire du 25 septembre 2014⁷, de même que la CIREST.

Le territoire couvert par la CINOR compte les communes de Sainte-Marie, Sainte-Suzanne et Saint-Denis, soit 205 176 habitants⁸, et présente des caractéristiques différentes. Si les collectivités de Sainte-Marie et de Sainte-Suzanne affichent des données comparables en termes de densité de population, de nombre de ménages et de logements, correspondant à la moyenne réunionnaise, la commune de Saint-Denis présente des taux deux fois et demi plus importants du fait de son urbanisation et de sa densité. La part de l'habitat collectif y est prépondérante (65 %) alors que celles des communes de Sainte-Marie et de Sainte-Suzanne ne sont respectivement que de 29 % et 22 %.

Ces différences territoriales sont de nature à influencer sur les performances de collecte. D'une manière générale, les zones de plus faible densité à La Réunion se caractérisent par une production de déchets ménagers par habitant moindre, un volume de déchets verts plus important et une qualité de tri parfois meilleure, du fait d'une concentration moins forte de l'habitat vertical. L'établissement a fait le choix d'opter pour un taux unique de taxe pour les enlèvements des ordures ménagères applicable sur l'ensemble de son territoire.

Le projet de territoire de la CINOR approuvé par délibération le 29 avril 2016, qui décline les orientations stratégiques, fait état de sept actions prioritaires à réaliser à court terme. En matière de gestion des déchets figure la mise en œuvre d'une solution industrialisée de traitement des déchets, alors qu'à la date d'adoption du projet, la compétence de traitement des déchets a été transférée au SYDNE. En revanche, le projet de territoire ne mentionne pas d'action relatives à l'exercice de la collecte et à la prévention des déchets ménagers et assimilés lesquels relèvent pourtant de la compétence de la CINOR.

1 DES MISSIONS DE PRÉ-COLLECTE ET DE COLLECTE AUX PERFORMANCES CONTRASTÉES

La CINOR a collecté environ 129 700 tonnes de déchets en 2019 sous diverses modalités (annexe n° 2). La collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR), la collecte sélective des déchets ménagers recyclables, la collecte des déchets verts et la collecte des encombrants sont réalisées en porte à porte, avec un budget de près de 32 M€.

La CINOR collecte également au moyen de bornes d'apport volontaire, le verre et divers matériaux recyclables tels que plastiques, cartons et journaux-magazines, emballages métalliques. Des bornes enterrées permettent de collecter dans certains quartiers d'habitat collectif des ordures ménagères résiduelles et des déchets recyclables issus du tri. Enfin, la CINOR exploite 11 déchetteries réparties sur son territoire.

La CINOR et le SYDNE en 2015 ont fait le choix de maintenir la gestion du centre de transit au sein de la compétence de collecte exercée par l'EPCI. Cette situation diffère de celle

⁷ Délibération du Conseil communautaire n° 2014/9-08 du 25 septembre 2014.

⁸ Source INSEE 2018.

des collectivités du sud et de l'ouest de l'île, le centre de transit relevant dans cette microrégion de la compétence de traitement détenue par le syndicat mixte ILEVA.

Le centre de transit de la CINOR accueille et regroupe les OMR des tournées de collecte de la ville de Saint-Denis, les déchets de nettoyage urbain de la commune et les déchets d'activités économiques amenés par les professionnels. Ces déchets, après un tri sommaire des encombrants, sont acheminés vers le site d'enfouissement de Sainte-Suzanne. Au regard des textes, la gestion des centres de transit peut aussi bien être considérée comme une opération de collecte ou une opération de traitement.

1.1 Une baisse modérée des tonnages collectés, des coûts plutôt maîtrisés

- Une réduction modérée des déchets à la source

Si l'on considère les objectifs fixés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 en matière de réduction à la source des déchets collectés, la CINOR a atteint le seuil déterminé par le texte d'une baisse de 10 % des tonnages collectés entre 2010 et 2020.

Tableau n° 1 : Évolution des tonnages de déchets ménagers et assimilés collectés par habitant au regard des obligations de la LTECV

Année	2010	2019
Tonnages collectés en Kg/habitant	717	632
Évolution 2010/2019	-11,9 %	
Objectifs LTECV 2020 – art 70-1°	10,0 %	

Source : CINOR, rapports du service public de prévention et de gestion des déchets (SPPGD) de 2015 à 2019⁹

Cependant, ce constat est nuancé par l'observation précise des tonnages collectés au cours des dix dernières années. La baisse des tonnages collectés n'est pas linéaire et des variations annuelles peuvent altérer la tendance. Ainsi, en 2014, les tonnages sont supérieurs à ceux de 2010, du fait d'une hausse des volumes collectés en déchetterie.

Par ailleurs, si la baisse des tonnages est relativement accusée entre 2010 et 2015, la tendance est plus modérée depuis. La baisse annuelle moyenne du volume de déchets collectés par habitant n'est que de 0,7 % par an au cours des cinq dernières années (tableau n° 2).

⁹ La plupart des données techniques relatives à collecte des déchets concernant la CINOR sont issues des rapports annuels du Service public de prévention et de gestion des déchets (SPPGD) publiés par la CINOR et de la matrice Comptacoût, l'outil national de comptabilité analytique normé utilisé par les collectivités pour traiter les données physiques et financières relative à la collecte et au traitement des déchets. Non rendues publiques à la date de production du présent rapport, les données de l'année 2020 ne sont pas présentées ni commentées dans les tableaux qui suivent. Les données 2020 provisoires portées à la connaissance de la CRC corroborent cependant les observations figurant dans le présent rapport.

Tableau n° 2 : Tonnages collectés par la CINOR en kg / habitant

	2015	2016	2017	2018	2019	Variation moy. ann.
Toutes collectes dont :	650	649	637	638	632	-0,7 %
<i>Ordures ménagères résiduelles</i>	288	286	283	274	281	-0,6 %
<i>Collecte sélective</i>	32	32	32	32	32	-0,3 %
<i>Encombrants</i>	156	146	142	152	141	-2,4 %
<i>Déchets verts</i>	116	125	120	125	118	0,4 %
<i>Autres (verre, DEEE*, inertes, autres déchets)</i>	57	60	60	55	59	1,0 %

*Déchets d'équipements électriques et électroniques
 Source : CINOR, rapports du SPPGD 2015 à 2019

En ne considérant que les tonnages (tableau n° 3), la baisse moyenne annuelle n'est que de 0,2 %, soit une quasi-stagnation. Le détail par type de déchets montre ainsi que les tonnages d'ordures ménagères résiduelles qui représentent 45 % du gisement n'ont presque pas varié depuis 2015 avec une évolution de - 0,1 % par an. Si l'établissement peut se féliciter d'avoir atteint l'objectif fixé par la loi entre 2010 et 2020, le tassement des indicateurs depuis 2015 montre que les efforts pour poursuivre une baisse des tonnages d'OMR collectés devront être plus accentués encore dans les années à venir.

La CINOR envisage de développer entre 2021 et 2026 la collecte séparative des biodéchets et étudie une tarification incitative qui permettrait au total de détourner de l'enfouissement près de 70 % du contenu actuel du bac gris d'ordures ménagères selon l'EPCI.

Tableau n° 3 : Évolution des tonnages collectés par type de déchets

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution tonnages
<i>Ordures ménagères résiduelles</i>	58 029	56 900	57 247	56 230	57 742	- 0,1 %
<i>Recyclables secs des OM</i>	5 168	5 152	5 431	5 740	5 792	2,9 %
<i>Déchets des déchetteries dont gravats</i>	25 995	26 511	26 952	26 201	27 804	1,7 %
<i>Verre et autres (pneus, batteries, piles, métaux)</i>	2 814	3 049	3 074	3 060	3 585	6,2 %
<i>Encombrants en porte à porte</i>	4 527	4 779	4 879	5 892	5 438	4,7 %
<i>Déchets verts en porte à porte</i>	14 000	14 586	14 545	15 909	15 500	2,6 %
<i>Déchets industriels banals</i>	4 434	2 818	2 024	1 767	2 364	- 14,5 %
<i>Déchets des collectivités, caissons et corbeilles</i>	15 842	15 450	14 655	13 645	11 506	- 7,7 %
	130 809	129 245	128 807	128 444	129 731	- 0,2 %

Source : CINOR, matrices ComptaCoût de 2015 à 2019

L'évolution dans la répartition par types de déchets collectés se singularise par une augmentation légèrement plus importante du volume de déchets accueillis en déchetterie, soit + 1,7 % en moyenne annuelle, et d'une plus grande captation de déchets en apport volontaire tels que le verre, les gravats et autres déchets de type métaux, pneus, batteries ou piles non collectés en porte à porte. Cette tendance à laquelle s'ajoute une augmentation des volumes d'encombrants collectés en porte à porte de 4,7 % semble contredire l'idée d'une

diminution des déchets produits par habitant. Ce constat devrait selon la chambre inciter l'EPCI à renforcer les démarches engagées pour la réduction à la source des déchets.

En outre, la stabilité globale du volume de déchets collectés est favorisée par une baisse de 7,7 % par an du volume des déchets urbains et « de collectivités » acheminés au centre de transit de la Jamaïque. Ces déchets issus du nettoyage urbain qui comprend le ramassage de dépôts sauvage et l'évacuation des déchets issus des marchés forains, des corbeilles et des caissons ponctuellement installés ne relèvent pas précisément de la catégorie des ordures ménagères.

- Une maîtrise des charges liée à la stabilité des volumes et des coûts des prestations

La stabilité des volumes contribue à une maîtrise des coûts au cours de la période, avec une augmentation annuelle constatée des charges de collecte de 1 %, frais de structure et de communication compris. En revanche, les opérations de collecte comprenant la prévention et le transit connaissent une augmentation de charges de 1,7 % par an en moyenne depuis 2015. S'agissant d'opérations de transports dont le coût dépend, outre les volumes, des charges de personnel et de carburant, cette augmentation peut être considérée comme modérée. Les révisions de prix à la baisse des marchés de collecte appliquées en 2019 et 2020 contribuent à la maîtrise des coûts des prestations majoritairement externalisées.

Tableau n° 4 : Évolution des coûts de l'ensemble des collectes de la CINOR

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution moy. ann.
<i>Tonnage global collecté</i>	130 809	129 245	128 807	128 444	129 731	-0,2 %
Charges de structure dont communication en M€	4,70	4,54	4,04	4,17	4,37	-1,8 %
Prévention en M€	0,35	0,37	0,40	0,27	0,28	-5,1 %
Collecte en M€	14,73	14,98	15,42	15,59	15,86	1,9 %
Transit/transport en M€	2,11	2,12	2,18	2,23	2,26	1,7 %
Charge compétence collecte structure en M€	21,89	22,02	22,04	22,26	22,78	1,0 %
Charges prévention, collecte, transit en M€	17,19	17,48	17,99	18,10	18,40	1,7 %
Coût prévention collecte, transit à la tonne	131	135	140	141	142	1,9 %

Source : CRC d'après la CINOR – matrices ComptaCoût 2015 à 2019

La modération des hausses de coût peut également être mise au crédit d'une gestion attentive des marchés lors de leur renouvellement et d'une évolution tendant dans certains domaines à renforcer les habitudes d'apport volontaire en déchetterie ou sur le domaine public dont la gestion est moins coûteuse. Au cours de la période 2015-2020¹⁰, 44 marchés publics de fournitures et de services ont été notifiés, représentant un total de 127 M€. Représentant près de 91 % des dépenses annuelles de fonctionnement du service, le poids des prestations externalisées par les marchés publics est prépondérant.

Avec un niveau global de près de 9,5 M€, dont 5 % dans le cadre de marchés à procédure adaptée et 95 % en appel d'offres ouvert, les marchés publics de fournitures ne représentent que 7,5 % de la commande publique. Le marché de fourniture et pose de bornes enterrées d'apport

¹⁰ Mise à jour à la date du 15 septembre 2020.

volontaire de déchets (1,45 M€) et de contenants de biodéchets (4,86 M€), notifié en 2020, pèse près des deux tiers de ce volume.

Les marchés de services, passés essentiellement dans le cadre d'appels d'offres ouverts, s'élèvent à plus de 117 M€, soit 92,5 % de la commande publique. Les marchés relatifs aux prestations de collecte de déchets ménagers et assimilés, notifiés en 2019, s'élèvent à 106 M€, soit 90,2 % du volume total.

Cette situation, qui illustre le choix de la CINOR d'externaliser la gestion de la majeure partie de ses activités opérationnelles, confère à la commande publique un rôle déterminant dans l'atteinte des objectifs de performance comme dans la maîtrise des coûts du service. Les évolutions stratégiques du service public de prévention et de gestion des déchets, liées à la mise en œuvre d'une tarification incitative et à la collecte séparative des biodéchets, se traduisent par l'introduction au cahier des charges des prestataires de nouvelles obligations, dont la bonne exécution est susceptible d'influer sur la qualité et les coûts du service.

Cette décision implique des modifications techniques dans les modalités de collecte des OMR. Ainsi, les habitats individuels et les habitats collectifs devront être dotés, pour les premiers, de bacs gris équipés de puces, et pour les seconds, de bornes d'apport volontaire, notamment enterrées, avec contrôle d'accès. En ce qui concerne les camions de collecte, un système de lecture embarquée avec télétransmission des données sur le serveur de l'EPCI devra être mis en place pour permettre l'individualisation de la pesée et des coûts de facturation.

Dans le cadre du marché de fourniture et de maintenance des bacs poubelles, notifié en octobre 2018, pour un montant de 2,69 M€, l'établissement a anticipé la mise en place du dispositif. À l'occasion de la maintenance ou de nouvelles dotations, les bacs seront équipés d'un système électronique d'identification. En outre, à la demande de la CINOR, des campagnes de « puçage » des bacs sont possibles. Le marché prévoit un délai de réalisation de deux mois par tranche de 10 000 bacs à équiper.

Pour permettre le bon déploiement de la fiscalité incitative auprès des foyers en habitat collectif, 3 000 bornes enterrées seraient également nécessaires pour couvrir uniquement les besoins de la commune de Saint-Denis, selon les estimations de la CINOR¹¹. À fin 2019, le territoire de la CINOR dispose de 111 bornes.

Le renouvellement du marché de collecte des déchets ménagers et assimilés, intervenu en octobre 2019 pour le lot n° 1 d'un montant de 89,35 M€, a intégré la mise en place de la fiscalité incitative avec des bennes équipées d'un lecteur optique de puces et une collecte supplémentaire avec le ramassage des biodéchets. Un volume d'achats de contenants de biodéchets de près de 4,86 M€ a été commandé en 2020. Le marché, d'une durée de quatre ans, prévoit notamment une dotation massive sur l'ensemble de la commune de Saint-Denis dans les six premiers mois suivant sa date de notification. L'ensemble de ces évolutions dans les modalités de la collecte ont été permises sans hausse significative des coûts.

¹¹ Les données pour les communes de Sainte-Suzanne et Sainte-Marie ne sont pas encore connues.

1.2 Une amélioration de la pré-collecte à consolider

La pré-collecte recouvre principalement la gestion des contenants qui constitue un enjeu à part entière puisque la CINOR fournit les bacs poubelles gris et les bacs de collectes sélective aux habitants et aux professionnels producteurs de déchets assimilés aux déchets ménagers. Elle doit dès lors en assurer la maintenance, le remplacement et le suivi en lien avec le développement de l'habitat sur le territoire. Si ces missions relèvent d'un marché public, une équipe est chargée du suivi de terrain et de la gestion du marché.

Par ailleurs, la maintenance des bornes à verre et des bacs à compost est assurée en régie par une équipe dédiée d'une dizaine d'agents. Enfin, en lien avec la collecte en apport volontaire, la gestion des déchetteries et du centre de transit fait également partie du pôle de pré-collecte. Deux déchetteries sur 11 sont gérées en régie directe avec un effectif de huit agents, auquel il faut rajouter une équipe en charge du contrôle des sites.

