



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR Politique de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés (département des Alpes-Maritimes)

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 24 janvier 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATION	7
1 PROCÉDURE ET PRÉSENTATION DE LA MÉTROPOLE	8
1.1 La procédure	8
1.2 La présentation de la métropole	8
2 LA PRÉVENTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS.....	12
2.1 Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés	12
2.2 Les ressources consacrées à la prévention entre 2015 et 2019	14
2.3 La tarification incitative	15
3 LA COLLECTE DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS	16
3.1 Le territoire de la métropole de Nice	16
3.2 Les gisements de déchets ménagers et assimilés	17
3.3 L'organisation de la collecte des déchets ménagers et assimilés : un dispositif mixte	20
3.4 L'évolution de la production de déchets	21
3.4.1 Les déchets ménagers et assimilés.....	21
3.4.2 Les ordures ménagères et assimilées	24
3.4.3 Le verre et le papier	27
3.4.4 Les actions envisagées par la MNCA pour améliorer l'efficacité de la collecte	28
3.5 Focus sur la collecte des emballages en plastique	29
3.6 Focus sur la collecte des biodéchets.....	30
3.7 La collecte en déchèteries	31
3.7.1 L'évolution de la fréquentation des déchèteries	31
3.7.2 Les déchets d'activités économiques.....	32
3.7.3 Les déchets verts.....	35
3.7.4 Les débouchés pour les déchets collectés en déchèteries	35
3.8 Le temps de travail des agents chargés de la collecte	36
3.8.1 Les heures supplémentaires	36
3.8.2 Le système de contrôle automatisé du temps de travail.....	37
4 LE TRAITEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS.....	39
4.1 L'incinération des DMA.....	39
4.1.1 La concession de l'Unité de Valorisation Énergétique de Nice	39
4.1.2 L'incinération des déchets de la MNCA par l'UVE de Nice.....	40
4.1.3 Les contrôles réalisés au sein de l'UVE par les services métropolitains.....	40
4.2 Le tri et le recyclage des déchets de la métropole de Nice	41
4.2.1 Le tri	41
4.2.2 Le recyclage.....	44
4.3 Le stockage et l'enfouissement des déchets ultimes	46
4.4 L'efficacité du traitement.....	47
4.5 L'amélioration de la performance du traitement des DMA	50

6	LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET LES DONNÉES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS	51
7	L'APPROCHE BUDGÉTAIRE ET RÉGLEMENTAIRE	55
7.1	L'analyse des coûts à partir des présentations croisées Nature/Fonction	55
7.2	L'analyse des coûts à partir des états de répartition de la TEOM.....	59
7.2.1	Les charges directes et indirectes dites « charges d'administration générale »	60
7.2.2	L'analyse du coût du service	63
7.3	Les effets positifs de la création d'un budget annexe	64
7.4	Les données financières issues des RPQS	64
7.4.1	Les indicateurs financiers	64
7.4.2	Les composantes des charges salariales.....	65
7.4.3	Les « dépenses indirectes ».....	66
7.4.4	Une clarification indispensable des données financières figurant dans les RPQS	66
7.5	L'analyse des principaux postes de dépenses, de 2015 à 2019.....	67
7.5.1	Les dépenses de personnel.....	68
7.5.2	Les dépenses réelles, hors charges de personnel	69
7.5.3	Les charges d'amortissements	70
7.6	Le financement du service	71
7.6.1	Le financement de la collecte et du traitement des DMA par la TEOM	71
7.6.2	Par la redevance spéciale	72
8	L'APPROCHE SUR LA BASE DES MATRICES DES COÛTS.....	74
8.1	La matrice des coûts, outil central du pilotage financier du service	74
8.2	Les différents types de coûts du service.....	75
8.2.1	Le coût complet	76
8.2.2	Le coût technique.....	77
8.2.3	Le coût aidé.....	78
8.3	Le coût et l'efficacité de la collecte et du traitement de quatre flux de déchets	80
8.3.1	Le coût et l'efficacité du « flux OMR ».....	80
8.3.2	Le coût et l'efficacité du flux des déchèteries.....	82
8.3.3	Le coût et l'efficacité de la collecte sélective	84
8.4	Le taux de couverture, selon les matrices des coûts de l'ADEME.....	88
9	L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE.....	89
	ANNEXES	92

SYNTHÈSE

Le contrôle de la chambre a porté sur les modalités d'exercice de la politique de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés par la métropole de Nice Côte d'Azur (MNCA), depuis 2015.

Sur les dix-neuf actions prévues au programme local de prévention des déchets ménagers de la collectivité, arrêté en juillet 2013, quinze ont été effectivement mises en œuvre par la MNCA. Trois d'entre-elles seulement disposaient, fin août 2017, d'un bilan chiffré relatif aux quantités de déchets évitées. Elles ont permis de diminuer d'environ 2 % les quantités de déchets collectées.

Les nouvelles actions engagées en 2018 n'ont pas été formellement approuvées par l'assemblée délibérante. Le nouveau programme dont l'adoption est annoncée en 2022 devra refléter une stratégie solide et performante de nature à faire diminuer significativement et durablement les quantités de déchets ménagers et assimilés (DMA) produites.

En effet, ces dernières ont augmenté de 1,2 % entre 2015 et 2019 alors que les lois du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte et du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ont imposé des diminutions constantes et échelonnées.

En 2018, chaque habitant de la MNCA a produit, en moyenne, 394 Kg d'ordures ménagères et assimilées, soit 60 Kg de plus que la moyenne nationale. En 2019, 35 kilogrammes par habitants (Kg/Hab.) d'emballages ménagers et de verre ont été recyclés par la métropole de Nice. Ce ratio est inférieur de 20 Kg/Hab. à la performance nationale relevée par l'éco-organisme Citéo. Toutefois, les caractéristiques géographiques du territoire de la métropole et sa forte activité touristique dégradent les ratios de production de déchets et affectent leur comparabilité au niveau national.

S'agissant du traitement des déchets, 96 % des DMA produits par la métropole de Nice en 2017 ont été orientés vers une filière de valorisation, soit un taux global de valorisation supérieur de 20 % à l'indicateur national calculé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Ainsi, l'Établissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI), connaît un taux de stockage et d'enfouissement très bas (2 % en 2019).

Cependant, avec une part de valorisation matière de 33 % en 2019, contre 60 % en valorisation énergétique (incinération), la MNCA s'est éloignée de l'un des objectifs fixés par le code de l'environnement, repris dans le plan régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur de prévention et de gestion des déchets, à savoir un taux de valorisation matière de 55 % en 2020 (65 % en 2025).