- Une recherche d'optimisation dans la gestion des bacs de collecte en porte à porte

En 2019, 132 111 bacs de collecte sont installés, pour un coût de gestion de 0,93 M€. Le parc de contenants est stable au cours de la période 2015-2019, en corrélation avec la faible progression du nombre d'habitants et du tonnage d'ordures ménagères et déchets recyclables collectés en porte à porte, soit respectivement 0,5 % et 0,1 % par an en moyenne.

Les rapports du service public d'élimination des déchets font état d'équivalents approximatifs en litrages par rapport au nombre de contenants (tableau n° 5), ce qui permet de considérer également le volume de bacs installés au regard des tonnages collectés. Si les tonnages collectés ont peu évolué entre 2015 et 2019, les volumes de bacs installés en litres se sont accrus plus rapidement, de 1,9 % par an en moyenne.

Si en cinq ans le tonnage d'OMR et de déchets recyclables collectés en porte à porte a augmenté de 0,5 %, le volume en litres de bacs installés s'est accru de près de 8 %. Cette évolution correspond de fait à une augmentation du volume des contenants. La chambre invite la CINOR à évaluer, dans le cadre des études de mise en œuvre de la TEOM incitative, si le nombre et le volume des bacs installés sont toujours en adéquation avec les tonnages d'OMR et de déchets issus de la collecte sélective collectés.

Tableau n° 5 : Évolution du nombre, du volume et des coûts de gestion des contenants dédiés à la collecte en porte à porte des OMR et des déchets ménagers recyclables

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution moy. Ann.
<i>Nombre de bacs gris</i>	68 092	68 742	69 351	69 881	70 550	0,9 %
<i>Nombre de bacs jaunes</i>	58 491	59 346	60 117	60 746	61 561	1,3 %
	126 583	128 088	129 468	130 627	132 111	1,1 %
<i>Achat et gestion des bacs en M€</i>	0,92	1,02	1,11	1,06	0,93	0,1 %
<i>Volume estimatif de bacs installés en millions de litres</i>	23,0	23,5	24,0	24,3	24,8	1,9 %
<i>Tonnage total collecté en porte à porte</i>	63 197	62 052	62 678	61 970	63 533	0,1 %

Source : CINOR, rapports du SPPGD de 2015 à 2019 et matrices ComptaCoût 2015-2019

Au regard d'une progression annuelle de 1,1 % du parc, les coûts d'achat et de gestion, comprenant le personnel en régie affecté au suivi et à la maintenance du parc, sont maîtrisés, avec une évolution de 0,1 % par an. Ces coûts ont de surcroît baissé depuis 2017, après avoir connu une hausse continue de 9,5 % par an de 2015 à 2017. Le renouvellement d'une partie des bacs explique cette évolution, un parc neuf entraînant des charges de remplacement et de gestion moindre. Avec un coût de 8 € par tonne en 2016, la CINOR se situe en dessous du niveau médian de coût de pré-collecte en France métropolitaine¹², évalué à 9 € en 2016.

Les bacs gris sont, depuis septembre 2018, livrés équipés d'une puce informatique permettant l'enregistrement et le traitement de données nécessaires à la mise en place de la tarification incitative. Le nouveau marché de fournitures prévoit également l'équipement des bacs lors des opérations de maintenance. Au regard de ces évolutions, les coûts de pré-collecte en porte à porte apparaissent avoir été optimisés depuis 2018.

- Les bornes d'apport volontaire, un outil encourageant des performances de collectes

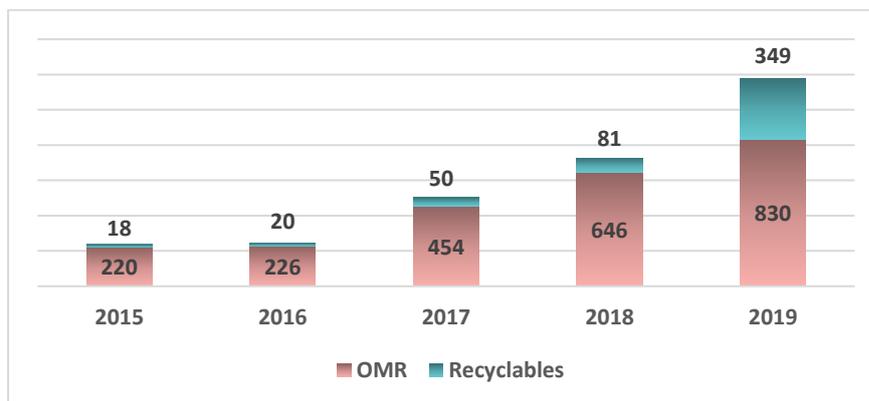
Hormis les déchetteries, l'apport volontaire des déchets concerne en premier lieu le verre dont les habitudes de collecte semblent plus ancrées chez les habitants. La CINOR a ainsi pu rationaliser et optimiser la disposition de ses contenants puisqu'avec la suppression de 40 bornes sur 510 en cinq ans, l'EPCI a collecté 20 % de tonnage de verre en plus.

Par ailleurs, la mise en service de bornes enterrées pour les OMR et les déchets recyclables secs des ménages se développe et représente un mode de collecte alternatif performant en habitat collectif. La CINOR a fait le choix de déployer ces bornes enterrées en pieds d'immeubles, qui présentent l'intérêt de limiter les nuisances visuelles et olfactives, et de simplifier l'organisation de la gestion des déchets, avec la suppression des opérations de sorties et d'entrées de bacs dans les locaux poubelles.

Ainsi, 29 résidences sont équipées, représentant un total de 111 bornes fin 2019. Il est constaté, chaque année, que la création de ces équipements est toujours en deçà des prévisions. L'EPCI a prévu un investissement de près de 1,48 M€ fin 2019, soit 0,03 M€ en 2019 et 1,45 M€ en 2020.

Depuis le début de cette opération, le tonnage d'ordures ménagères et de déchets recyclables ainsi collecté, bien qu'encore modeste, s'est accru de façon significative, passant d'un total de 238 tonnes en 2015 à 1 189 tonnes en 2019 (graphique n° 1).

¹² Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets, ADEME, 2016.

Graphique n° 1 : Évolution du tonnage collecté par bornes d'apports volontaire

Source : CINOR, rapports SPPGD 2015 à 2019

Ces nouvelles bornes sont équipées d'un système de badgeage par carte qui pourra permettre, lorsque la TEOMi sera en vigueur, de comptabiliser par foyer le nombre de dépôts de déchets effectués. La CINOR prévoit la systématisation de ces équipements afin de mettre en place la tarification incitative¹³ auprès des foyers en habitat collectif, avec le déploiement de 150 nouvelles bornes par an.

Selon les estimations figurant dans l'étude du cabinet Espélia concernant la mise en œuvre de la TEOMi, 3 000 bornes enterrées seraient nécessaires pour couvrir l'ensemble du territoire de Saint-Denis sachant qu'une estimation n'a pas encore été produite pour les communes de Sainte-Marie et Sainte-Suzanne. Si les chiffres présentés sont fiables, il faudrait vingt ans à la CINOR pour équiper le territoire de la ville de Saint-Denis, à un rythme de 150 bornes par an. La chambre invite l'EPCI à fiabiliser ce relevé du potentiel de couverture de son territoire en habitat collectif par ces containers, afin de se doter d'un objectif quantitatif cible, et d'établir une programmation pluriannuelle de déploiement des bornes en fonction des moyens financiers disponibles.

Ce dispositif semble faire la preuve de son efficacité, dans la mesure où il contribue à réduire la production de déchets à la source, à améliorer la qualité du tri et de la valorisation des déchets et à réduire les coûts de collecte. Il pourrait être pertinent, selon la chambre, que la CINOR se dote d'un objectif plus ambitieux d'équipement dans ce domaine, compte tenu des marges financières dégagées les années précédentes.

Un tel choix serait conforme aux propositions formulées dans le bilan des actions menées au cours de la première année du contrat d'objectifs déchets et économie circulaire (CODEC) qui préconise de densifier le maillage des points d'apport volontaire pour permettre aux usagers d'avoir accès à des bornes à proximité¹⁴. La concrétisation de cet axe devrait passer, selon la chambre, par un niveau d'équipement du territoire en bornes enterrées plus élevé.

- La collecte des bio déchets et le compostage individuel : un projet encore en gestation

¹³ Si le redevable reste le bailleur social, celui-ci recevra de la part de la CINOR la décomposition de la facture entre les différents habitants de la parcelle afin de répartir la charge de la taxe selon le principe du pollueur-payeur. Une grille tarifaire spécifique sera établie pour l'habitat collectif.

¹⁴ Rapport d'avancement n° 1 convention ADEME-CINOR, CODEC 2019-2022, décembre 2020.

La loi LTECV du 17 août 2015 a renforcé les objectifs relatifs aux biodéchets en prévoyant le développement du tri à la source des déchets organiques, jusqu'à sa généralisation pour tous les producteurs de déchets avant 2025 pour que chacun ait à sa disposition une solution lui permettant de ne pas jeter ses biodéchets dans les ordures ménagères résiduelles mais de les valoriser. La CINOR a décidé d'organiser une collecte séparative des biodéchets en porte à porte avec une phase d'expérimentation en avril 2021 sur le territoire de Saint-Denis, consistant à doter les foyers et les grands producteurs de biodéchets¹⁵ de bacs marrons.

Cette collecte envisagée deux fois par semaine permettra d'alimenter le centre de valorisation multi-filières du SYDNE pour faire du co-compostage de végétaux et de biodéchets et pourrait être déployée sur l'ensemble du territoire de la CINOR dès 2025. À ce jour, l'installation de conteneurs d'apport volontaire est en cours sur le territoire. Par ailleurs, la CINOR a entrepris depuis 2020 la distribution de bacs de compost individuels pour une partie des habitants. La crise sanitaire a cependant freiné cette opération.

Selon les projections du cabinet Espélia figurant dans l'étude sur la mise en œuvre de la TEOMi (tableau n° 6), les quantités de biodéchets pourraient atteindre 10 873 tonnes en 2028 avec un démarrage en 2021, et contribuer à une baisse corrélative de 20 000 tonnes d'OMR liée à la croissance attendue des volumes de déchets ménagers recyclables collectés et d'une baisse de la production de déchets ménagers à la source.

Tableau n° 6 : Projection de tonnages de bio déchets et d'OMR collectés de 2020 à 2028

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Évolution moy. Ann.
Tonnages OMR	54 000	52 000	49 000	43 000	34 000	34 000	33 000	33 000	32 000	- 6,3 %
Tonnage biodéchets		2 725	5 450	8 175	10 873	10 873	10 873	10 873	10 873	21,9 %
Collecte des biodéchets en €		2,444	2,546	2,560	2,568	2,584	2,629	2,600	2,472	0,2 %

Source : CINOR d'après les données du cabinet Espélia. Étude préalable à la tarification incitative, juillet 2020

Il est prévu, concernant le déploiement de tri à la source des biodéchets, un plan de communication avec une distribution d'affiches, de dépliants, d'un guide d'utilisation, des encarts de presse, en lien avec des associations de terrain. Par ailleurs, la CINOR s'est engagée dans l'élaboration d'un projet pilote pour promouvoir la gestion des biodéchets à la source au sein des ménages à travers un dispositif de composteur de cuisine.

- Un fonctionnement des déchetteries perfectible

La CINOR exploite en 2019 un réseau de 11 déchetteries dont deux sont gérées en régie. L'exploitation en gestion externalisée est confiée à l'entreprise CITEVA dans le cadre d'un marché à lots multiples. Ces prestations de service portent sur la gestion des hauts de quai, l'accueil et l'orientation des usagers ainsi que l'évacuation des caissons de matériaux triés.

Le maillage du territoire en déchetteries a progressé et représente désormais un équipement pour 18 000 habitants, alors que le ratio observé en métropole est d'une déchetterie pour 15 000 habitants. En 2011, l'étude du cabinet chiffrait ce rapport à un pour 25 000. En

¹⁵ Restaurants, cuisines centrales et petites et moyennes surfaces commerciales sous redevance spéciale.

milieu urbain, une déchetterie à Saint-Denis dessert près de 25 000 habitants, alors qu'à Sainte-Suzanne, un équipement concerne près de 8 000 habitants.

De tels écarts peuvent se justifier dès lors que l'étendue de la zone de chalandise des déchetteries ne dissuade pas les habitants de se déplacer. À l'inverse, l'EPCI doit éviter des phénomènes de saturation en milieu urbain, également dissuasifs pour les usagers. Ainsi, la construction d'équipements supplémentaires est à l'étude sur la commune de Saint-Denis qui ne dispose que de six déchetteries, avec de surcroît deux équipements distants d'un kilomètre à Sainte Clotilde¹⁶. Les choix d'investissement sont complexifiés par les difficultés à trouver du foncier disponible et adapté en secteur urbain.

Malgré ce maillage encore perfectible, les déchetteries sont des équipements de plus en plus fréquentés par le public, avec une croissance moyenne annuelle de déchets collectés de 2 % (tableau n° 7). Par ailleurs, l'exploitation de ces structures se révèle moins coûteuse que les collectes en porte à porte, moins de 98 € / tonne à comparer à une valeur de 370 € / tonne pour la collecte des encombrants, charges de structure comprises, en 2019.

Tableau n° 7 : Évolution des charges de collecte en déchetterie de 2015 à 2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. Moy. Ann.
<i>Tonnage collecté</i>	20 818	21 155	21 642	21 749	22 533	2,0 %
Charges de structure	0,30	0,31	0,27	0,20	0,29	- 1,5 %
Exploitation des déchetteries	1,24	1,28	1,31	1,24	1,16	- 1,7 %
Evacuation des caissons	0,57	0,65	0,70	0,72	0,76	7,5 %
Total charges collecte (en M€)	2,11	2,24	2,28	2,16	2,20	1,1 %
Coût / T. dont structure et transit (en €)	101,3	106,1	105,3	99,2	97,7	- 0,9 %

Source : CINOR, données issues des matrices ComptaCoût de 2015 à 2019

En outre, hormis les charges d'évacuation des conteneurs dont l'augmentation est significative entre 2015 et 2019, soit plus de 7,5 % par an, le coût d'exploitation des déchetteries est en recul constant au cours de la période de 1,5 % par an en moyenne. Cette évolution, tous modes d'exploitation confondus, porte surtout sur l'exploitation externalisée dans le cadre des renouvellements de marchés. Les nouveaux marchés passés en 2018 permettent à la CINOR de passer d'un montant annuel pour l'ensemble des déchetteries de 1,31 M€ à 1,16 M€ en 2019.

La chambre relève cependant que cette maîtrise des coûts présente le risque de se faire au détriment d'une qualité de service et de la sécurité des sites. Une visite de deux sites exploités par une entreprise a permis de constater que le personnel affecté en cours de journée est limité à un agent, avec un roulement en cours de journée. Cette situation présente un risque en matière de santé et de sécurité au travail, l'agent seul se trouvant exposé aux risques de chute ou d'agression. Ces sites ne sont pas par ailleurs équipés de vidéo surveillance pouvant contribuer à prévenir les actes de vandalisme qui peuvent y être relevés.

¹⁶ Déchetterie Cité Hyacinthe et rue des Amaryllis à Sainte-Clotilde.

Les déchetteries en régie comptent en revanche deux agents en permanence sur le site et fonctionnent avec un roulement sur un effectif hebdomadaire de six agents, compte tenu d'une ouverture six jours sur sept.

Sur trois sites visités, les agents ont exprimé des difficultés à faire intervenir rapidement le prestataire pour l'enlèvement des caissons pleins, avec la preuve écrite de parfois jusqu'à neuf relances effectuées au cours du mois de février 2021. La CINOR a connu en 2018 des situations de saturation de certaines déchetteries, dont les conteneurs n'étaient pas évacués suffisamment fréquemment, avec pour effet une fermeture de leur accès au public. Ces problèmes ont été en partie résolus, notamment par l'application de pénalité prévue au marché, mais la réactivité du prestataire pour l'enlèvement des caissons pourrait encore être améliorée selon la chambre.