La méthodologie utilisée par la métropole de Nice pour bâtir les bilans financiers inclus dans ses rapports annuels sur les prix et la qualité du service (RPQS) est évolutive d'un exercice à l'autre. Elle ne permet pas à ce rapport annuel de diffuser aux élus et aux contribuables des indicateurs financiers calculés selon une méthode explicitée, transparente et stable. En particulier, avant 2018, date de création d'un budget annexe dédié, l'absence de document exhaustif et synthétique entraînait un manque de lisibilité privant les élus métropolitains d'une source d'information indispensable.

Outre la TEOM, la métropole de Nice a instauré une redevance spéciale, destinée à financer spécifiquement la collecte et le traitement des déchets non-ménagers, avec pour objectif d'entraîner leur diminution. En 2020, un peu plus d'1 % des 50 000 entreprises qui produisaient des déchets sur le territoire métropolitain était concerné par ce dispositif. Les recettes collectées via ce vecteur demeurent encore trop limitées pour financer une part significative du coût lié à la prise en charge des seuls déchets non-ménagers.

La TEOM, dénuée de lien entre la quantité produite et la contribution acquittée par le producteur, finance donc, pour l'heure, l'essentiel des dépenses d'élimination des déchets des professionnels recourant au service public. La métropole de Nice devra donc se doter des moyens permettant d'accroître le nombre d'entreprises soumises à la redevance spéciale afin d'augmenter les recettes perçues et de permettre une diminution des quantités de déchets produites par les professionnels.

RECOMMANDATION

Recommandation n° 1 : Définir une méthodologie et des indicateurs financiers stables permettant d'assurer un suivi d'un exercice à l'autre dans les rapports annuels sur les prix et la qualité du service (RPQS)

1 PROCÉDURE ET PRÉSENTATION DE LA MÉTROPOLE

1.1 La procédure

La chambre a inscrit à son programme 2020 l'examen de la politique de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés de la métropole de Nice Côte d'Azur, à compter de l'année 2015. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête sur cette thématique conduite par une formation inter-juridictions associant la Cour des comptes et plusieurs chambres régionales des comptes.

Par lettre en date du 3 février 2020, le président de la chambre a informé M. Christian Estrosi, président de la métropole, ordonnateur en fonction, de l'ouverture de la procédure et de la composition de l'équipe de contrôle.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 27 mai 2021, a été adressé le 24 juin 2021 à M. Christian Estrosi, unique ordonnateur au cours de la période.

Par lettre du 12 juillet 2020, enregistrée au greffe le 19 juillet 2021, l'ordonnateur a sollicité un délai jusqu'au 30 septembre 2021 pour répondre aux observations provisoires. Par courrier du 22 juillet 2021, le Président de la chambre lui a accordé ce délai complémentaire pour adresser sa réponse.

La réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires a été envoyée par lettre du 30 septembre 2020, enregistrée au greffe le 5 octobre 2021. L'ordonnateur n'a pas demandé à être auditionné.

Le rapport d'instruction à fin d'observations définitives a été délibéré le 25 janvier 2022.

1.2 La présentation de la métropole

La métropole de Nice Côte d'Azur a été créée le 31 décembre 2011 par un décret du 17 octobre 2011, qui en a fixé le périmètre. Ce dernier a été modifié par décret du 9 décembre 2013. Depuis le 1^{er} janvier 2014, elle est composée de 49 communes-membres.

La MNCA s'étend ainsi sur un territoire de 1 400 km², soit environ un tiers de la superficie du département des Alpes-Maritimes.

Carte n° 1 : Localisation de la MNCA au sein du département des Alpes-Maritimes



Son territoire se caractérise par une importante diversité géographique. Il laisse apparaître trois principaux sous-ensembles, qui se distinguent par la densité de leur population, la concentration et la nature des activités, le climat, les paysages, le tissu économique. Il s'agit du littoral, qui concentre l'essentiel de la population et des activités, le Moyen-Pays et le Haut-Pays.

La population de la MNCA s'établit à 538 769 habitants (source INSEE 2020). La commune de Nice (346 000 habitants) représente près des deux tiers de la population totale. La population des six communes de plus de 10 000 habitants¹ représente 85,5 % du total.

Sur près de 76 000 établissements en activité (source INSEE) implantés sur ce territoire avant la pandémie liée à la Covid-19, les secteurs du commerce, des transports et des services occupaient une place prépondérante (69 %), les autres secteurs étant principalement la construction (14,5 %), l'administration, l'enseignement et la santé (14 %), et l'industrie (3,4 %).

Toujours avant la pandémie, le tourisme représentait sur le périmètre métropolitain trois milliards d'euros en terme de retombées économiques et 37 000 emplois².

La MNCA était la première destination pour les jeux (casinos) et la 2^{ème} pour le tourisme d'affaires en France. Le secteur de l'hébergement-restauration était donc surreprésenté au sein de la composition des emplois.

Toutes ces caractéristiques ont une incidence sur la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés.

¹ À savoir Nice, Cagnes-sur-Mer, Saint-Laurent-du-Var, Vence, Carros et La Trinité.

² Cf. diagnostic territorial - PLUM. Septembre 2016.

PREMIER CAHIER :

**LES ASPECTS TECHNIQUES DE LA
GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS
ET ASSIMILÉS PAR LA MÉTROPOLE
DE NICE CÔTE D'AZUR**

INTRODUCTION

Au cours de la période contrôlée, la métropole de Nice Côte d'Azur a exercé les compétences relatives à la collecte et au traitement des déchets ménagers et assimilés, conformément aux dispositions des articles L. 2224-13 et L. 2224-14³ du code général des collectivités territoriales.

La collecte est réalisée à 37 % en régie (essentiellement la ville de Nice) et à 63 % par des prestataires privés sélectionnés après passation de marchés publics, (couvrant respectivement les périmètres de Nice-nord, Nice-ouest et, pour le dernier, le reste du territoire métropolitain), d'une durée initiale de 7 ans.

Quant au traitement, il est notamment effectué par l'unité de valorisation énergétique (UVE) de Nice (quartier de l'Ariane), dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) initialement conclue en 1978 avec Sonitherm (groupe VEOLIA). Cette DSP devait prendre fin en 2018. Cependant, suite à un problème de procédure, la nouvelle DSP, qui devait succéder à celle datant de 1978, n'a pas pu aboutir. La métropole a donc prolongé la DSP jusqu'au 31 mars 2021, puis jusqu'au 23 juillet 2021, la procédure ayant pris du retard du fait de la crise sanitaire. Le 29 juillet 2021, la métropole a attribué deux contrats de délégation de service public : le premier à Valsud, une filiale de Véolia, pour l'usine d'incinération ; le second à Dalkia, une filiale d'EDF, pour le réseau de chaleur urbain.

Cette première partie du rapport a pour objet d'analyser les aspects techniques relatifs à la mise en œuvre par la MNCA de chaque « maillon » composant la chaîne de la gestion des déchets ménagers et assimilés.