Par ailleurs, lorsqu'ils sont seuls sur le site, les agents sont dans l'impossibilité de gérer efficacement les flux des professionnels. Le système de tarification en déchetterie n'est pas encore automatisé et repose sur le contrôle visuel par l'agent du véhicule de l'utilisateur entrant. Ce dernier est redevable du paiement des déchets qu'il apporte au-delà d'un volume hebdomadaire de 1 m³. Les professionnels doivent acheter des tickets au siège de la CINOR, en fonction des volumes qu'ils envisagent de déposer. Ces tickets sont présentés à l'agent d'accueil avant de pouvoir déposer un chargement supérieur à 1 m³. L'agent doit donc évaluer visuellement le volume du chargement de l'utilisateur, réclamer le cas échéant le ticket prépayé et noter sur un cahier l'immatriculation du véhicule. En cas de non présentation du ticket, l'agent doit refuser le déchargement au professionnel, ce qui est potentiellement source de conflit.

L'instruction sur place a montré que, dans le cas d'agents isolés sur site, il était difficile, voire impossible de gérer la présence simultanée de plusieurs professionnels en respectant ce processus de contrôle. De l'aveu des personnels rencontrés, les tickets ne sont pas toujours réclamés et les immatriculations pas toujours enregistrées. En cas de conflit, il n'apparaît pas possible de faire obstacle à un usager en défaut. Cette faiblesse dans l'organisation explique le niveau très réduit des redevances perçues pour l'usage professionnel des déchetteries.

La chambre recommande à la CINOR de faire évoluer ses modalités de facturation du service des déchetteries à l'usage des professionnels. La CINOR indique avoir passé commande d'une solution informatique, en cours de déploiement, permettant de proposer des cartes d'abonnement aux artisans et professionnels. Chaque professionnel disposera, selon ce dispositif, d'un compte client sur lequel les apports seront enregistrés puis facturés en fin d'année. La chambre considère qu'une solution informatique seule ne suffit pas à garantir la qualité du contrôle des volumes entrants.

1.3 Des collectes en porte à porte présentant des marges d'amélioration

Depuis 2016, le pôle collecte de la direction de l'environnement comprend une unité de cinq agents en charge du suivi des collectes des déchets ménagers confiées à des entreprises, ainsi que plusieurs unités territoriales chargées de la collecte, de la maintenance et de l'entretien des corbeilles à papier comptant 19 agents.

- La collecte en porte à porte des ordures ménagères résiduelles

Les OMR sont collectées en porte à porte trois fois par semaine pour le centre-ville de Saint-Denis et deux fois par semaine sur le reste du territoire de la CINOR, dont les communes de Sainte-Marie et Sainte-Suzanne, compte tenu de la différence de type d'habitat et de densité de population de ces territoires.

Les tonnages d'OMR collectées en porte à porte sont en léger recul de 0,1 % par an en moyenne de 2015 à 2019. Les charges de collecte ont augmenté en revanche de 1,9 % par an au cours de cette période (tableau n° 8), induisant une augmentation moyenne du coût à la tonne de 2 % par an. Cette évolution peut s'expliquer en partie par la variation sensible des coûts du carburant entre 2016 et 2018, composante non négligeable des coûts de collecte. Cela étant, la stabilité du coût à la tonne en 2019 illustre l'effet des révisions de prix à la baisse appliquées en 2019 dans le cadre des clauses contractuelles des marchés publics.

Tableau n° 8 : Évolution des coûts de collecte* des ordures ménagères résiduelles de 2015 à 2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution moy. Ann.
Charges de collecte dont transit	6 657 611	6 675 487	6 895 575	7 067 965	7 259 405	1,9 %
Tonnage OMR	58 029	56 900	57 247	56 230	57 742	- 0,1 %
Coût de collecte / tonne (en €)	134	137	140	146	146	2,0 %

*Les coûts de collectes issus de la matrice ComptaCoût ne portent que sur les charges techniques des opérations de collecte, sans imputation de charges indirectes ou de frais de structure et sans déduction de produits
Source : CRC d'après les matrices ComptaCoût 2015 à 2019

Par ailleurs, avec un coût moyen à la tonne évalué, selon les données fournies, à 137 €, la collecte des OMR à la CINOR se situe dans la fourchette haute des coûts de collecte au niveau national, estimée par l'ADEME entre 67 € et 153 € la tonne¹⁷ pour 80 % des collectivités, pour un coût technique médian de 97€ € la tonne en 2016. Cela étant, si elle permet de situer l'EPCI en termes de coût, cette comparaison ne permet pas de juger précisément de l'efficacité de la CINOR au regard des autres EPCI.

Selon l'ADEME, la dispersion forte des coûts par collectivité résulte de conditions géographiques et de modalités de collecte peu comparables. La typologie de l'habitat est le premier facteur d'impact sur les coûts, les milieux urbains présentant les coûts les plus élevés, avec des fréquences de collecte plus nombreuses qu'en secteur rural. À l'échelle de la CINOR, territoire qualifié d'urbain dense, l'habitat collectif représente 56 % du logement. En outre, la topographie et le relief locaux conduisent à une organisation des circuits et des déplacements plus coûteux que dans la plupart des zones urbaines de métropoles.

- Les déchets recyclables secs des ménages

Depuis 2015, les fréquences de collecte en porte à porte des déchets recyclables des ménages sont d'une fois par semaine pour le centre-ville de Saint-Denis et d'une fois tous les quinze jours pour le reste du territoire de la CINOR. Les tonnages de ce type de déchets collectés en porte à porte ont progressé plus vite que celui des OMR depuis 2015, soit de 2,9 % en moyenne par an (tableau n° 9). En revanche, en 2019, la quantité des déchets recyclables ne

¹⁷ Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets, ibid.

représente que 1/10^{ème} de celui des OMR collectés. En 2017, sur l'ensemble du territoire national, les collectes séparatives représentaient 5,2 millions de tonnes, pour 17,1 millions de tonnes d'OMR, soit plus de 30 %¹⁸.

L'augmentation des charges de collecte sélective de 1,5 % en moyenne annuelle reste modérée au cours de la période 2015-2019, avec un coût à la tonne en baisse de 1,3 % en moyenne compte tenu de l'augmentation régulière des tonnages collectés depuis 2016.

Par rapport à 1/10^{ème} des tonnages, les charges de collecte sélective représentent en moyenne 25 % environ de celles de la collecte des OMR, en lien avec des fréquences de ramassage moindres, cependant avec des coûts fixes importants quelles que soient les quantités collectées. Le coût technique est ainsi élevé, proche de 382 € la tonne en 2016, comparativement à la fourchette nationale de 111 € à 289 € la tonne pour 80 % des collectivités. Ce montant s'explique par le niveau encore faible des tonnages collectés au regard des moyens importants alloués par l'établissement à ce type de collecte.

Tableau n° 9 : Évolution des coûts de collecte des déchets ménagers recyclables de 2015 à 2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution moy. Ann
<i>Charges de collecte sélective</i>	1 936 458	1 970 195	2 098 472	1 951 694	2 056 059	1,5 %
<i>Tonnage de déchets ménagers recyclables</i>	5 168	5 152	5 431	5 740	5 792	2,9 %
Coût de collecte / tonne (en €)	375	382	386	340	355	- 1,3 %

**Les coûts de collectes issus des matrices de la comptabilité analytique ne portent que sur les charges techniques des opérations de collecte hors traitement, sans imputation de charges indirectes ou de frais de structure et sans déduction de produits*

Source : Matrices ComptaCoût 2015 à 2019

Il y a lieu de préciser que les déchets issus de la collecte sélective à La Réunion se caractérisent différemment de ceux de la métropole, notamment pour des raisons liées à l'absence de débouchés pour la valorisation. Sur l'île, les briques alimentaires, par exemple, ne sont pas collectées car non recyclables à un coût économique acceptable pour les filières locales de valorisation. Les conditions climatiques et l'humidité font également que les volumes de papiers et cartons d'emballage acceptés à la collecte sont moindre qu'en métropole, du fait d'une dégradation de ces matériaux.

Pour autant, les marges d'amélioration paraissent encore significatives en matière de collecte sélective. Accroître les efforts pour augmenter les volumes de déchets recyclables secs des ménages captés devrait selon la chambre figurer au rang des priorités de la CINOR, compte tenu des enjeux en matière de traitement. À La Réunion, la réduction des volumes de déchets destinés à l'enfouissement répond à une double obligation : le respect des objectifs fixés par les normes environnementales et la saturation à court terme des sites de stockage des déchets, alors que les solutions de valorisations énergétiques ne sont pas encore opérationnelles.

L'augmentation des tonnages collectés de façon séparée pourrait être soutenue par plusieurs dispositifs convergents. La CINOR a ainsi identifié dans ses axes prioritaires la mise en place de la TEOM incitative permettant de taxer la poubelle grise sur la base des quantités déposées, de favoriser en contrepartie le bon usage du bacs jaune, la collecte séparative des

¹⁸ Déchets – chiffres clés, ADEME, édition 2020.

biodéchets qui permettra de valoriser et d'éviter le stockage de tonnages importants d'OMR, le déploiement dans les quartiers d'habitat collectif de conteneurs enterrés dont les premiers effets sont encourageants selon les études, en matière de qualité de tri des déchets recyclables.

En amont de ces dispositifs techniques, la réduction à la source et l'amélioration du geste de tri des habitants devraient s'appuyer, selon la chambre, sur un renforcement des actions de communication et de prévention.

- La collecte des déchets verts et des encombrants en porte à porte

La CINOR collecte les encombrants en porte à porte une fois par mois. Selon les données de l'ADEME, 68 % des collectivités qui ont mis en place une collecte des encombrants¹⁹, organisent ce ramassage moins de cinq fois par an, ce qui place la CINOR parmi la minorité de collectivités mettant en œuvre une fréquence élevée. Avec 24 kg par habitant, le volume des encombrants collectés est quatre fois supérieur à celui constaté sur le territoire métropolitain, dont le ratio médian est de 6 kg par habitant en milieu urbain.

De ce fait, avec un coût complet²⁰ de 681 € la tonne, la CINOR se situe au-dessus du coût médian de 349 € la tonne observé en 2016 en métropole, illustrant l'analyse de l'ADEME qui relève que la fréquence de collecte est le principal facteur d'écart de coût de gestion des encombrants.

Tableau n° 10 : Évolution des tonnages et du coût des encombrants collectés en porte à porte entre 2015 et 2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. Moy. Ann.
<i>Tonnage collecté en porte à porte</i>	4 527	4 779	4 879	5 892	5 438	4,7 %
<i>Ratio en Kg par habitant</i>	22	24	24	29	26	4,2 %
Charges de structure	0,15	0,14	0,12	0,14	0,12	- 6,4 %
Communication	0,36	0,42	0,40	0,40	0,48	6,9 %
Total (en M€)	0,52	0,56	0,52	0,54	0,59	3,5 %
Collecte	1,28	1,28	1,32	1,49	1,33	0,9 %
Transit/transport	0,07	0,07	0,07	0,10	0,09	5,6 %
Total charges collecte(en M€)	1,87	1,91	1,91	2,13	2,01	1,9 %
Coût de collecte à la tonne (en €)	283	267	271	254	245	- 3,6 %
Coût complet de collecte dont traitement (en €)	712	681	677	632	631	- 3,0 %

Source : CINOR, données issues des matrices ComptaCoût de 2015 à 2019

L'évolution du coût de la prestation de 1,9 % par an est comparable aux autres prestations de collecte en porte à porte, réunies au sein du même marché public de prestations de services prenant en compte les charges du transport depuis le centre de transit vers le site de stockage. Cependant, le volume d'encombrants étant en augmentation de 4,7 % par an entre

¹⁹ C'est le cas pour 78 % des collectivités en milieu urbain.

²⁰ Coût complet : coût incluant les charges techniques de collecte et les charges indirectes de structure et de communication, et le traitement.

2015 et 2019, avec des quantités comparables aux déchets ménagers recyclables collectés en porte à porte, le coût à la tonne est en diminution de 3,6 % au cours de la période.

L'augmentation du volume d'encombrants collectés peut sembler problématique, compte tenu du coût élevé de ce type de collecte, et de la nécessité de réduire des déchets à la source. Elle peut cependant être mise en perspective avec deux tendances encourageantes : d'une part, la quantité de déchets collectés en déchetterie, dont les encombrants, est en augmentation de 2 % par an au cours de la période, ce qui traduit une évolution positive des pratiques des habitants vers l'apport volontaire ; d'autre part, le volume de déchets apportés au centre de transit par les services de la ville de Saint-Denis est en diminution de plus de 3 500 tonnes entre 2015 et de 2019, soit - 6,8 % par an au cours de la période, ce qui peut s'expliquer par une baisse des quantités collectées par la ville sous forme de dépôt sauvages.

Ces tendances, qui peuvent contribuer à limiter les quantités collectées et les coûts, pourraient être renforcées par l'attractivité accrue des déchetteries et la lutte contre les dépôts sauvages, qui nécessitent une politique de communication et de prévention incisive.

Les déchets verts sont collectés en porte à porte, en apport volontaire en déchetterie et en apport direct par les services de la ville de Saint-Denis. La fréquence en porte à porte est de deux collectes par mois en saison humide, de novembre à mars, et d'une par mois en saison sèche, d'avril à octobre. Ce type de collecte représente entre 60 % et 64 % des volumes selon les années. Entre 2015 et 2019, le volume de déchets verts collectés en porte à porte est en hausse de 2,6 % en moyenne par an (tableau n° 11). Si cette augmentation est plus rapide que celle des volumes collectés en déchetteries, de 1,3 %, les quantités collectées par ramassage de la ville de Saint-Denis sont en baisse de 7,3 % au cours de la période, ce qui peut apparaître comme une amélioration.

Tableau n° 11 : Évolution des tonnages et du coût des déchets verts collectés en porte à porte entre 2015 et 2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. Moy. Ann.
<i>Tonnage collecté en porte à porte</i>	14 000	14 586	14 545	15 909	15 500	2,6 %
<i>Charges de structure</i>	0,33	0,31	0,31	0,32	0,26	- 5,6 %
<i>Communication</i>	0,14	0,14	0,12	0,12	0,13	- 3,2 %
Total	0,47	0,45	0,43	0,44	0,39	- 4,8 %
<i>Prévention</i>	0,10	0,11	0,12	0,08	0,08	- 5,1 %
<i>Collecte</i>	2,51	2,58	2,69	2,90	2,82	2,9 %
Total charges collecte (en M€)	3,09	3,14	3,24	3,42	3,29	1,6 %
Coût de collecte à la tonne (en €)	179,3	177,0	184,9	182,2	181,9	0,4 %
Coût collecte dont structure et prévention/T (en €)	220,5	215,4	222,8	215,0	212,3	- 0,9 %

Source : CINOR, données issues des matrices ComptaCoût de 2015 à 2019

La production de déchets verts est liée aux conditions climatiques et aux particularités du climat tropical, avec des volumes élevés et des variations importantes lors des années cycloniques, tel que cela apparaît en 2018 avec une augmentation de 1 364 tonnes par rapport à l'année précédente, soit plus de 9 %. Sur le territoire métropolitain, la collecte de déchets

verts représente en milieu mixte urbain 64 kg par an et par habitant en 2016, alors que ce ratio est de 125 kg par an et par habitant pour la CINOR (tableau n° 2), représentatif des particularités des départements et régions d'outre-mer.

Malgré la hausse moyenne des quantités collectées, le coût de la collecte en porte à porte à la tonne apparaît maîtrisé au cours de la période, et stable à 0,4 % par an en moyenne. Le coût complet comprenant le traitement, soit 300 € par tonne, reste cependant 2,6²¹ fois plus élevé qu'en métropole en 2016, compte tenu des particularités exposées précédemment.