³ En application de l'article L. 2224-14 du CGCT, les collectivités peuvent également collecter et traiter les déchets autres que les déchets des ménages s'ils sont dits « assimilés », c'est-à-dire que par leurs caractéristiques et leurs quantités, leur gestion n'appelle pas de « sujétions techniques particulières ».

2 LA PRÉVENTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS

Selon l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la prévention de la production de déchets consiste à réduire la quantité et la nocivité des déchets produits en intervenant à la fois sur leur mode de production et sur leur consommation (y compris le réemploi et la réutilisation).

2.1 Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés

L'élaboration de programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2012, conformément à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement. Les articles R. 541-41-19 à R. 541-41-28 du même code précisent le contenu et les modalités d'élaboration des PLPDMA.

Selon l'article R. 541-41-23 de ce code, le PLPDMA programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés comporte notamment les objectifs de réduction des déchets ménagers et assimilés, les mesures à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, l'établissement d'un calendrier prévisionnel de leur mise en œuvre, ainsi que les indicateurs relatifs à ces mesures, la méthode et les modalités de l'évaluation et du suivi du programme.

Le programme local de prévention des déchets ménagers de la métropole de Nice a été approuvé en juillet 2013. Chaque action prévue était détaillée dans une « fiche-action ». Par délibération du 3 mars 2017, l'EPCI a « transformé » ce programme en programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés.

L'analyse des fiches-actions, stabilisées au 31 août 2017 (bilan au terme de cinq années de mise en œuvre pour celles lancées dès 2012), permet de constater, en premier lieu, que, sur les 19 actions inscrites au PLPDM :

- une a été mise en œuvre par le conseil départemental des Alpes-Maritimes (E4 - Création et application d'une charte de partenariat avec les grandes et moyennes surfaces) ;
- deux autres n'ont pas été mises en œuvre (5 - Promotion du jardinage raisonné et du broyage et C2 - Sensibilisation et concours étudiants) ;
- une dernière a été reportée, du fait de l'attentat survenu à Nice le 14 juillet 2016 (A4 - Promotion des sacs réutilisables).

S'agissant des 15 autres actions, l'annexe 1 au présent rapport détaille les éléments de bilan les plus significatifs pour chacune d'elles, constatés en année 5 (juin 2016 à juin 2017). Y sont rappelés l'intitulé de l'action et, lorsqu'ils sont précisés, ses indicateurs de participation et de réalisation, ainsi que les quantités de déchets évités. Il ressort de ces éléments que, pour onze actions, la métropole de Nice n'a pas été en mesure d'évaluer les quantités de déchets évités par leur mise en œuvre.

Les fiches-actions relevant du programme 2013-2017 ont été remplacées, en 2018, par treize nouvelles fiches-actions.

L'examen de ces nouvelles fiches-actions permet de constater qu'aucune ne dispose d'un « indicateur de quantités de déchets évités », accompagné d'un objectif quantifié en tonne ou en kilogramme par habitant par année⁴. Même les trois actions en disposant dans la précédente série de fiches-actions (2013-2017), à savoir la promotion du compostage individuel et collectif et la réduction des imprimés non-sollicités, n'en sont plus dotées.

Une seule action (action 6.2.) dispose d'un objectif quantifié à atteindre et d'un indicateur de résultats quantifié. Une autre (action 6.1.) dispose d'un indicateur de résultats quantifié, mais pas d'un objectif quantifié à atteindre.

L'appréciation des effets de ces actions sur les objectifs de la MNCA, notamment en terme de réduction des quantités de déchets produites n'est donc pas facilitée. De même, il risque d'être difficile, *in fine*, d'évaluer les résultats obtenus, en l'absence d'objectifs préalablement fixés. Aucune comparaison ne pourra non-plus être effectuée entre les performances de la MNCA et celles relevées à l'échelon national et régional, ni avec celles d'autres métropoles de taille comparable.

La mise en œuvre des actions précitées ayant débuté en 2020, selon le calendrier attaché à chaque fiche-action, la chambre n'a pas pu procéder à une évaluation de leur mise en œuvre.

Selon la MNCA, son PLPDMA a contribué à réduire la production de déchets. Si l'impact direct de certaines actions a pu être évalué comme, par exemple, le compostage domestique et collectif ou la réduction des imprimés non-sollicités *via* l'apposition d'autocollants STOP PUB (cf. *supra*), ce n'est pas le cas de toutes les actions relevant du programme.

En cela, la plupart des treize nouvelles fiches-actions susvisées ne permettent pas de respecter les dispositions de l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement. Ce dernier prévoit, notamment, en effet, que le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés fixe les objectifs de réduction des quantités de déchets.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le nouveau PLPDMA métropolitain portera sur les années 2022-2026 et s'appuiera, d'une part, sur un diagnostic de territoire et une étude préalable, et d'autre part, sur l'avis de l'organe délibérant et de la commission consultative d'élaboration et de suivi du programme.

Ce nouveau plan devrait tenir compte des orientations en matière de prévention fixées par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, et des recommandations du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (SRADDET) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁴ Pour la promotion du compostage individuel, objectif de tonnage évité calculé sur la base de 80 kg/hab./an de déchets évités par habitant participant ; Pour la promotion du compostage collectif, objectif de tonnage évité calculé sur la base de 40 kg/hab./an de déchets évités par habitant participant (sur la base d'immeubles de 20 logements, avec 50 % de participation) et pour la réduction des imprimés non-sollicités, objectif de tonnage évité calculé sur la base d'un potentiel de réduction de 23 kg/hab./an.

Ce programme devrait, en outre, selon l'EPCI, être cohérent avec les axes de prévention retenus par l'ADEME⁵, dont s'inspirent les nouvelles fiches-actions susvisées, élaborées en 2018-2019.

2.2 Les ressources consacrées à la prévention entre 2015 et 2019

a) Les ressources financières :

Le tableau figurant en annexe 2 du présent rapport expose l'évolution des dépenses relatives à la prévention des déchets engagées par la MNCA, entre 2015 et 2019.

Au cours de cette période, en cumul, le volet « prévention » a entraîné une dépense de 2,4 M€ pour la collectivité, financée par le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Il n'existe pas de dépenses hors PLPDMA. Cette somme représente 0,5 % des dépenses totales engagées par la MNCA en matière de gestion des déchets.

Selon l'ADEME⁶, le coût moyen de la prévention représente, en général, un à deux euros par habitant et par an. En ce qui concerne la métropole de Nice, en moyenne sur la période 2015-2019, le coût moyen de la prévention par habitant (hors population touristique)⁷ s'est élevé à 0,9 €⁸, soit légèrement en dessous de la « borne plancher » relevée par l'ADEME.