Une partie des enjeux de la maîtrise de ces déchets réside dans le développement des capacités de valorisation par broyage ou compostage, lesquels relèvent du SYDNE. L'optimisation technique de la collecte en porte à porte étant limitée, l'amélioration de l'attractivité des déchetteries, le développement du compostage et du broyage individuel constituent des pistes pour diminuer les volumes et les coûts de collecte des déchets verts.

2 LA PRÉVENTION, UN LEVIER DE PERFORMANCE À RENFORCER

En amont de la collecte des déchets, la CINOR exerce des missions de prévention. Celles-ci s'organisent depuis 2019 au sein du pôle de médiation environnementale de la direction de l'environnement composé d'un effectif permanent de 21 agents au contact de la population, les médiateurs du cadre de vie, en habitat collectif et en milieu scolaire, mais également à travers des actions de police de l'environnement et la gestion d'un numéro vert chargé de renseigner les habitants, d'enregistrer des demandes d'interventions ou le signalement d'anomalies liées au service public de prévention et de gestion des déchets.

La CINOR est également en charge de l'élaboration d'un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) en application de l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement. Le pilotage de ce programme incombe à la direction du développement durable chargée également du pilotage des actions de communication et de prévention en faveur de l'économie circulaire, notamment dans le cadre du CODEC. Exerçant des missions de planification et de conception avec un effectif restreint, elle dépend pour leur mise en œuvre opérationnelle des agents de la direction de l'environnement affectés, pour la conduite des missions de prévention, au sein du pôle de médiation environnementale.

En 2019, la CINOR a décidé de la création d'une brigade de police de l'environnement, constituée de sept agents et rattachée au directeur de l'environnement. Cette évolution traduit la préoccupation de l'EPCI en matière de réduction des dépôts sauvages, face à une persistance des incivilités, visible au travers des dépôts sauvages d'ordures ménagères et d'encombrants, ainsi que de l'abandon des véhicules hors d'usage (VHU) sur la voie publique.

²¹ Le coût complet médian est de 116 € par tonne en 2016 en métropole. Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets, ADEME, année 2016.

2.1 L'exercice perfectible des missions de communication et de prévention

- Une communication numérique lacunaire entre 2015 et 2020

Au cours de la période 2015-2020, la communication de la CINOR apparaît lacunaire en matière de gestion des déchets. Ainsi, le site internet de la CINOR se présentait sous une forme peu ergonomique en matière d'accès à l'information. Les rubriques n'affichent des liens que vers le « calendrier de collecte », la « gestion des déchets » en redirigeant l'utilisateur sur le site du SYDNE, et une page « Déchetteries » présentant les horaires et adresses des déchetteries de la CINOR. Les « fiches pratiques » utiles à l'amélioration de la prévention des déchets sont difficiles d'accès intuitivement, n'étant pas contenues dans ces rubriques.

Par ailleurs, les rapports annuels du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés des années 2015 à 2019 n'étaient pas en ligne sur le site internet, alors que la communication de ces documents est obligatoire²². L'ADEME précise pourtant que le rapport annuel vise le double objectif de rassembler et mettre en perspective les données existantes sur le sujet et de permettre l'information des citoyens sur le fonctionnement, le coût, le financement et la qualité du service et, ce faisant, favoriser la prise de conscience par les citoyens des enjeux de la prévention et du tri des déchets.

La chambre constate qu'au cours de l'instruction, la CINOR a décidé de publier les rapports annuels du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés sur son site internet. Elle a également entrepris de restructurer sa communication numérique en matière de gestion des déchets. La chambre invite la CINOR à poursuivre la démarche engagée, autour de messages forts, compte tenu des enjeux en matière de collecte de biodéchets, des collectes en habitat collectif et de tarification incitative.

- Une augmentation de la masse salariale n'ayant pas bénéficié à la fonction de médiation

Les charges de communication et de médiation, hors police de l'environnement, ont peu progressé entre 2015 et 2019, de l'ordre de 0,9 % par an en moyenne (tableau n° 12), alors que le total des charges de communication et de prévention a augmenté de 2,1 %.

²² Cette obligation figure à l'article L.2224-15- du code général des collectivités territoriales.

Tableau n° 12 : Évolution des budgets consacrés à la communication et la prévention des déchets (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. Moy. Ann.
<i>Prévention *</i>	346 260	371 462	398 413	272 660	281 407	- 5,1 %
<i>Communication **</i>	2 148 003	2 171 726	1 993 902	2 214 997	2 429 944	3,1 %
<i>dont police</i>	897 600	897 600	897 600	897 600	1 132 000	
<i>Communication hors police</i>	1 250 403	1 274 126	1 096 302	1 317 397	1 297 944	0,9 %
Total budget	2 494 262	2 543 187	2 392 315	2 487 657	2 711 351	2,1 %

* Les budgets de prévention comprennent uniquement la masse salariale des agents chargés de la gestion des bacs à compost et l'amortissement des équipements

** Les budgets de la communication comprennent essentiellement la masse salariale des ilotiers et des médiateurs de l'habitat vertical, une partie des charges de police municipale, les charges du numéro vert et la communication comprise dans les marchés de collecte sélective

Source : CINOR, matrices ComptaCoût années 2015 à 2019

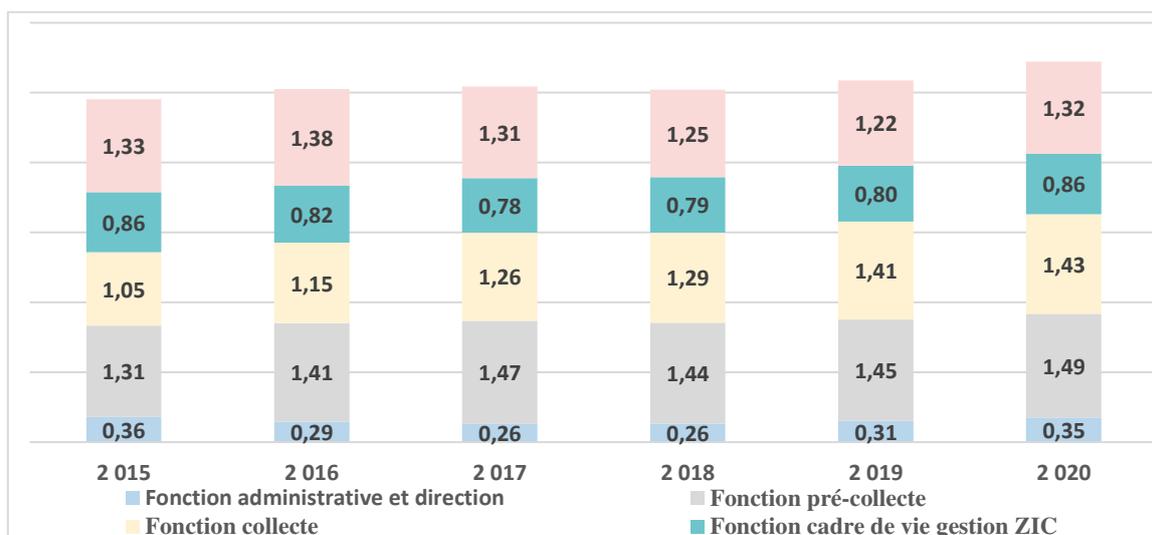
Les charges relatives à la médiation comprennent principalement le marché de prestation de service du numéro vert, le montant forfaitaire de communication compris dans les marchés de collecte sélective et la masse salariale des ilotiers et des médiateurs en habitat collectif. La médiation représente 58 % du total des charges de prévention et de communication en 2019 contre 64 % en 2015.

La baisse des dépenses de prévention qui atteint 5,1 % par an et la faible progression des charges de communication depuis 2015, hors police de l'environnement devraient, selon la chambre, s'accompagner d'une analyse plus précise de l'efficacité des opérations de prévention et de communication, qui sont des leviers reconnus de l'optimisation de la collecte et de la réduction des déchets à la source. La hausse encore significative des tonnages d'encombrants collectés en porte à porte (4,7 % par an) et la proportion faible du volume de déchets recyclables, 1/10^{ème} par rapport aux ordures ménagères résiduelles, témoignent des efforts encore nécessaires à apporter en matière de communication et de prévention des déchets.

Alors que la masse salariale du secteur déchets s'est accrue de 2015 à 2019, la création du pôle de médiation environnementale et de la brigade de l'environnement aurait pu s'accompagner d'un transfert de moyens humains plus important vers la fonction de prévention des déchets. Dans les faits, au regard de la masse salariale affectée à chaque pôle, les missions de pré-collecte et de collecte ont connu un essor plus important au cours de cette période, alors que les fonctions administratives, la gestion des zones d'intérêt communautaire et du cadre de vie et l'activité de prévention-médiation sont restées plutôt stables (graphique n° 2).

Le renforcement des moyens humains dédiés aux déchetteries, à la collecte des corbeilles à papier et au suivi des collectes a été la principale source de l'augmentation de la masse salariale. Celle-ci s'est en partie faite au détriment de la fonction de médiation environnementale dont la masse salariale, hors effectif de la brigade de l'environnement, a reculé d'environ 3,8 % en moyenne au cours de la période 2015-2019. La fin du dispositif des contrats d'avenir explique en partie ce recul. Si ces emplois aidés ont fait l'objet de remplacement par des agents titulaires notamment dans les unités de collecte ou de pré-collecte, cela a moins été le cas dans les unités de médiation où l'ajustement du niveau de service en fonction des effectifs disponibles peut apparaître plus aisé.

Graphique n° 2 : Évolution de la masse salariale du secteur déchets par type de fonction en M€



Les données du mois de juillet 2017 étant manquantes, les chiffres de l'année 2017 ont été retraités par la CRC afin d'obtenir une estimation de l'année complète
 Source : CRC d'après les fichiers de payes de la DGFIP

L'effectif des médiateurs en habitat collectif a été réduit, en lien avec la suppression progressive du dispositif des emplois d'avenir décidée par l'Etat à partir de 2017. Cette unité qui comptait trois agents sur sept en contrat d'avenir en 2017 fonctionne en 2020 avec un effectif de quatre agents, dont un encadrant et un agent administratif, selon l'organigramme. Cet effectif apparaît limité au regard des enjeux liés au développement des conteneurs enterrés, équipés d'un dispositif permettant à l'avenir de comptabiliser les apports de déchets ménagers par les foyers dans le cadre de la mise en œuvre de la TEOM incitative.

Selon la direction de l'environnement de la CINOR, ces moyens humains pourraient être compensés par une modernisation des outils permettant notamment de mieux tester le niveau de connaissance en tri des habitants, par le recours à des tablettes numériques et des questionnaires interactifs pour les médiateurs. En outre, des indicateurs de la fonction de médiation et de prévention rendant compte des aspects qualitatifs de cette activité pourraient, selon la chambre, être développés au-delà du simple décompte du nombre d'interventions de terrain ou en milieu scolaire, relativement sommaire pour un pilotage efficace de cette mission.

- Une répartition mouvante des missions de prévention sur deux directions entre 2013 et 2019

La compétence de gestion des déchets de la CINOR n'est pas uniquement gérée par la direction de l'environnement. La direction du développement durable conduit les stratégies en matière de prévention, étendues à d'autres thématiques telles que la gestion des zones humides et des espaces naturels. Dans le cadre de la promotion de l'économie circulaire, cette direction apporte des orientations en matière de politique de communication et de prévention des déchets, qui ont vocation à se traduire sur le terrain dans le cadre des actions du pôle de médiation environnementale de la direction de l'environnement. Les missions de ces deux directions sont donc interdépendantes et nécessitent une articulation, qui pourraient selon la chambre, être formalisées par un lien fonctionnel porté sur l'organigramme.

Les personnels du pôle de médiation environnementale effectuent en effet des missions autres que la prévention des déchets, telles que l'information des habitants concernant

l'organisation de la collecte, et le recueil de réclamations en matière de fréquence, de défaut de collecte ou de mise à disposition de contenants notamment grâce aux signalements du numéro vert (voir encadré). Dès lors, il apparaît que les activités des équipes de médiation peuvent, par période être moins dédiées à la prévention qu'à des missions d'information et de contact concernant le déroulement de la collecte.

Le numéro vert

L'activité liée au numéro vert de la CINOR, considérée comme une mission de communication et de prévention, est relativement stable au cours de la période 2015-2019 avec une variation annuelle moyenne d'appels traités de 1 %, pour un coût en baisse de 1,5 % par an.

Les appels du numéro verts portent cependant peu sur des questions de prévention des déchets. Ils se rapportent le plus souvent à des signalements de problèmes de collecte et de maintenance de bacs gris ou jaune.

En outre, la direction du développement durable souligne le fait que les actions de communication en milieu scolaire ont pu être limitées entre 2015 et 2017 mais qu'elles ont été relancées depuis, avec l'affectation de quatre agents à ces missions. Le bureau de la CINOR a adopté une note d'orientation relative à la sensibilisation des publics scolaires dans le cadre du plan climat air et énergie territorial, le 13 mars 2021. Le bilan provisoire des actions programmées pour l'année scolaire 2020-2021 mentionne qu'aucune intervention n'a été réalisée concernant la thématique déchets sur les 191 prévues, à l'issue du premier trimestre. Le rapport explique cependant que nombre d'actions ont été perturbées par la crise sanitaire.

La chambre encourage la CINOR à relancer les actions de sensibilisation proposées dans cette note notamment pour un budget de 4 000 € et susceptibles de toucher un public évalué à 1 250 élèves, si les conditions sanitaires le permettent. Les interventions en milieu scolaire sont préconisées par l'ADEME pour leur efficacité à moyen terme, car elles contribuent à une évolution du geste de tri et à la réduction à la source des déchets des habitants.

Les trois changements d'organigramme concernant la direction du développement durable et la direction de l'environnement intervenus entre 2013 et 2018 n'ont pas, selon la chambre, facilité la compréhension de la stratégie de la CINOR en matière de prévention. Des agents dédiés à la sensibilisation et à la prévention des déchets ont pu appartenir successivement aux deux directions, et changer trois fois d'affectation en six ans comme en témoignent les indications de rattachement de service figurant sur leurs bulletins de paye. En outre les compte rendus des comités techniques intervenus au cours de cette période semblent montrer que les objectifs conduits à travers ces évolutions de structure n'ont pas toujours été clairs pour les représentants du personnel²³. La note fournie à l'appui du comité technique du 22 février 2018 apparaît plus explicite en termes d'objectifs mais, produite par la direction de l'environnement, elle ne mentionne pas le rôle de la direction du développement durable.

La direction du développement durable apparaît, alors qu'elle définit une partie des stratégies de communication environnementale, avoir peu de prise sur le déploiement de cette stratégie sur le terrain. Dans le cadre du CODEC, un référent du service environnement a été nommé en la personne de la responsable du pôle collecte. L'objectif premier du CODEC étant la réduction des déchets à la source, peut-être eût-il été pertinent d'impliquer davantage le

²³ Comptes rendus des comités techniques des 4 juin 2013, 15 juillet 2015, 23 septembre 2015, 15 décembre 2015 et 22 février 2018.

nouveau pôle de médiation environnementale, comme interface du service développement durable.

Les missions de prévention et de communication de la CINOR pourraient, selon la chambre, être améliorées et décloisonnées, même si une structuration mieux définie semble s'être amorcée avec la création d'un pôle spécifique dédié à la médiation. Aussi, la chambre recommande à la CINOR d'élaborer dans un délai d'un an un projet de service formalisé en matière de prévention des déchets dans le cadre de la promotion de l'économie circulaire, transversal aux directions du développement durable et de l'environnement.

La CINOR indique en ce sens que ce projet de service sur la prévention des déchets et l'économie circulaire sera rédigé en 2021 par la direction du développement durable et co-animé avec la direction environnement. Il conduira, selon l'EPCI, à un regroupement des deux directions au sein d'un pôle dédié à la transition écologique, en vue de renforcer la transversalité et la coordination entre services.

2.2 La police de l'environnement, un outil au service de la prévention

La brigade de police de l'environnement a été mise en place le 1^{er} juillet 2019. Elle est composée d'un encadrant et de six agents de surveillance de la voie publique (ASVP) intervenant sur les trois communes. Il y a lieu de préciser que, malgré son appellation, la police de l'environnement ne dispose pas de prérogatives d'enquêtes et ne peut accéder à des informations relatives aux contrevenants tels que les plaques minéralogiques ou l'identité des conducteurs de véhicules. Le statut d'ASVP ne permet pas en effet d'exercer l'ensemble des pouvoirs de police municipale, encore moins de police judiciaire qui relèvent de la fonction d'officier de police judiciaire (OPJ).

Les fonctions répressives de la brigade de l'environnement sont accomplies en collaboration avec les polices municipales ou la gendarmerie nationale. Plus récemment, une opération conduite en accord avec le procureur de la République a permis, par l'installation ponctuelle de caméras de surveillance sur certains sites particulièrement touchés par les dépôts sauvages, d'identifier des contrevenants.

Les articles L. 541-21-3 et 4 du code l'environnement relatifs au traitement des VHU issus des lois n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 et n° 2020-105 du 10 février 2020 posent des obligations plus contraignantes vis-à-vis de propriétaires de VHU abandonnés sur la voie publique et sur leur terrain, assorties de sanctions que le maire se doit d'appliquer. Ces textes donnent en principe des moyens renforcés, par la voie du pouvoir de police du maire, à la police de l'environnement pour exercer des actions répressives vis-à-vis des propriétaires de VHU, dont l'abandon est facteur de risques sanitaires.

Les actions de police environnementale sont menées depuis plusieurs années et les rapports du SPPGD de la CINOR font état d'un nombre croissant d'interventions et de verbalisations (tableau n° 13), liés notamment aux dépôts sauvages d'ordures ménagères ou d'encombrants et aux abandons des VHU. Les verbalisations ont ainsi plus que doublé entre 2017 et 2019, passant de 95 à 216. Selon la comptabilité analytique de la CINOR, le budget affecté à la police de l'environnement, intégré dans les coûts de communication, est passé de

966 000 € de 2015 à 2018, à 1 132 000 € en 2019 (tableau n° 12 précédent) et représente désormais 45 % des charges de communication.

Tableau n° 13 : Comptabilisation des interventions de police de l'environnement depuis 2017

	2017	2018	2019
<i>Interventions VHU et dépôts</i>	2 732	1 732	4 447
<i>Verbalisation VHU et dépôts</i>	93	33	134
Total interventions	3 689	4 145	6045
<i>Verbalisations interventions</i>	95	126	216

Source : CINOR, rapports du SPPGD de 2017 à 2019

De juillet à décembre 2019, la police de l'environnement a constaté 372 dépôts sauvages sur le territoire, dont 112 ont été résorbés soit environ 30 %. Dans ce cadre, ces constats ont donné lieu à 25 procès-verbaux. En 2020, malgré un effectif limité à trois agents, le nombre de PV est passé à 45, les actions ayant permis par ailleurs de résorber 193 dépôts sauvages. Les infractions pénales ayant donné lieu à un rapport d'OPJ sont au nombre de quatre en 2020 pour une en 2019.

Le rapport entre l'accroissement des coûts, des effectifs et le nombre d'interventions semblent attester de l'efficacité pour la CINOR de disposer d'une unité affectée au constat et à la répression des atteintes à l'environnement. Celle-ci permet de renforcer, dans ce domaine, le travail des polices municipales, le plus souvent dominé par la prévention et la répression d'infractions routières, alors que la CINOR verse une participation de fonctionnement aux communes au titre des actions de police municipale pour le traitement des atteintes à l'environnement.

Les infractions liées aux dépôts sauvages et aux VHU abandonnés constituent en une thématique particulière, sensible à La Réunion. Les textes législatifs récents renforcent la prise en compte de cette question et la portée des actions de la police de l'environnement. Selon le responsable du service environnement de la CINOR, le traitement préventif et répressif des dépôts sauvages et des VHU nécessiterait un effectif additionnel de 10 à 12 agents. La chambre encourage la CINOR à poursuivre sa démarche afin d'accroître le nombre d'interventions et de verbalisations concernant les dépôts sauvages et les VHU, en corollaire d'indispensables actions de sensibilisation et de prévention à destination des habitants.

À cet effet, la chambre invite l'EPCI à renforcer la coordination des missions de prévention et de répression, afin d'en améliorer la cohérence et la complémentarité.

2.3 Un retard dans l'évolution de la planification et de la tarification

- Un retard important pris dans l'élaboration du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA)

Les PLPDMA ont été rendus obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2012 par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, codifiée pour ce qui concerne ces documents à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement. Le décret n° 2015-662 du 10 juin 2015 est venu définir les modalités d'élaboration et le contenu de ces plans dont la responsabilité incombe aux EPCI en charge de la collecte. Selon ce décret, le programme révisé doit comporter un état des lieux du territoire, des objectifs de réduction des déchets ménagers et assimilés, un plan d'actions à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, avec notamment des moyens techniques, humains et financiers nécessaires et des indicateurs et des modalités d'évaluation et de suivi.

Six ans après le décret de juin 2015, la CINOR ne dispose pas de plan de prévention à jour de ses dispositions. Les dernières données relatives au programme datant de 2015 font état des résultats en termes de réduction des déchets à la source de 7 % entre 2010 et 2015.

Bien qu'en charge du traitement des déchets collectés, le SYDNE, dont les performances dépendent de la qualité des opérations de prévention et de collecte, semble peu associé et impliqué dans l'élaboration du programme, au-delà du statut de membre du comité de pilotage du plan. Même si la répartition des compétences et les modalités d'exploitation diffèrent d'avec les micro régions du nord et de l'est de La Réunion, le syndicat mixte ILEVA apparaît plus en prise avec l'élaboration des PLPDMA à l'échelle du territoire couvert par les trois EPCI du sud et de l'ouest de l'île, dans la mesure où il est en charge de la coordination des plans du TCO, de la CIVIS et de la CASUD.

Les personnels en charge de dossiers nécessitant une coordination de l'activité entre la CINOR et le SYDNE semblent par ailleurs déplorer l'insuffisance de communication entre les deux structures. Ainsi, il ressort des entretiens avec le responsable du service environnement que ce dernier n'a pris connaissance du cahier des charges d'exploitation du centre de valorisation multi filières des déchets de Sainte-Suzanne que tardivement alors que le marché était déjà passé. Selon ses dires, le contentieux en cours concernant le marché avec la société INOVEST n'autorisait pas les responsables du SYDNE à communiquer ce document, obtenu finalement en sollicitant les services de la CIREST.

La CINOR a délibéré en décembre 2018 sur le lancement de la procédure d'élaboration du PLPDMA, qui suppose de constituer au préalable une commission consultative d'élaboration et de suivi (CCES), dont le rôle est d'émettre un avis sur le projet de programme. Un courrier demandant la désignation des élus et référents à la CCES a été envoyé aux structures concernées en mai 2020. La CCES n'a pas été constituée et le projet de PLPDMA, lié à avis de cette commission pour être soumis à la consultation du public, n'a pas été formalisé.

Dans la mesure où le PLPDMA doit être compatible avec le plan régional de gestion des déchets (PRPGD), qui lui non plus n'a pas encore été adopté par la région Réunion, six ans après le transfert par la loi NOTRÉ de cette compétence à l'échelon régional, la planification locale en matière de prévention des déchets accuse un retard important.

L'approbation du PRPGD est prévue désormais pour le 1^{er} semestre 2022, selon les informations fournies par la région, qui précise que l'état des lieux de ce plan a été actualisé par des données de 2018 et que la phase planification de la gestion des déchets est en cours de mise en œuvre.

- Les avancées encore limitées du Contrat objectif déchets et économie circulaire

Lors du conseil communautaire du 20 juin 2019, les élus de la collectivité ont approuvé le CODEC de la CINOR en partenariat avec l'ADEME, qui a pour objectif final la réduction

déchets à la source. Certains de ces axes sont communs au dispositif du PLPDMA mais le CODEC englobe un champ plus large de compétences liées à l'économie circulaire²⁴. La signature de ce contrat fait suite à une étude de préfiguration confiée à un groupement de bureau d'étude par une décision du bureau communautaire du 30 novembre 2017. En tant que chef de file de l'économie circulaire, la région a participé aux comités d'élaboration du CODEC de la CINOR. Par courrier du 11 mai 2020, cette dernière a sollicité la région pour poursuivre sa participation aux comités relatifs au CODEC et au PLPDMA.

Le CODEC, d'une durée limitée à trois ans, permet en outre à la CINOR d'obtenir un financement de l'ADEME de 490 000 € et le recrutement de deux chargés de mission pour l'animation du dispositif, rattachés à la direction du développement durable. L'attribution de cette aide, composée d'une part forfaitaire et d'une part variable, est néanmoins conditionnée au préalable par le lancement et la mise en œuvre d'un PLPDMA.

En décembre 2020, le rapport présentant un bilan de réalisation des actions du CODEC après un an de contrat montre que sur 18 actions définies, 10 sont engagées, deux sont en préparation et six ne sont pas lancées, dont l'action n° 14 visant à optimiser les performances de collecte des emballages ménagers recyclables en milieu collectif.

L'action n° 13 « *Accompagner le déploiement du tri à la source des biodéchets en habitat vertical et en école* » n'a donné lieu qu'à deux rencontres avec un dirigeant de société spécialisée dans le compostage de déchets issus des cantines scolaires à Saint-Philippe et deux rencontres avec une association de promotion du compostage, les Alchimistes. Actuellement, seule l'action n° 10 « *Prévention en vue de la gestion des biodéchets* » est physiquement lancée avec le déploiement de 550 bacs à compost dans les foyers et quatre actions de communication en accompagnement. Ces actions ont toutefois été freinées par la crise sanitaire depuis 2020.

Il apparaît, dès ce premier bilan, que les politiques et les processus de planification en faveur de l'économie circulaire, notamment sur le volet déchets, peinent à trouver une traduction concrète sur le terrain. Près de six ans après la publication de la loi LTECV et du décret concernant la mise en œuvre des PLPDMA, les actions de prévention des déchets telles que le lancement de la collecte des biodéchets et la mise en place de la TEOM incitative semblent avoir fait l'objet d'avancées timides au regard des objectifs annoncés. En outre, la région souligne que, depuis 2020, ses représentants n'ont pas été conviés aux réunions concernant le PLPDMA.

Limitées le plus souvent à des études, des rencontres ou des signatures de partenariats entre les acteurs²⁵, la politique de prévention des déchets, avec la superposition de ces dispositifs de contractualisation et de planification apparaît, selon la chambre peu lisible.

Alors que l'aide forfaitaire de l'ADEME est conditionnée par la mise en place du PLPDMA, la lenteur du processus de décision n'a pas encore permis la publication de ce plan. La délibération du 20 juin 2019 relative à la signature du CODEC fait état d'un objectif de réduction de 7 % du volume par habitant des DMA et de 5 % du volume par habitant des OMR sur 3 ans, à compter de 2019. Le rapport du SPPGD de 2019 affiche une baisse de 0,9 % des DMA et une hausse de 2,6 % des OMR en kg par habitant entre 2018 et 2019. Ces résultats apparaissent en décalage avec les objectifs énoncés dans le CODEC et leur tendance n'apparaît pas suffisante pour obtenir la part variable figurant dans le contrat à l'échéance des trois ans.

²⁴ Un tableau de correspondance entre les axes de ces deux documents a d'ailleurs été produit.

²⁵ Annexes fournies en appui du rapport de bilan de la première année du CODEC.

La chambre recommande à la CINOR de donner une impulsion plus forte à ses dispositifs de prévention des déchets en finalisant son PLPDMA dans un délai d'un an. La CINOR indique qu'une mission de maîtrise d'œuvre a été engagée avec l'objectif de finaliser ce plan avant la fin de l'année 2022.

Même si l'EPCI considère que sa dynamique de prévention des déchets porte déjà ses fruits au regard des résultats constatés en matière de réduction à la source des tonnages de déchets ménagers, la chambre invite la CINOR à renforcer la traduction concrète à destination du grand public des actions de promotion de la TEOM incitative et du tri des biodéchets dès cette année, afin qu'elle se mette en conformité avec les objectifs réglementaires, et se donne les moyens d'atteindre les objectifs officiels qu'elle s'est fixée en matière de prévention des déchets.

- L'avancée timide de l'expérimentation concernant la TEOMi

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009, dite « Grenelle de l'environnement », ayant prévu « *un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés* » dans un délai de cinq ans, la CINOR avait commandité une étude de faisabilité auprès du cabinet dont les résultats ont été restitués en 2011.

Confortée par une nouvelle étude produite par un autre conseil en mars 2020 et les retours d'expérience émanant d'autres collectivités, qui montrent que la tarification incitative est un puissant levier pour changer les comportements des usagers en matière de production de déchets, la CINOR s'est engagée, fin 2019, à mettre en place ce dispositif.

TEOM, TEOMi, REOM, éclairage

Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a pour objet de financer le service public de prévention et de gestion des déchets. Cette taxe est calculée en fonction de la valeur locative cadastrale du local concerné et son taux est voté annuellement par les collectivités territoriales. Plus des 2/3 des collectivités utilisent ce mode de financement. Son recouvrement est assuré par le Trésor public.

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) constitue un autre mode de financement du SPPGD, utilisé par 1/3 des collectivités territoriales. Le niveau de la redevance doit tenir compte du principe de proportionnalité. Sa tarification comporte donc une part proportionnelle au service rendu, qui peut être fonction du volume des déchets produits, de leur poids ou encore du nombre de personnes composant le foyer. Son recouvrement est assuré par la collectivité territoriale. La REOM confère au SPPGD un caractère industriel et commercial.

La TEOM incitative (TEOMi) se compose d'une part fixe et d'une part variable. La part fixe est calculée dans les mêmes modalités que la TEOM. Le produit issu de la part variable, qui est fonction des quantités de déchets produits, doit être comprise entre 10 et 45 %.

Le déploiement de la TEOMi conduirait selon l'EPCI, sur la base des études menées par l'ADEME, à une réduction de 40 % du volume collecté en bac gris et une augmentation des tonnages des bacs jaunes dans les mêmes proportions.

Avant la généralisation de la TEOMi sur l'ensemble de son territoire d'ici 2028, la CINOR prévoit de mener une expérimentation de trois ans sur un ou plusieurs quartiers de la commune de Saint-Denis à compter du second semestre 2021. Considérée comme lancée, l'action n° 16 du CODEC « *mettre en place la tarification incitative* » ne s'est encore traduite

que par la production d'une étude de faisabilité, et le déploiement dans le cadre de nouveaux marchés passée fin 2020 de nouveaux bacs équipés de puces, qui ne représentent qu'une partie minimale du parc de bacs installés. Les scénarios de déploiement opérationnel de la TEOMi sont encore à l'étude et doivent faire l'objet d'arbitrages par la direction des finances de la CINOR, compte tenu du risque potentiel de perte de recettes dans les premières années d'application du dispositif.

3 UNE ALLOCATION DES MOYENS FINANCIERS À REDEFINIR

La CINOR dispose d'un budget principal et de deux budgets annexes, l'un pour l'assainissement et l'autre pour les pompes funèbres. Depuis le 1^{er} janvier 2020, son architecture budgétaire comprend un troisième budget annexe relatif à la gestion de l'eau. Au titre de l'année 2019, l'ensemble des budgets primitifs de fonctionnement et d'investissement de la CINOR s'élève à 244 M€. Représentant 14,3 % de cette masse financière, soit un montant de 35 M€ dont 33 M€ en section de fonctionnement, les dépenses relatives au service public de prévention et gestion des déchets sont intégrées au budget principal.