Les 2,4 M€ précités incluent les crédits consacrés à la recyclerie du quartier des Moulins, projet directement lié à la prévention des déchets, mais ne figurant pas au programme local de prévention approuvé en 2013.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que « certaines actions nécessitent de lourds investissements et des coûts de fonctionnement parfois significatifs ».

b) Les ressources humaines :

Les moyens humains engagés pour réaliser les actions du programme local de prévention des déchets ménagers approuvé en 2013 ont représenté 7 500 jours-homme, entre 2013 et 2017, soit environ 33 ETP⁹. Plus de 55 % ont été utilisés dans le cadre de la mise en place de la redevance spéciale (4 175 jours-homme)¹⁰.

Les moyens humains destinés à la mise en œuvre des actions formalisées par les nouvelles fiches-actions précitées, dont les actions doivent être mises en œuvre au cours des années 2020 à 2024, sont estimés à une dizaine d'ETP par la collectivité, dont quatre au seul titre de la redevance spéciale.

⁵ Cf. le guide de l'ADEME intitulé « Elaborer et conduire avec succès un PLPDMA » (2018).

⁶ ADEME, synthèse du guide « Elaborer et conduire avec succès un PLPDMA » (2018).

⁷ Population desservie par le service (hors population touristique) : 538 385 habitants (moyenne 2015-2019).

⁸ Soit (2 404 812 € / 538 385 habitants) / 5 exercice.

⁹ Base : 7 heures par jour et 1 607 heures par an soit $7\,500 \times 7 = 52\,500$ heures / $1\,607 = 32,6$ ETP.

¹⁰ Source : fiches-actions du PLPDM arrêté en 2013.

Les moyens humains devant être consacrés au titre de la période 2020 à 2024 sont donc plus de trois fois moindre que ceux engagés pour développer les actions initiées entre 2013 et 2017.

2.3 La tarification incitative

Le principe de l'institution d'une tarification incitative en matière de déchets a été affirmé dès 2009 par le législateur.

Elle a pour objet de mettre en œuvre le principe « pollueur -payeur ». En ce sens, elle intègre son niveau de production de déchets pour facturer l'utilisateur, alors incité financièrement à adopter des comportements plus vertueux.

Dans le cadre d'une démarche d'optimisation globale, la tarification incitative vise à permettre de maîtriser - voire de diminuer - le coût du service, puisqu'elle a pour objectifs :

- De réduire les volumes de déchets, donc les fréquences de collectes ;
- De diminuer significativement la quantité d'ordures ménagères résiduelles¹¹, afin de réduire au maximum les quantités finissant en décharge et incinérées.

Selon l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la mise en place de la tarification incitative permet, en moyenne, de réduire de 8 % la quantité de déchets ménagers et assimilés (DMA) et de 41 % la quantité d'ordures ménagères résiduelles (OMR) et, en parallèle, d'augmenter de 40 % la collecte des déchets recyclables.

La métropole de Nice Côte d'Azur, elle n'a pas institué ce dispositif. Pour justifier cette situation, l'EPCI indique que la « *tarification incitative n'a pas été instituée par la Métropole en raison de sa création récente, alors que de nombreuses actions dans le domaine des déchets apparaissent plus prioritaires. De plus, les retours d'expérience sur de grandes Métropoles n'ont pas fait apparaître ce chantier comme étant suffisamment mûr pour être abordé précocement, sur un territoire déjà fort contraint entre la mer et la montagne, avec un effet de saisonnalité pouvant se révéler très pénalisant* ».

Il précise, en outre, n'avoir pas pris de décision sur la mise en place de la tarification incitative, et qu'« *aucune étude formalisée n'a été réalisée spécifiquement sur ce sujet* ».

Pour la MNCA, les principaux obstacles à lever avant la mise en œuvre d'une telle tarification sont « *la garantie d'équité entre des usagers répartis dans des secteurs d'habitat très disparates, la nécessité d'un renouvellement important des matériels de pré-collecte et de collecte et la gestion des comportements d'évitement et des incivilités associés à ceux-ci* ».

Par ailleurs, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que selon lui, « *la tarification incitative présente de nombreux écueils, notamment pour les collectivités de grande taille, à dominante urbaine et aux caractéristiques variées* ».

¹¹ OMR : Déchets ménagers et déchets assimilés collectés en mélange. Désigne la part des déchets restante après les collectes séparées.

Concernant les difficultés opérationnelles, le territoire métropolitain est confronté à deux difficultés majeures pour mettre en œuvre un dispositif de tarification incitative :

- *D'une part, au niveau des territoires urbains denses : l'individualisation de la production de déchets s'avère particulièrement complexe à établir dans les immeubles d'habitat collectif ;*
- *D'autre part, au niveau des territoires à très faible densité démographique, notamment en montagne : l'individualisation de la production de déchets est également rendue impossible, par le fait que la collecte sur ces territoires s'effectue en points d'apport volontaire.*

En outre, la mise en œuvre de ce dispositif requiert des investissements et des moyens humains significatifs, ainsi qu'une hausse des coûts de fonctionnement à court terme pour permettre de mesurer précisément la quantité et la nature des déchets collectés ».

3 LA COLLECTE DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS

3.1 Le territoire de la métropole de Nice

L'ADEME a créé une grille (dite « typologie de SINOE ») permettant de classer les EPCI (ou les parties d'EPCI pour les plus étendus disposant de territoires dotés de caractéristiques différentes).

Ainsi, en ce qui concerne la MNCA :

- 63,6 % de sa population relève de la classe « urbain dense » (commune de Nice) ;
- 23,6 % de sa population relève de la classe « urbain » (zone ouest du - fleuve - Var) ;
- 5,5 % de sa population relève de la classe « touristique ou commercial » (Haute Tinée, Basse Tinée et Vésubie, littoral Est) ;
- 7,3 % de sa population relève de la classe « mixte à dominante urbains » (Val de Banquière).

Au final, les catégories « urbain dense » et « urbain » regroupent 87 % de la population de la MNCA. Dans son ensemble, selon la typologie SINOE, la MNCA relève de la catégorie « urbain dense »¹², comme l'a confirmé à la chambre l'Observatoire régional des déchets.

L'annexe 3 au présent rapport présente deux cartes détaillant la densité et la typologie de l'habitat des communes-membres de l'EPCI.

¹² Certains ratios de l'ADEME regroupent sous l'intitulé « urbain » les collectivités de typologie « urbaine » et « urbaine dense ».

En fonction de la densité de l'habitat, il est possible de distinguer trois sous-ensembles au sein du territoire métropolitain :

- **Un cœur dense près des côtes** : Nice, Cagnes-sur-Mer, Saint-Laurent-du-Var, Villefranche-sur-Mer et Cap-d'Ail ;
- **Quelques communes de densité intermédiaire** : Vence, la Gaude, Saint-Jeannet, Gattières, Bonson, Saint-Blaise, Castagniers, Aspremont, Falicon, Eze-sur-Mer ;
- **Une grande majorité de communes très peu denses** : territoire de la Haute Tinée au Sud de la Vésubie.