Dès lors, l'appréciation des moyens et des résultats propres à ce service résulte principalement de l'examen du rapport détaillé du prix et de la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés et de l'état spécial annexé aux documents budgétaires et au compte administratif, qui retrace les flux financiers relatifs à la gestion des déchets²⁶. Ces données portées à la connaissance des conseillers communautaires sont issues de la comptabilité analytique mise en place à la CINOR.

Cette comptabilité analytique est traitée dans un outil normé mis à disposition par l'ADEME à destination des collectivités²⁷. Elle permet à la direction de l'environnement d'établir les calculs de coûts du service et le niveau de couverture de ses charges au regard de ses recettes. L'architecture de l'outil permet, s'il est renseigné de façon exhaustive, une qualité et une permanence des méthodes adaptées à un pilotage éclairé du service.

La chambre souligne cependant que des marges d'amélioration existent dans la qualité des données fournies en matière de ressources humaines. Le service utilise des moyennes de masse salariale par catégories d'agents pour établir les coûts complets de certaines prestations en se basant sur une liste d'agents affectés dans les services. En matière de médiation, de prévention et de communication, la répartition des missions entre la direction du développement durable et la direction de l'environnement n'apparaît pas être prise en compte.

Les évolutions des organigrammes et l'examen des fichiers de paie depuis 2015 montrent que les changements d'affectation et de dénomination des services, pôles ou unités pris en compte par le service des ressources humaines sur les bulletins de paie ont fluctué pour

²⁶ Etat réglementaire prévu à l'article L. 2313-1 du CGCT.

²⁷ Le site internet SINOE.org propose des indicateurs nationaux permettant des comparaisons techniques et financières en matière de déchets grâce aux données fournies par les collectivités dans l'outil ComptaCoût.

plusieurs agents en cinq ans et ne permettent pas toujours d'évaluer avec précision le périmètre du SPPGD, notamment dans ces missions de communication, de médiation et de prévention.

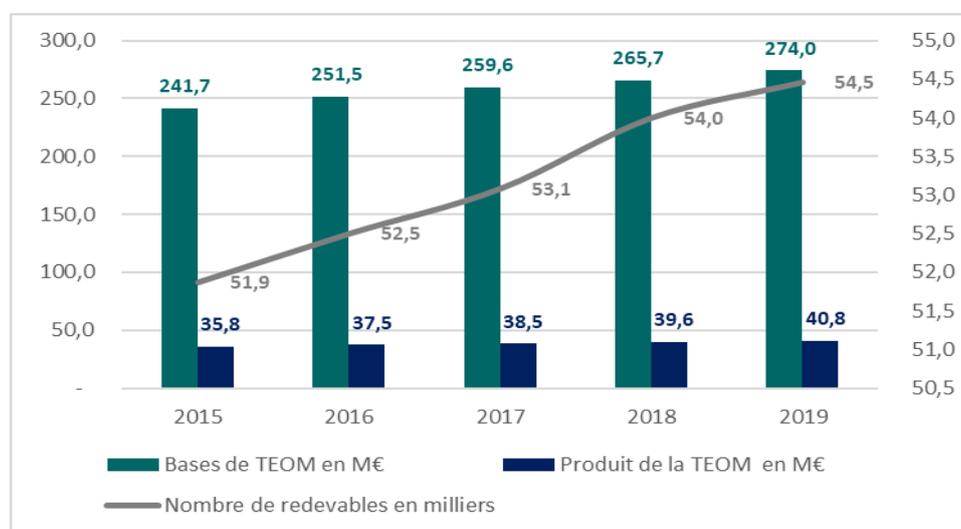
La chambre invite la CINOR à formaliser les règles de calcul de la masse salariale comprise dans le périmètre du service public de gestion et de prévention des déchets, en clarifiant les dénominations de service d'affection et en fournissant des éléments salariaux calculés sur la base de la masse salariale réellement supportée par chaque direction, pôle et unité ou cellule dans l'année considérée.

3.1 Des recettes dynamiques mais des axes possibles d'amélioration

Dans la période 2015-2019, les recettes du service ont progressé de 13,2 %, passant de 38 M€ à 43 M€, soit une hausse de plus de 5 M€ en cinq ans. Près de 99 % de cette augmentation provient du produit de la TEOM.

Représentant en moyenne 94 % des recettes totales du service public de gestion des déchets, le poids de la TEOM est prépondérant. Bien que le taux de cette taxe, fixée à 14,80 %, est resté inchangé depuis 2012, la progression annuelle de son produit de 3,16 % s'explique principalement par l'élargissement des bases d'imposition, qui sont passées de 242 M€ à 274 M€ entre 2015 et 2019, soit une augmentation de 13,4 % (graphique n° 3). L'augmentation de 5 % du nombre de redevables, passant de 51 875 à 54 460, est aussi un élément d'explication.

Graphique n° 3 : Évolution des bases, du produit et du nombre de redevables de la TEOM



Source : CRC d'après les rapports du SPPGD de la CINOR

Les autres produits, qui s'élèvent en moyenne à 2,6 M€ par an et pèsent moins de 7 % des recettes totales annuelles dans la période 2015-2019, apparaissent secondaires. Ils appellent cependant des observations pour certains d'entre eux.

- Les recettes de valorisation issues de contrats conclus avec les éco-organismes

Fin 2014, lors du transfert de la compétence traitement au SYDNE, la CINOR n'a pas fait le choix de lui transférer les recettes issues des contrats signés avec les éco-organismes tels

que CITEO, qui structurent les filières de reprise des matériaux. En 2019, ces produits s'élèvent à 1,1 M€, soit 2,7 % des recettes totales.

Ces déchets pouvant être considérés comme des débouchés aux opérations de traitement, le SYDNE apparaît être l'acteur idoine en vue de l'amélioration des recettes générées au regard de son rôle dans la chaîne de gestion. Au plan comptable, cette opération serait relativement neutre pour la CINOR, le transfert de ces recettes au SYDNE conduisant à minorer le niveau des contributions financières versées au syndicat pour la gestion de la compétence traitement.

La CINOR souhaite cependant conserver la gestion de ces contrats au motif qu'ils relèvent de sa compétence de prévention et de collecte. Bien que cette décision relève d'un choix de gestion, la chambre invite l'EPCI à se rapprocher du SYDNE et de la CIREST pour réaliser une étude portant sur l'intérêt d'unifier dans ces contrats les modalités de reprise des matériaux sur le périmètre géographique du SYDNE et d'évaluer les effets d'une telle mutualisation dans l'amélioration des recettes.

- La redevance spéciale d'élimination (RSE) des déchets industriels banals (DIB)

Selon le règlement de collecte, tous les professionnels²⁸ disposant d'un bâti sur le territoire de la CINOR sont redevables de la TEOM. Dans le cadre de la RSE, ils peuvent disposer de volumes supplémentaires, à coût coûtant, selon la nature de la collecte, bac gris ou bac jaune. Un seuil plafond de 4 000 ou 2 000 litres par semaine a été fixé par la collectivité au-delà duquel les producteurs de déchets ont l'obligation de les faire collecter et valoriser par leurs propres moyens dans une installation agréée.

À titre de comparaison, ce seuil hebdomadaire était en 2014 de 330 litres à Paris et à 840 litres à Lyon en 2013. Selon l'AMORCE et l'ADEME, de nombreuses collectivités ont fixé ce seuil à 1 100 litres par semaine²⁹. Au regard de ce qui précède, la chambre relève que le niveau arrêté par la CINOR permet aux opérateurs privés de bénéficier du service public de gestion des déchets dans des volumes plus importants.

Pour inciter les professionnels au tri sélectif, la CINOR applique un coefficient de correction de manière à ce que la facturation au litre collecté du bac jaune soit inférieure à son coût. Ce mécanisme conduit, inversement, à surenchérir la facturation du bac gris. Les conséquences financières de ce dispositif n'ont pu être établies, le détail du calcul des recettes de la RSE et sa répartition entre les bacs jaunes et les bacs gris n'ayant pas été communiqués. Si la pertinence de la péréquation en termes de résultat financier n'est pas démontrée, la modulation des conditions tarifaires selon le caractère recyclable des déchets vise à favoriser le geste de tri et, corrélativement, à renforcer la performance environnementale.

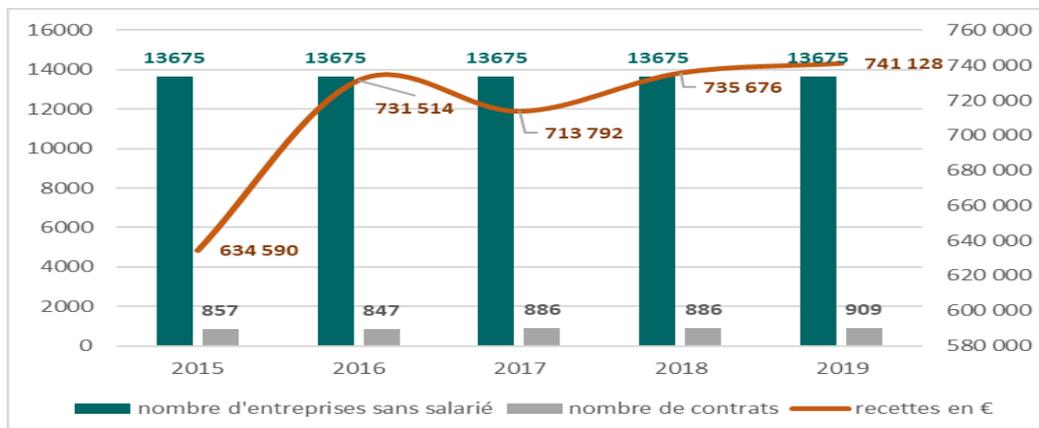
Dans la même période, bien que les produits issus de la RSE ont progressé de près de 17 %, le surplus de recettes encaissées représentant 0,1 M€ pourrait apparaître modéré. Si le nombre de professionnels ayant souscrit un contrat avec les services de la CINOR est en hausse de 6,1 %, passant de 857 à 909 unités, l'établissement ne dispose pas d'une connaissance fine

²⁸ Administrations, commerçants, artisans et autres industriels.

²⁹ Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets de mars 2017, AMORCE-ADEME.

du potentiel d'organismes susceptibles de relever de la RSE alors que le territoire de la CINOR compte plus de 19 000 entreprises dont 13 675 sans salarié³⁰ (graphique n° 4).

Graphique n° 4 : Évolution du nombre de contrats conclus en matière de RSE



Source : CRC d'après les rapports du SPPGD de la CINOR

Consciente de l'existence d'une marge de progrès, la CINOR a recruté un agent en janvier 2020 afin de prospector les entreprises éligibles à la RSE. Selon le directeur de l'environnement, un rapprochement avec la chambre de commerce et d'industrie de La Réunion (CCIR) a été envisagé pour évaluer le nombre d'acteurs économiques concernés. Le confinement intervenu lors du deuxième trimestre 2020, lié au contexte sanitaire, ainsi que l'état de santé de l'agent n'ont pas pu permettre, selon la CINOR, la bonne mise en œuvre de cette mission.

Si la démarche de la CINOR, visant une meilleure identification et évaluation des besoins des entreprises pourrait être un levier pour favoriser la qualité du tri et, dans le même temps, améliorer ses recettes, l'AMORCE et l'ADEME précisent qu'elle doit être réalisée en concertation avec les entreprises éligibles et la CCIR pour éviter que l'EPCI ne coure le risque de se voir reprocher une intervention publique dans le secteur concurrentiel³¹.

- Les recettes issues de l'activité de la régie de transit et des tickets prépayés de déchetteries.

La gestion du transit de déchets de la CINOR, confiée par voie de marché à la société VALDERUN³², permet de proposer aux professionnels, ne relevant pas de la RSE, de peser les déchets apportés, de les stocker puis de les transporter à l'installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) de Sainte-Suzanne. Le tarif de 190 € / tonne en vigueur en 2015 incluait le traitement du déchet par l'ISDND.

³⁰ Source Insee. Le nombre d'établissements présents sur le territoire de la CINOR est de 19 233 unités et la part des établissements sans salarié serait de 71.1 %, soit environ 13 675 unités.

³¹ Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets de mars 2017, publié conjointement par l'AMORCE et l'ADEME, p.14.

³² Autorisation du conseil communautaire n° 2014/11-06 du 18 décembre 2014.

Par décision du 31 mars 2015, le bureau communautaire a approuvé un avenant ayant pour objet d'exclure les professionnels du déchet de cette prestation car le tarif de la prestation, qui intègre la prestation d'enfouissement, était inférieur à celui appliqué à un professionnel. Ainsi, « *afin d'éviter toute concurrence déloyale*³³ », seuls notamment les petits commerçants, artisans et industriels peuvent aujourd'hui bénéficier de cette prestation.

La décision du conseil communautaire d'avril 2015 a logiquement conduit, entre 2015 et 2019, à une baisse du tonnage des DIB de 4 434 à 2 364 tonnes, qui a entraîné une diminution des recettes de 0,7 à 0,4 M€. Fin 2019, cette recette ne couvre que 30 % des dépenses d'exploitation.

En ce qui concerne le réseau des déchetteries auquel les usagers professionnels ont accès moyennant un tarif qui varie en fonction de la nature du déchet, la procédure qui nécessite au préalable l'achat de tickets prépayés auprès de l'établissement présente des difficultés dans sa mise en œuvre. Les constats sur le terrain, évoqués précédemment, montrent une identification perfectible des professionnels et de leurs apports de déchets se traduisant par des tickets prépayés non relevés par les agents en déchetterie.

Cette situation, qui génère un manque de recettes, ne permet pas à la CINOR de disposer de données précises sur la fréquentation des déchetteries par les professionnels. Selon elle, les apports des professionnels sont néanmoins estimés à 50 % du tonnage collecté. Les recettes globales perçues annuellement à ce titre apparaissent cependant dérisoires. Dans la période 2015-2019, elles s'élèvent à moins de 10 000 euros alors que le coût correspondant peut être évalué à plus d'un million d'euros (tableau n° 14).

Tableau n° 14 : Recettes des tickets prépayés et coût des tonnages correspondants

	2015	2016	2017	2018	2019
Charges de structure	0,30	0,31	0,27	0,20	0,29
Collecte	1,24	1,28	1,31	1,24	1,16
Transit/transport	0,57	0,65	0,70	0,72	0,76
Total charges collecte en M€	2,11	2,24	2,28	2,16	2,20
tonnage global collecté en t	20 818	21 155	21 642	21 749	22 533
coût du tonnage en €	101,35	106,06	105,26	99,21	97,67
estimation des tonnages des professionnels à 50%	10 409	10 578	10 821	10 875	11 267
coût estimé du tonnage des professionnels en €	1 054 931	1 121 842	1 139 031	1 078 874	1 100 423
recettes issues de tickets prépayés en €	6 411	2 811	2 270	8 328	8 748

Source : CRC, d'après les matrices ComptaCoût

La quasi-absence de couverture des coûts engendrés par l'apport des professionnels s'explique principalement par le suivi défaillant des agents des déchetteries, lié à des moyens humains qui n'apparaissent pas adaptés en termes d'effectifs et d'organisation pour assurer une stricte application de la procédure d'identification et de gestion des tickets prépayés.

³³ Termes utilisée dans le rapport n° 2015/2-08 du 31 mars 2015 présenté au bureau communautaire.

3.2 Des dépenses contenues malgré une hausse des charges de personnel

- Une hausse des charges de fonctionnement respectant l'objectif de contractualisation

Dans la période 2015-2019, les dépenses globales de fonctionnement du SPPGD ont augmenté de 4,6 %, passant de 37,2 M€ à 38,9 M€ (tableau n° 15).

En moyenne annuelle, la progression de ces charges de 1,14 % est inférieure à l'objectif de contractualisation³⁴. Par convention du 30 juin 2018, l'EPCI s'est en effet engagé, pour une durée de trois ans, à limiter la croissance de ses dépenses de fonctionnement à 1,16 % par an. Par conséquent, la mise en œuvre de la politique publique de gestion des déchets participe favorablement aux impératifs de maîtrise financière de la collectivité.

Tableau n° 15 : Évolution des dépenses de fonctionnement en millions d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019	évolution en valeur 2015-2019	évolution en % 2015-2020	évolution en moyenne annuelle
collecte : dépenses directes	16,4	16,4	16,7	17,5	17,6	1,2	7,30%	1,77%
traitement : dépenses directes (contributions SYDNE)	13,8	13	13,8	13,6	14,2	0,4	3,10%	0,76%
frais de personnel	4,8	4,8	4,8	4,9	5,2	0,4	8,70%	2,10%
frais de structure	2,3	2,3	1,8	2	1,9	-0,3	-13,80%	-3,63%
total dépenses SPPGD	37,2	36,5	37,1	37,9	38,9	1,7	4,60%	1,14%

Source : CRC, d'après les rapports du SPPGD de la CINOR

Cette dynamique favorable résulte essentiellement de la baisse de près de 14 % des frais de structure puisque les autres catégories de coût telles que les dépenses directes de traitement et de collecte ainsi que les frais de personnel sont en hausse.

Les dépenses directes de traitement appellent des observations quant aux modalités de leur détermination. En effet, lors de sa création, fin 2014, le financement du SYDNE était basé sur des contributions financières versées par la CIREST et la CINOR, qui étaient calculées en fonction du poids respectif des tonnages de déchets collectés sur le territoire respectif des EPCI. Depuis février 2016, leur détermination est désormais basée sur l'application combinée des critères de tonnages de déchets collectés, de population et de base foncière.

Bien que, dans la période 2015-2019, l'augmentation de la contribution de la CINOR apparaît contenue, avec une évolution moyenne de 0,76 %, l'incitation à la réduction, au recyclage et à la valorisation des déchets, objectifs majeurs fixés par loi LTECV, devrait conduire les membres du syndicat à intégrer dans les modalités de calcul des contributions financières des critères liés à la performance environnementale.

Selon la chambre, la prise en compte de paramètres plus qualitatifs, tels que le ratio de quantité de déchets produits par habitant, le taux de refus, le taux de valorisation ou le taux d'enfouissement, pourrait davantage favoriser une amélioration corrélative du tri et de la valorisation des déchets, et constituer un levier d'action dans le cadre de la conformité aux objectifs réglementaires.

³⁴ En application de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018-2022.

Par conséquent, la chambre recommande à la CINOR, en lien avec la CIREST et le SYDNE, de prendre en compte dans la détermination des contributions financières des EPCI des paramètres qualitatifs favorisant la performance environnementale d'ici la fin de l'année 2021. La CIREST prend acte avec intérêt de cette recommandation et la CINOR s'y déclare également favorable en précisant que des discussions doivent être initiées le plus tôt possible sur ce point au niveau du comité syndical du SYDNE.

- Des effectifs en baisse, une masse salariale en augmentation

Dans la période 2015-2020, les effectifs affectés au service environnement ont baissé de 3,6 %, passant de 112 à 108 agents. La masse salariale correspondante a cependant augmenté de plus de 11 % avec une progression moyenne de 2,1 % par an.

Entre 2015 et 2017, la masse salariale des emplois aidés en contrats « avenir » a représenté jusqu'à 8 % de la masse salariale du secteur déchets. Avec la suppression du dispositif à partir de 2017, ce type de statut a progressivement disparu au sein des effectifs de la direction environnement. La CINOR a cependant procédé au remplacement d'une partie de ces emplois aidés entre 2018 et 2020 par des effectifs en contrat de droit public et par le recrutement d'agents titulaires. La masse salariale a ainsi progressé respectivement de 2,6 % et 5,2 % en 2019 et 2020 (tableau n° 16), malgré la baisse des effectifs observée depuis 2017, compte tenu des charges salariales plus élevées des emplois contractuels et titulaires comparées à celles des emplois aidés. Cette augmentation s'est accentuée plus particulièrement au cours des deux dernières années.

Tableau n° 16 : Évolution de la masse salariale du secteur déchets par statut de personnels en M€

Statut	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
<i>Serv. civique et apprentis</i>	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,01	- 8,7 %
<i>Emplois aidés</i>	0,23	0,44	0,40	0,22	0,01	0,00	- 61,2 %
<i>Contractuels</i>	0,02	0,04	0,01	0,03	0,05	0,11	42,9 %
<i>Titulaires et stagiaires</i>	4,65	4,54	4,67	4,78	5,10	5,32	2,7 %
Total général*	4,91	5,05	5,09	5,04	5,18	5,45	2,1 %
<i>Variation n/n-1</i>		3,0 %	0,4 %	- 0,6 %	2,6 %	5,2 %	
Effectifs hors services civiques**	112	120	114	109	103	108	- 0,8 %

*Le fichier de paies du mois de juillet 2017 étant manquant, les chiffres de l'année 2017 ont été retraités par la CRC afin d'obtenir une estimation de l'année complète

** Effectif annuel moyen payé mensuellement

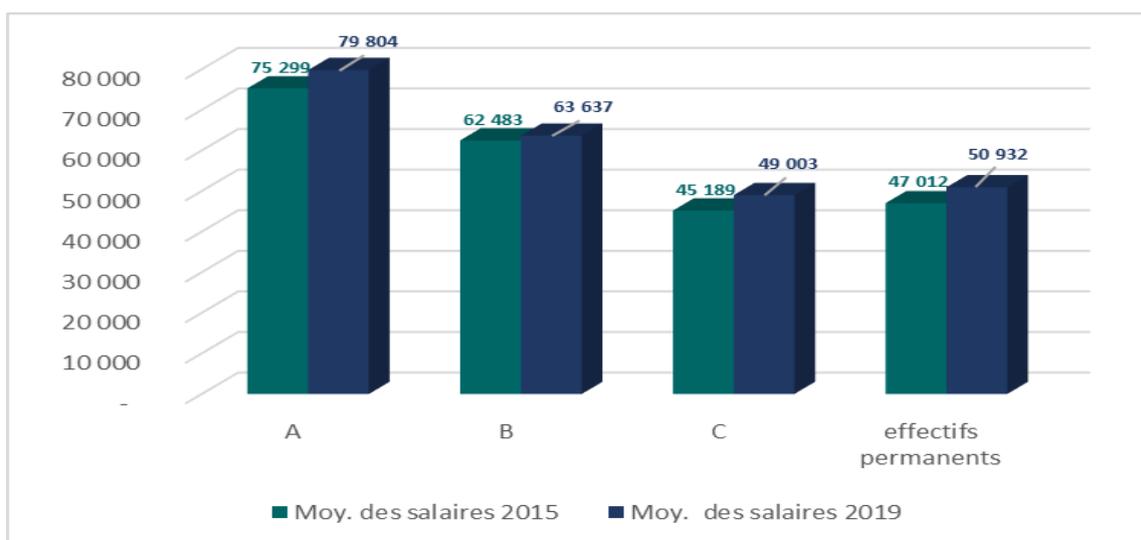
Source : CRC d'après les fichiers de paies DGFIP retraités

À l'instar d'autres collectivités de La Réunion, les emplois aidés ont constitué un apport de main d'œuvre devenu indispensable au fonctionnement des services, obligeant la CINOR à leur remplacement au moins partiel à partir de 2017. Ces agents en contrats aidés ont en effet renforcé les unités de médiateurs notamment en habitat collectif et les équipes de ramassage des corbeilles de propreté urbaine. Ces missions de terrain n'ont pas disparu après le départ des agents en contrat d'avenir. Ces agents ont également été affectés au sein de la direction du développement durable sur des missions d'animation et de sensibilisation des habitants, proches

de celle des médiateurs de l'environnement. Ils ont donc constitué un relais important de la politique de prévention des déchets sur le terrain.

Au-delà d'un effet de substitution des emplois statutaires et contractuels aux contrats aidés, la hausse du salaire moyen pour l'ensemble des catégories de personnels du service a contribué à l'évolution globale de la masse salariale puisque le salaire moyen est passé de 47 012 € en 2015 à 50 932 € en 2019, soit une augmentation de 8,3 % (graphique n° 5).

Graphique n° 5 : Évolution de la moyenne des salaires de la direction environnement entre 2015 et 2019



Source : CRC d'après les données issues des matrices ComptaCoût de la CINOR

Le renforcement des fonctions d'encadrement du service suite aux restructurations conduisant à la création des pôles distincts de pré-collecte et de collecte des déchets en 2016, puis du pôle de médiation environnementale et de la brigade de police de l'environnement en 2019, explique en partie cette augmentation des salaires moyens de l'encadrement des services.

- Une augmentation des charges de personnel en lien avec celle des composantes de la rémunération

La mise en œuvre du RIFSEEP³⁵, en substitution des anciennes primes constituant le régime indemnitaire des agents du secteur déchets, à partir d'août 2018, a également pu contribuer à cette évolution, son application ayant donné lieu, pour certains, à une réévaluation. Il ne s'applique cependant pas encore aux agents de la filière technique, minoritaires au sein de la direction (tableau n° 17).

³⁵ RIFSEEP : le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel a vocation depuis 2017 à fusionner remplacer la quasi-totalité des primes des agents de la fonction publique.

Tableau n° 17 : Évolution des composantes du régime indemnitaire en €

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total RIFSEEP				155 999	338 217	360 226
Total régime indemnitaire avant RIFSEEP	316 441	330 804	299 673	190 414		
Total régime indemnitaire filière technique	56 809	50 909	61 225	65 576	91 658	99 295
Total des primes du régime indemnitaire*	373 250	381 713	360 898	411 989	429 875	459 521
Variation moyenne annuelle						4,2 %

**L'année 2017 affiche une baisse. Celle-ci est liée à l'absence de fichier des paies du mois de juillet 2017. Cette donnée influe de façon marginale sur l'évolution du régime indemnitaire dans la durée
Source : CRC d'après les fichiers des paies de la DGFIP*

Avec une évolution de 4,2 % par an en moyenne, le régime indemnitaire des agents du service environnement a augmenté plus rapidement que l'ensemble de sa masse salariale entre 2015 et 2019. Le recrutement de cadres de la filière technique, qui disposent d'un régime indemnitaire spécifique, ainsi que le remplacement des emplois aidés par des personnels titulaires bénéficiant d'un régime indemnitaire à partir de 2017, expliquent également cette progression.

Il est à noter également que l'organisation du service public de collecte induit une obligation de continuité qui se traduit par une amplitude horaire hebdomadaire importante concernant l'ensemble des unités opérationnelles. Le fonctionnement actuel de la direction repose sur une organisation du temps de travail recourant de façon généralisée au travail en heures supplémentaires pour les agents titulaires, notamment le week-end. Cette tendance semble, après un accroissement constant de 2015 à 2019 de 12 % en moyenne par an, connaître un recul en 2020.

Dans certains services, notamment l'unité de collecte des corbeilles de propreté, les heures supplémentaires ont pu représenter jusqu'à 8,5 % du traitement indiciaire des agents, constituant dès lors un complément de salaire non négligeable. Cette situation pourrait refléter une organisation du temps de travail coûteuse pour l'EPCI, qui mériterait d'être optimisée. En outre, ce système pourrait constituer un frein à la mobilité des agents et aux évolutions du service dès lors que les heures supplémentaires sont considérées comme un acquis salarial, auquel il serait difficile de renoncer.

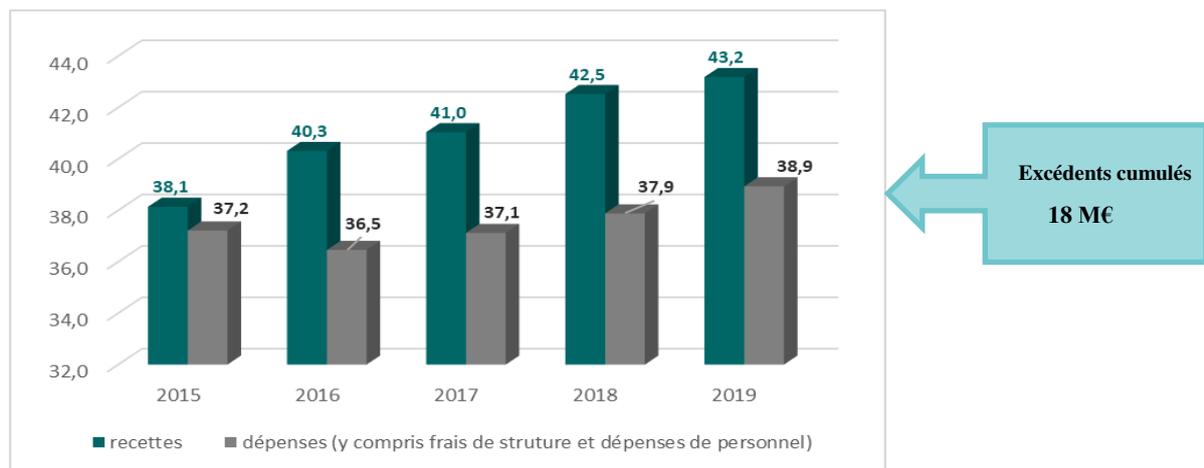
Dans ces conditions, la chambre invite la CINOR à poursuivre les efforts entrepris en 2020 pour résorber une partie du volume des heures supplémentaires, qui n'ont pas vocation à être pérennisées dans le fonctionnement courant et normal du service.

3.3 Des excédents structurels de fonctionnement insuffisamment exploités

- Un financement excédentaire par la TEOM juridiquement discutable

Dans la période 2015-2019, la dynamique des recettes et l'évolution globalement contenue des dépenses du SPPGD produisent un excédent de fonctionnement structurel, qui s'élève en cumul à près de 18 M€ (graphique n° 6).

Graphique n° 6 : Évolution de l'excédent de fonctionnement en M€



Source : CRC d'après les rapports du SPPGD de la CINOR

Au regard de l'architecture budgétaire de la CINOR, les excédents de fonctionnement de ce service ont contribué à l'équilibre global du budget général. Ils ont donc indifféremment servi au financement de dépenses relevant du SPPGD comme de celles d'autres politiques publiques menées par la collectivité telles que le transport, le développement économique ou encore la voirie.

Taxe affectée au service public de gestion des déchets, la TEOM a pour unique objet la couverture des dépenses du SPPGD. Elle ne revêt donc pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses engagées par l'EPCI.

L'article 1520 du code général des impôts (CGI) précise que l'objet de la taxe est de couvrir les dépenses de collecte, de traitement et de prévention³⁶. Selon le Conseil d'État, le produit de la TEOM doit financer, sans excédent manifeste³⁷, le coût du service public de collecte et de traitement des déchets, lequel ne doit pas tenir compte des aides en provenance des éco-organismes ni d'une quote-part de frais de structure.

³⁶ La loi de finances pour 2019 a, dans son article 7, modifié la rédaction de l'article 1520 du CGI en intégrant dans les charges éligibles, les « dépenses directement liées à la définition et aux évaluations du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés ».

³⁷ CE, 31 mars 2014, *Société Auchan*, req. n° 368111.

Le calcul du taux de couverture des dépenses du SPPGD de la CINOR révèle un niveau de sur-financement qui pourrait être considéré comme élevé (graphique n° 7).