Au regard de ces différentes typologies, la métropole est subdivisée en onze secteurs en matière d'organisation de la collecte des déchets ménagers et assimilés. Ils sont détaillés sur une troisième carte figurant aussi en annexe 3. La régie pour la gestion des déchets ménagers et assimilés de l'EPCI est néanmoins chargée de l'exécution technique et financière de ce service sur l'ensemble du territoire métropolitain.

3.2 Les gisements de déchets ménagers et assimilés

L'article D. 2224-1 du code général des collectivités territoriales dispose que le président du groupement de collectivités présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public (RPQS) de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés. Ces dispositions s'appliquent quel que soit le mode d'exploitation retenu.

S'agissant de la métropole de Nice, les gisements des différents types de déchets ménagers et assimilés figurent dans ces RPQS, approuvés chaque année par le conseil métropolitain, conformément aux dispositions de l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales.

Le tableau n° 1 ci-dessous expose donc, dans un premier temps :

- les quantités de déchets ménagers et de déchets non-ménagers (assimilés) collectées par la MNCA entre 2015 et 2019 (y compris dans les déchèteries) ;
- pour chacune de ces deux catégories, sa proportion au sein de l'ensemble des déchets ménagers et assimilés (DMA), d'abord en 2015, puis en 2019 ;
- l'évolution de la proportion de chaque catégorie au sein de l'ensemble des DMA, entre 2015 et 2019.

Tableau n° 1 : Les gisements des DMA en tonnage et leur évolution entre 2015 et 2019

	2015	Proportion 2015 par rapport aux DMA totaux	2016	2017	2018	2019	Proportion 2019 par rapport aux DMA totaux	Tonnage total 2015 - 2019	Évolution de la proportion par rapport aux DMA totaux entre 2015 et 2019
TOTAL déchets ménagers	328 289	89,5 %	314 247	315 942	328 349	317 205	85,1 %	1 604 032	-4,4 %
TOTAL déchets non ménagers (assimilés)*	38 399	10,5 %	47 906	54 352	55 251	55 354	14,9 %	251 262	4,4 %
TOTAL DMA	366 688	100,0 %	362 153	370 294	383 600	372 559	100,0 %	1 855 294	

Source : RPQS (2015 à 2019).

* Il s'agit des déchets banals de même nature que les déchets des ménages, produits par les commerçants, artisans ou entreprises insérés dans le tissu urbain ou des déchets des établissements publics qui sont traités par les mêmes installations que les déchets ménagers et dont le gisement est identifié.

Sur la période 2015-2019, 1,85 million de tonnes de DMA ont été collectés, dont 1,6 million de déchets ménagers et 251 000 tonnes de déchets assimilés.

En 2015, 366 000 de tonnes de DMA ont été collectés, dont 328 000 de déchets ménagers et 38 000 tonnes de déchets assimilés. Ces quantités étaient, respectivement, de 372 000 tonnes, 317 000 tonnes et 55 000 tonnes en 2019.

Ainsi, en 2015, la part des déchets ménagers représentait près de 90 % des DMA et les déchets assimilés environ 10 %. Ces taux étaient, respectivement, de 85 % et 15 % en 2019. Au sein de l'ensemble des DMA, la proportion des déchets ménagers a donc baissé de 4,4 % sur la période, celle des déchets assimilés augmentant à due proportion.

Il apparaît en outre intéressant d'analyser ces mêmes évolutions en ce qui concerne chaque gisement composant l'ensemble des déchets ménagers.

Le tableau n° 2 ci-dessous expose :

- la quantité de chaque type de déchet ménager collectée par la MNCA entre 2015 et 2019 ;
- pour chaque type de déchet ménager, sa proportion au sein de l'ensemble des déchets ménagers, d'abord en 2015, puis en 2019 ;
- l'évolution de la proportion de chaque type de déchet ménager au sein de l'ensemble des déchets ménagers entre 2015 et 2019.

Tableau n° 2 : Les gisements des différents types de déchets ménagers et assimilés en tonnage, et leur évolution entre 2015 et 2019

	2015	Proportion 2015 par rapport aux DM totaux	2016	2017	2018	2019	Proportion 2019 par rapport aux DM totaux	Tonnage total 2015 - 2019	Évolution de la proportion par rapport aux DM totaux entre 2015 et 2019
<i>Ordures ménagères résiduelles</i>	198 578	60,5 %	187 340	179 464	184 941	176 493	55,6 %	926 816	-4,8 %
Sélective <i>Emballages ménagers</i>	8 052	2,5 %	8 424	8 837	9 932	11 804	3,7 %	47 049	1,3 %
<i>Verre</i>	9 947	3,0 %	10 278	10 761	11 413	11 572	3,6 %	53 971	0,6 %
<i>Papier</i>	7 273	2,2 %	6 991	7 160	6 549	6 277	2,0 %	34 250	-0,2 %
<i>Textile</i>	0		0	0	51	515	0,2 %	566	0,2 %
<i>Encombrants</i>	45 769	13,9 %	48 521	52 148	53 706	50 733	16,0 %	250 877	2,1 %
<i>Gravats</i>	30 278	9,2 %	25 614	30 118	32 814	27 949	8,8 %	146 773	-0,4 %
<i>Ferrailles</i>	3 967	1,2 %	3 856	3 867	3 645	3 250	1,0 %	18 585	-0,2 %
<i>Végétaux</i>	18 225	5,6 %	17 008	17 126	17 728	18 156	5,7 %	88 243	0,2 %
<i>Bois</i>	3 657	1,1 %	3 459	3 256	3 777	4 518	1,4 %	18 667	0,3 %
<i>Mobilier</i>	954	0,3 %	910	1 248	1 805	2 927	0,9 %	7 844	0,6 %
<i>Déchets dangereux des ménages (DDM)</i>	367	0,1 %	344	407	421	412	0,1 %	1 951	0,0 %
<i>Déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)</i>	1 222	0,4 %	1 502	1 550	1 567	2 599	0,8 %	8 440	0,4 %
TOTAL déchets ménagers	328 289	100,0 %	314 247	315 942	328 349	317 205	100,0 %	1 604 032	0,0 %

Source : RPQS (2015 à 2019).

Ainsi, en 2015, la part des ordures ménagères résiduelles (OMR) représentait 60,5 % des déchets ménagers. Cette part était de 55,6 % en 2019, soit une baisse de près de 5 %. Il s'agit du gisement qui a connu l'évolution la plus significative constatée sur la période 2015-2019.

En 2015, la collecte sélective (emballages, verre, papier, textiles) représentait 7,7 % des déchets ménagers. Cette part s'établissait à 9,5 % en 2019, soit 1,8 % d'augmentation sur la période.