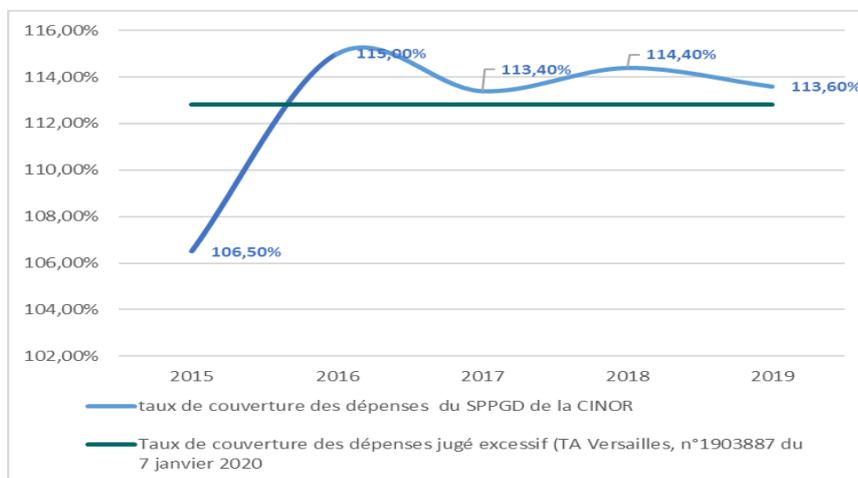
Bien que, depuis 2012, le taux de la TEOM est resté inchangé à 14,80 %, la chambre avait déjà souligné en 2018³⁸ qu'il était supérieur de cinq points au taux moyen national des communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants³⁹.

Par ailleurs, si la chambre souligne que les charges éligibles doivent prendre en compte la dépense d'investissement ou la dépense d'amortissement dudit investissement conformément aux dispositions de l'article 1520 du CGI, l'analyse des coûts montre que l'excédent cumulé de 18 M€ dans la période 2015-2019 comprend effectivement les dépenses d'ordre de fonctionnement au titre des dotations aux amortissements.

En outre, la CINOR précise que, dans ces dotations au niveau de la comptabilité analytique du service, elle intègre ceux relatifs à des immobilisations qui ne relèvent pas strictement d'une obligation comptable, comme la construction de bâtiments tels que les déchetteries. La totalité du coût amorti des investissements réalisés dans la période est donc répercutée et l'excédent dégagé tient ainsi compte de l'ensemble des charges du service.

Dès lors, si l'existence d'excédents structurels de fonctionnement peut apparaître comme l'illustration d'une bonne gestion, leur niveau n'est cependant pas exempt de risques juridiques. Le tribunal administratif de Versailles a récemment jugé⁴⁰ qu'un écart de 12,8 % entre le coût total de la collecte et du traitement des déchets et le produit de la TEOM apparaissait manifestement disproportionné⁴¹.

Graphique n° 7 : Évolution du taux de couverture des dépenses du SPPGD



³⁸ Rapport d'observations définitives de la CINOR du 28 juin 2018 portant sur les ressources financières et humaines des années 2012 et suivantes.

³⁹ Taux établi à 9,46 % par la direction générale des collectivités locales, *Statistiques sur les collectivités locales en 2015*, p. 117.

⁴⁰ Tribunal administratif de Versailles, n° 1903887 du 7 janvier 2020.

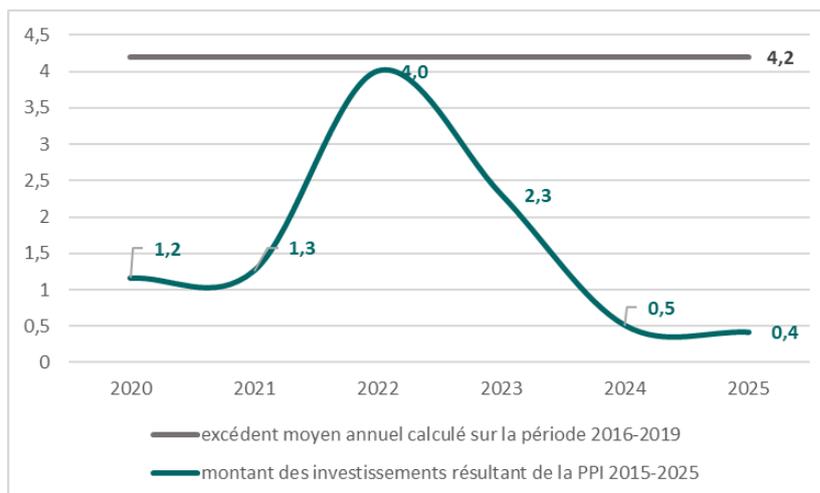
⁴¹ Afin d'apprécier l'adéquation entre les recettes prévisionnelles et les dépenses engagées pour la collecte et le traitement des ordures ménagères, le Conseil d'État a considéré que seules les dépenses réelles du service pouvaient être prises en compte, c'est-à-dire les dépenses réelles de fonctionnement augmentées des dotations aux amortissements des immobilisations affectées au service public de gestion des déchets (CE, 19 mars 2018, *Sté Cora*, req. n° 402946).

Source : CRC d'après les rapports du SPPGD de la CINOR.

- Un excédent permettant de financer l'optimisation des performances du service.

Pour l'avenir, à l'exception de l'année 2022, le montant des investissements annuels programmés au titre de 2020-2025 apparaît largement couvert si l'excédent de fonctionnement moyen annuel de 4,2 M€, calculé sur la période 2016-2019, se maintenait à son niveau (graphique n° 8).

Graphique n° 8 : Projection de l'excédent de fonctionnement en M€ dans la période 2020-2025



Source : CRC d'après les rapports du SPPGD et les données communiquées par la CINOR

Au regard des excédents dégagés, la collectivité a indiqué que cette marge permettrait de faire face notamment aux investissements liés au déploiement du parc des contenants de biodéchets, à la mise en place de la tarification incitative et à l'augmentation attendue du coût de traitement consécutive à la mise en service du centre de valorisation multi filières géré par INOVEST les deux premières années.

La mise en œuvre prochaine de la fiscalité incitative pourrait en effet avoir pour effet de réduire l'excédent structurel constaté jusqu'en 2019 du fait, à court terme, du surenchérissement du coût du service.

Sur la base d'une étude de faisabilité réalisée en 2018, la collectivité a opté pour une tarification incitative du bac gris des OMR avec une part variable du coût pouvant aller jusqu'à 20 %. Après une expérimentation de trois ans sur un ou plusieurs quartiers de Saint-Denis, de 2021 à 2023, avant un déploiement sur l'ensemble du territoire de la commune en 2023 puis sur les autres communes de l'intercommunalité à compter de 2027. Ce dispositif induirait notamment la réalisation d'investissements dédiés pour le contrôle d'accès au bac gris et des badges pour l'usage évalués à plus d'1,4 M€, des dépenses de communication d'un montant de 0,4 M€ et le recrutement de 6,7 équivalents temps plein (ETP) pour assurer le suivi de la TEOMi sur le territoire de la CINOR.

Alors que le coût de fonctionnement annuel du SPPGD s'élève à 38,9 M€ en 2019, il oscillerait avec la fiscalité incitative, selon la CINOR, entre 41,9 et 43,8 M€ dans la période 2020-2025, montant proche des recettes globales constatées en 2019 de 43,2 M€. En outre, au-delà de la nouvelle rampe en construction dédiée à l'accueil des biodéchets, des

investissements nécessaires à la rénovation du centre de transit pourraient être aussi programmés, compte-tenu de l'état dégradé de la plateforme de dépôt des déchets existante induisant des risques en termes de sécurité.

La mise en place de la fiscalité incitative ainsi que les investissements dans les contenants de biodéchets et les bennes enterrées d'apport volontaire, qui vont générer une hausse des coûts du service à court terme et créer un contexte d'incertitude en matière de recettes encaissées, devraient conduire l'EPCI à mettre en place une planification stratégique formalisée de financement.

Dès lors, la chambre recommande à la CINOR d'élaborer un outil prospectif dédié permettant le pilotage des moyens alloués au SPPGD en adéquation avec ses recettes notamment fiscales. Outre le renforcement de l'information à destination des élus, qui disposeraient d'une vision pluriannuelle des flux et des investissements, il permettrait de conforter la prise de décision en matière d'équipements, d'allocation des moyens humains notamment au niveau du service de la prévention des déchets et d'ajustement éventuel du taux de la TEOM.

La CINOR pourrait ainsi se donner des moyens plus efficaces de conduire une politique ambitieuse et maîtrisée favorisant les dispositifs performants de pré-collecte et de collecte, axés sur l'attractivité des déchetteries, le déploiement des bornes enterrées en habitat collectif et la mise en œuvre des moyens informatisés nécessaires à l'instauration de la TEOMi.

Suivant la recommandation de la chambre, la CINOR indique qu'un tel outil est en cours de réalisation. La collectivité précise que des discussions devront être engagées avec le SYDNE pour obtenir les données financières prospectives du syndicat, nécessaires au bon fonctionnement de son propre outil.

ANNEXES

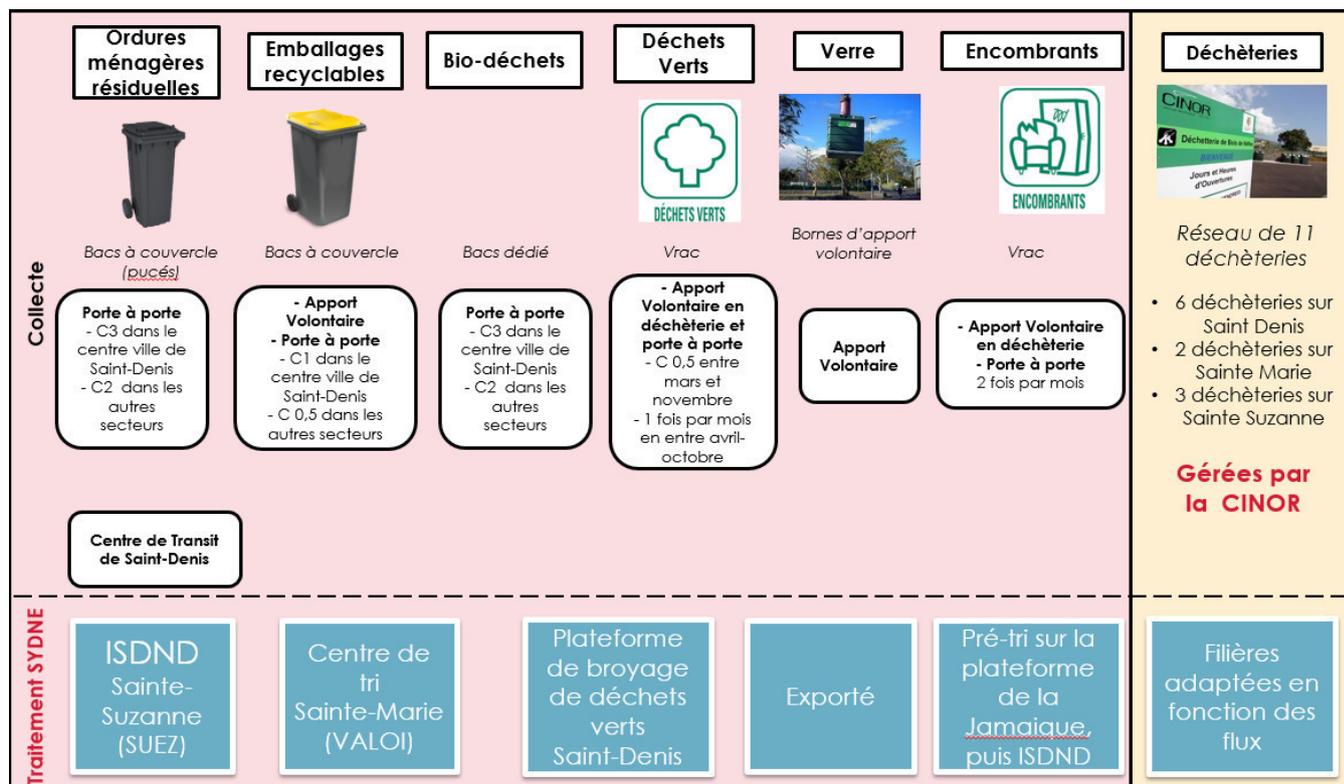
Annexe n° 1. La compétence de la CINOR en matière d'environnement	47
Annexe n° 2. Le schéma général de collecte	48
Annexe n° 3. Le glossaire	49

Annexe n° 1. La compétence de la CINOR en matière d'environnement

Lutte contre la pollution de l'air
Lutte contre les nuisances sonores
Elimination et valorisation des déchets des ménages et des déchets
Précollecte, collecte et traitement des ordures ménagères et déchets assimilées, déchets industriels et commerciaux banals
Participation à la définition de nouvelles filières de déchets (carcasses de véhicule, déchets inertes, déchets métalliques)
Gestion de l'incinérateur de la Jamaïque
Traitement des boues de la station de la Jamaïque
Enlèvement des monstres et encombrants et des carcasses de voitures des particuliers
Enlèvement des cadavres d'animaux
Gestion, aménagement et entretien des corbeilles à papier
Brigades de l'environnement
Mise en œuvre de l'ensemble des opérations de fonctionnement et d'investissement correspondantes
Mise en œuvre d'une fourrière animalière et autres procédés destinés à lutter contre la divagation des animaux.

Source : Arrêté préfectoral du 28 décembre 2000 n° 4462/SG/DRCT-3

Annexe n° 2. Le schéma général de collecte



Source : Etude de diagnostic TEOMi Espélia

Annexe n° 3. Le glossaire

ADEME : agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.

AMORCE : association nationale des collectivités territoriales et de leurs partenaires pour la gestion de l'énergie, des déchets et de l'assainissement en faveur de la transition écologique et de la protection de l'habitat.

APPORT VOLONTAIRE : mode d'organisation de la collecte dans lequel l'utilisateur se déplace hors de son domicile pour utiliser des contenants de recyclage mis à sa disposition dans un espace collectif.

BIODECHETS : les biodéchets sont composés de : La fraction fermentescible des ordures ménagères : déchets de cuisine, certains déchets verts des ménages présents dans la poubelle ; Les papiers (dont essuie-tout) et cartons.

CENTRE DE TRI : installation dans laquelle les déchets issus des collectes sélectives sont séparés par matériaux, conditionnés et stockés, avant d'être envoyés en recyclage.

CODEC : contrat d'objectifs déchets et économie circulaire. Il permet de développer l'économie circulaire sur les territoires, en mobilisant les acteurs concernés, par des actions de réduction des déchets et d'économie à la source et de suivre les impacts environnementaux, économiques et sociaux.

CS (collecte sélective) : collecte de flux de déchets triés au préalable par les habitants, en vue d'une valorisation ou d'un traitement spécifique.

CSR : les combustibles solides de récupération sont définis comme des « déchets solides, non constitués de biomasse uniquement, issus de déchets non dangereux et destinés à être utilisés en incinération ou co-incinération ».

CVMF : centre de valorisation multi-filières. Equipement accueillant des ordures ménagères, des déchets encombrants et des déchets verts afin de les transformer en vue d'une valorisation matière par récupération ou énergétique par incinération et production d'électricité

DÉCHETS : toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait, dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire.

DEEE (déchets d'équipements électriques et électroniques) : déchets issus des équipements fonctionnant à pile ou sur secteur. On distingue le gros électroménager froid (frigo congélateur) le gros électroménager hors froid (four, machine à laver, sèche-linge), les écrans (téléviseur et écrans d'ordinateur), les écrans plats et le petit appareil en mélange (sèche-cheveux, bouilloire, cafetière, téléphone, grille-pain...)

DAE (déchets d'activité économique) : tous les déchets qui ne sont pas des déchets ménagers.

DIB : déchet industriel banal

EMBALLAGE MÉNAGER : au sens de l'article R. 543-55 du Code de l'environnement, tout emballage d'un produit vendu ou remis gratuitement à un ménage, qui est mis sur le marché en vue de la consommation ou de l'utilisation du produit qu'il contient par un ménage.

EMR (emballages ménagers recyclables) : constitue les cartonnets d'emballage (boîtes en carton plat ou ondulé, les étuis en carton)

EPCI (établissement public de coopération intercommunale) : sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ».

FILIÈRE : organisme regroupant des entreprises ayant pour activité la reprise, la récupération, le recyclage ou la valorisation de cinq types de matériaux (acier, aluminium, verre, plastique, papier-carton).