Enfin, hormis les encombrants (+ 2 %), la proportion des autres types de déchets ménagers a peu varié entre 2015 et 2019.

Les données figurant ci-dessus relatives aux différents gisements de déchets, synthétisées chaque année dans le RPQS, sont issues de tableaux de suivi renseignés par les services opérationnels de la régie de l'EPCI, selon des fréquences mensuelles, trimestrielles, voire semestrielles, en fonction de la filière de déchets. Ces statistiques proviennent des flux constatés lors de la réalisation des prestations. La question du recueil des données est traitée spécifiquement au chapitre n° 6 *infra*.

3.3 L'organisation de la collecte des déchets ménagers et assimilés : un dispositif mixte

Toutes les communes-membres de l'EPCI sont desservies par le service de collecte des déchets ménagers mis en place par la MNCA. Toute la population de la métropole est également concernée par le tri. Selon l'EPCI, ce dispositif de collecte mixte s'expliquerait du fait de « *l'hétérogénéité organisationnelle* » qui prévalait selon les communes (régie, marchés, etc.) lors du transfert de cette compétence à la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur, créée au 1^{er} janvier 2002. Cette dernière a pris en compte ces spécificités lors de la reprise des personnels municipaux et des marchés liés à la « compétence déchets ».

La MNCA justifie en ces termes le fait que le dispositif de collecte mixte perdure depuis près de 20 ans : « *l'évolution entre 2001 et 2014 des périmètre et compétences de l'EPCI, ainsi que la diversité des situations des communes-membres, ont été un frein relatif à la révision de la stratégie globale* ».

Les marchés publics passés en 2012, en 2014 et en 2016 n'ont pourtant pas remis en cause le périmètre de la régie métropolitaine en la matière.

Ainsi, en 2020, la collecte était effectuée d'une part en régie, d'autre part par trois prestataires qui se partagent cinq zones :

- une zone morcelée collectée en régie (notamment, Nice-centre, Vieux-Nice, Haute-Tinée, Val-de-Banquière) ;
- deux zones collectées par la société Pizzorno :
 - le secteur des vallées de la Basse-Tinée et de la Vésubie ;
 - le secteur Nice-nord / Nice-Collines ;
- deux zones collectées par la société Sud-Est Assainissement (groupe Véolia) :
 - le secteur zone Est, à savoir trois quartiers de la ville de Nice et les communes de Beaulieu-sur-Mer, Èze-sur-Mer, Villefranche-sur-Mer, Cap d'Ail et Saint-Jean Cap-Ferrat ;
 - le secteur zone Ouest du - fleuve - Var ;
- une zone collectée par la société Nicollin : secteur Nice-Ouest / Nice-Collines.

En 2018, la collecte en régie concernait près de 33 % de la population métropolitaine, la collecte par les prestataires privés un peu plus de 67 % de la population.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé qu'en juillet 2021, la métropole a repris en régie la collecte des déchets des secteurs de la Basse Tinée, de la Vésubie et du littoral Est, suite à l'échéance des marchés publics. Selon lui, « *ces changements de mode de gestion du service permettent d'envisager une économie évaluée à 400 000 euros par an.* »

3.4 L'évolution de la production de déchets

L'annexe n° 4 au présent rapport expose l'évolution des quantités de déchets collectés par la MNCA, par type de déchets, tonnage global, entre 2015 et 2019.

3.4.1 Les déchets ménagers et assimilés

Faisant suite aux lois « Grenelle I et II », la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a imposé une réduction de 10 % des Déchets Ménagers et Assimilés (DMA) produits par habitant entre 2010 et 2020, en inscrivant cet objectif à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, a modifié cet article, et fixé un nouvel objectif : réduire de 15 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits en 2030 par rapport à 2010.

Pour mettre en œuvre cet objectif, la métropole de Nice a engagé un PLPDMA doté des différentes actions évoquées *supra*.

Sur la base des données fournies par la collectivité (cf. annexe n° 4), le tableau n° 3 ci-dessous expose l'évolution des quantités de DMA produites par les habitants de la MNCA (en tonnage global et par habitant), entre 2015 et 2019.

L'EPCI ne peut toutefois distinguer avec précision les déchets apportés en déchèteries par les particuliers de ceux déposés par les professionnels¹³.

Il précise néanmoins que « *des estimations permettent toutefois d'évaluer la proportion des apports professionnels en déchèterie à environ 30 % des apports totaux* ».

Aussi, afin de déterminer les DMA, ces 30 % apportés par les professionnels en déchèteries ont-ils été soustraits dans le tableau ci-dessous, afin de visualiser les données relatives aux seuls DMA.

¹³ La MNCA précise, en effet : « *La distinction entre les déchets des ménages et des professionnels en déchèteries est difficilement identifiable pour un certain nombre de raisons (usagers prêtant le badge aux professionnels dans le cadre de travaux domestiques, usagers utilisant leur badge à des fins professionnels d'auto-entrepreneuriat, pas d'équipement en pont-bascule dans toutes les déchèteries pour comptabiliser les masses de déchets par apporteur avec précision, etc.). Des estimations permettent toutefois d'évaluer la proportion des apports professionnels en déchèterie à environ 30 % des apports totaux* » ;

**Tableau n° 3 : Évolution des quantités de DMA produites par les habitants de la MNCA
(en tonnage global et par habitant), entre 2015 et 2019**

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2019/2015 (en tonnes)	Évolution 2019/2015 (en %)
<i>Quantités totales de déchets ménagers collectés (en tonnes) (hors déchèteries)</i>	244 275	233 208	226 134	233 263	227 190	-17 085	-6,99 %
<i>Quantités totales de déchets assimilés collectés (en tonnes)</i>	38 399	47 906	54 352	55 251	55 354	16 955	44,15 %
<i>Quantités totales de déchets ménagers et assimilés collectés (en tonnes) (hors déchèteries)</i>	282 674	281 114	280 486	288 514	282 544	-130	-0,05 %
<i>Collecte totale déchèteries (en tonnes)</i>	84 014	81 039	89 808	95 086	90 015	6 001	7,14 %
<i>Quantités totales de déchets ménagers et assimilés collectés (en tonnes)</i>	366 688	362 153	370 294	383 600	372 559	5 871	1,60 %
<i>30 % professionnels (déchèteries) (en tonnes)</i>	25 204	24 312	26 942	28 526	27 005	1 800	
<i>Collecte déchèteries Particuliers (70 %) (en tonnes)</i>	58 810	56 727	62 866	66 560	63 011	4 201	
<i>DMA (collecte + particuliers déchèterie) (en tonnes)</i>	341 484	337 841	343 352	355 074	345 555	4 071	1,2 %
<i>DMA (collecte + particuliers déchèterie) / hab. (en Kg/hab.) (population mentionnée sur les matrices des coûts)</i>	633	627	638	661	642	9	1,4 %

Source : MNCA.

- Évolution de la production globale :

Ainsi, entre 2015 et 2019 :

- La quantité de déchets ménagers collectés (hors collecte en déchèteries) a diminué de 17 000 tonnes, soit 7 % ;
- La quantité de déchets assimilés collectés a augmenté de 17 000 tonnes, soit 44 % ;
- Au final, la quantité de déchets ménagers et assimilés collectés (hors collecte en déchèteries) n'a diminué que de 130 tonnes, soit 0,05 %, la baisse de la quantité de déchets ménagers collectée étant annulée par une hausse de même niveau de celle des déchets assimilés ;
- La quantité de déchets collectés en déchèteries (incluant les 30 % apportés par les professionnels) a augmenté de 6 000 tonnes, soit 7 % ;
- La quantité totale de déchets ménagers et assimilés collectés (incluant les 30 % apportés en déchèteries par les professionnels) a donc augmenté de près de 6 000 tonnes (1,60 %).

La production de DMA (déduction faite des 30 % apportés en déchèteries par les professionnels) a augmenté de 4000 tonnes entre 2015 et 2019 (soit 1,2 %).

En conséquence, sur les cinq exercices concernés, la trajectoire de la MNCA en matière de production de DMA est inverse à celle prévue par la loi susvisée du 17 août 2015 qui impose, elle, une réduction de 10 % des déchets ménagers et assimilés produits entre 2010 et 2020.

Il en est de même s'agissant de la nouvelle trajectoire prévue par la loi précitée du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (- 15 % de DMA en 2030 / 2010).

Les actions relevant du PLPDMA de la MNCA (fiches-actions se rapportant à la période transitoire 2018-2020 et préfigurant le nouveau PLPDMA 2022-2026) ne semblent donc pas être suffisamment ambitieuses pour inverser la tendance haussière observée au cours de la période précitée, en ce qui concerne en particulier les déchets assimilés et les déchets déposés dans les déchèteries métropolitaines (notamment par les particuliers).

Dès lors, l'adoption formelle du PLPDMA 2022-2026 devrait être l'occasion pour l'EPCI de renforcer substantiellement ses actions en matière de prévention, afin de parvenir à une baisse significative de la production de déchets sur le territoire métropolitain, celle de déchets assimilés, en tout premier lieu.

- Production par habitant (d'après la population mentionnée sur les matrices des coûts) :¹⁴

En 2017, la production de DMA (déduction faite des 30 % apportés en déchèteries par les professionnels) par habitant de la MNCA s'établissait à 638 Kg, soit 84 Kg de moins que la moyenne régionale (722 kg/hab. en 2017), mais 59 Kg de plus que la moyenne nationale (579 kg/hab. en 2017)¹⁵.

En 2018, la production de DMA (déduction faite des 30 % apportés en déchèteries par les professionnels) par habitant de la MNCA s'établissait à 661 Kg, soit 76 Kg de moins que la moyenne régionale (737 kg/hab. en 2018), mais 82 Kg de plus que la moyenne nationale relevée en 2017 (dernières données connues : 579 kg/hab. en 2017)¹⁶.

Enfin, en 2019, la production de DMA (déduction faite des 30 % apportés en déchèteries par les professionnels) par habitant de la MNCA s'établissait à 642 Kg, soit neuf kilogrammes de plus qu'en 2015 (633 kg/hab.).

En moyenne par habitant, la production de DMA de la MNCA est moindre que celle produite en région Provence-Alpes Côte d'Azur, mais supérieure à celle produite au niveau national.

La métropole envisage donc la mise en œuvre de différentes actions afin d'améliorer l'efficacité de la collecte. Elles sont exposées au point n° 3.4.4 ci-dessous.

¹⁴ 2017 : 538 555 habitants ; 2018 : 536 996 habitants ; 2019 : 537 999 habitants.

¹⁵ Source : observatoire régional des déchets de la région PACA - Tableau de bord 2018 - page 41.

¹⁶ Source : Observatoire régional des déchets de la région PACA - Tableau de bord 2018 - page 41.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir que la spécificité du territoire de la Métropole et son surclassement démographique « *peuvent être un facteur de distorsion pour la comparaison nationale* » et « *rendent difficile l'atteinte des objectifs réglementaires rapportés à la population permanente. Les objectifs étant exprimés en kg/hab., la masse de déchets considérée sur le territoire de la métropole se retrouve fortement majorée par l'activité touristique, par l'écart entre la population résidente et la population réelle (résidents et touristes). Cet effet dégrade mécaniquement les performances de la Métropole, d'autant plus qu'il est généralement constaté que les touristes sont moins enclins aux gestes de tri que les résidents.*

3.4.2 Les ordures ménagères et assimilées

Afin d'affiner l'analyse précitée, le tableau n° 4 ci-dessous expose la quantité de chaque type de déchet ménager collectée par la MNCA et son évolution entre 2015 et 2019.

Tableau n° 4 : Quantité de chaque type de déchet ménager collectée par la MNCA et son évolution, entre 2015 et 2019

<i>En tonnes</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Différence 2019 / 2015	Évolution 2019/2015
<i>Ordures ménagères résiduelles (1)</i>	198 578	187 340	179 464	184 941	176 493	926 816	- 22 085	- 11,12 %
<i>Emballages ménagers</i>	8 052	8 424	8 837	9 932	11 804	47 049	3 752	46,60 %
<i>Verre</i>	9 947	10 278	10 761	11 413	11 572	53 971	1 625	16,34 %
<i>Papier</i>	7 273	6 991	7 160	6 549	6 277	34 250	- 996	- 13,69 %
<i>Textile</i>	0	0	0	51	515	566	515	
<i>Sous-total Sélective (2)</i>	25 272	25 693	26 758	27 945	30 168	135 836	4 896	19,37 %
<i>Sous-total OMA (3) = 1 + 2</i>	223 850	213 033	206 222	212 886	206 661	1 062 652	- 17 189	- 7,68 %
<i>Encombrants</i>	45 769	48 521	52 148	53 706	50 733	250 877	4 964	10,85 %
<i>Gravats</i>	30 278	25 614	30 118	32 814	27 949	146 773	- 2 329	- 7,69 %
<i>Ferrailles</i>	3 967	3 856	3 867	3 645	3 250	18 585	- 717	- 18,07 %
<i>Végétaux</i>	18 225	17 008	17 126	17 728	18 156	88 243	- 69	- 0,38 %
<i>Bois</i>	3 657	3 459	3 256	3 777	4 518	18 667	861	23,54 %
<i>Mobilier</i>	954	910	1 248	1 805	2 927	7 844	1 973	206,81 %
<i>Déchets dangereux des ménages (DDM)</i>	367	344	407	421	412	1 951	45	12,26 %
<i>Déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)</i>	1 222	1 502	1 550	1 567	2 599	8 440	1 377	112,68 %
<i>Sous-total hors OMA (4)</i>	104 439	101 214	109 720	115 463	110 544	541 380	6 105	5,85 %
<i>TOTAL déchets ménagers (3 + 4)</i>	328 289	314 247	315 942	328 349	317 205	1 604 032	- 11 084	- 3,38 %

Source MNCA.

*Collecte, y compris déchèteries.

Ainsi, entre 2015 et 2019 :

- La quantité d'ordures ménagères résiduelles a diminué de 22 000 tonnes, soit 11 % ;
- Globalement, la quantité de déchets issus de la collecte sélective (emballages, verre, papier, textiles) a augmenté de près de 20 %, passant de 25 000 tonnes en 2015 à 30 000 tonnes en 2019 (la collecte sélective du textile ayant débuté en 2018) ;
- Additionnées, ces deux catégories (OMR et collecte sélective) constituent les ordures ménagères et assimilées (OMA). La quantité d'OMA collectée a diminué de 7,6 % entre 2015 et 2019, soit 17 000 tonnes de moins ;
- Globalement, la quantité des autres catégories de déchets (encombrants, gravats, ferrailles, végétaux, bois, mobilier, DDM et DEEE) a augmenté de 6 %, passant de 104 500 tonnes en 2015 à 110 500 tonnes en 2019¹⁷ ;
- Les seuls encombrants représentent la deuxième collecte la plus importante après les OMR (251 000 tonnes collectées au cours des cinq exercices concernés). La quantité d'encombrants collectée a augmenté de 11 % entre 2015 et 2019¹⁸.

S'agissant, par ailleurs, des indicateurs relatifs à la production des seules ordures ménagères et assimilées (OMA), le tableau n° 5 ci-dessous expose l'évolution de la production d'OMA par la MNCA entre 2010 et 2019, en Kg/Hab./an.

Tableau n° 5 : Évolution de la production d'OMA par la MNCA entre 2010 et 2019

Dénomination	Flux	Kg/hab année 2010	Kg/hab année 2011	Kg/hab année 2012	Kg/hab année 2013	Kg/hab année 2014	Kg/hab année 2015	Kg/hab année 2016	Kg/hab année 2017	Kg/hab année 2018	Kg/hab année 2019	Objectif : -10% d'ici 2020
Ordures Ménagères (OM) et Assimilées (OMA)	OM	408	414	413	410	385	370	348	333	343	328	-16% 
	Verre	19	18	18	18	18	19	19	20	21	22	
	Papiers	16	16	16	15	15	14	13	13	12	12	
	Emballages	13	14	13	14	15	15	16	16	18	22	
Total OMA		456	462	460	457	433	418	396	382	394	383	

Source : MNCA : Tableau figurant dans le RPQS relatif à l'exercice 2019 (Kg/Hab. d'après population INSEE).

La MNCA a donc réduit sa production d'OMA de 16 %, entre 2010 et 2019.

Néanmoins, et alors que la quantité d'OMA produite par habitant avait systématiquement baissé d'année en année depuis 2011, passant sous la barre des 400 Kg/hab. en 2016, elle a de nouveau augmenté de 12 Kg/hab. (dont 10 Kg pour les seules ordures ménagères résiduelles), soit + 3,14 %, entre 2017 et 2018, pour rebaisser de 11 Kg/hab. entre 2018 et 2019. L'EPCI n'a pu précisément déterminer les raisons ayant conduit à cette augmentation ponctuelle.

¹⁷ Y compris la collecte en déchèteries, et incluant donc les 30 % estimés être apportés par des professionnels.

¹⁸ Y compris la collecte en déchèteries, et incluant donc les 30 % estimés être apportés par des professionnels.

L'augmentation de la quantité d'OMA produite par habitant de la MNCA constatée entre 2017 et 2018 (+ 3,14 %), est supérieure de 0,74 % à celle également constatée au niveau de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 2,4 % entre 2017 et 2018), et même de 0,64 % par rapport à celle constatée sur l'ensemble du département des Alpes-Maritimes sur la période (+ 2,5 %)¹⁹.

Le tableau n° 6 ci-dessous expose, quant à lui, les données nationales, régionales (PACA) et de la MNCA relatives à l'année 2018 concernant les ordures ménagères résiduelles, le verre, les emballages et les papiers et, enfin, les ordures ménagères et assimilées.

Tableau n° 6 : Données relatives aux OMR, au verre, aux emballages et papiers et OMA (année 2018)

<i>En Kg/hab.</i>	OMR	Verre	Emballages et papiers	Total OMA
<i>National (2017)*</i>	254	30	48	334
<i>Région PACA (2018)*</i>	385	23,2	37,4	436
<i>MNCA (2018)**</i>	343	21	30	394

* Source : Observatoire régional des déchets de la région PACA - Tableau de bord 2018 - page 41 ;

** Source : MNCA : RPQS relatif à 2018 (population INSEE).

Ces données indiquent que :

- S'agissant des OMR : En 2018, chaque habitant de la métropole de Nice a produit 42 kg d'ordures ménagères résiduelles de moins qu'un habitant de la région PACA, mais 89 Kg de plus que la moyenne des français (constatée en 2017) ;
- S'agissant du verre : En 2018, la quantité de verre par habitant collectée séparément par la MNCA (21 Kg) est inférieure de 2 Kg par rapport au même indicateur régional (23 Kg), et même inférieur de 9 Kg à l'indicateur national (30 Kg) (constaté en 2017) ;
- S'agissant des emballages et des papiers : En 2018, la quantité d'emballages et de papiers par habitant collectée séparément par la MNCA (30 Kg, soit 12 Kg de papier et 18 Kg d'emballages) est inférieure de 7 Kg par rapport au même indicateur régional (37 Kg), et inférieur de 18 Kg à l'indicateur national (48 Kg) (constaté en 2017) ;
- S'agissant enfin des OMA :
 - En 2018, chaque habitant de la MNCA a produit, en moyenne, 394 Kg d'OMA, soit 42 Kg de moins que la moyenne régionale, établie à 436 kg par habitant (cette différence s'est réduite puisqu'elle était de 54 Kg/hab. en 2017) ;
 - En 2018, chaque habitant de la MNCA a produit, en moyenne, 60 Kg d'OMA de plus que la moyenne nationale relevée en 2017 et citée par l'Observatoire régional des déchets de la région PACA, soit 334 Kg/Hab. (en 2017, chaque habitant de la MNCA avait produit, en moyenne, 48 Kg d'OMA de plus que la moyenne nationale).

¹⁹ Source : observatoire régional des déchets de la région PACA - Tableau de bord 2018 - page 38.

Ainsi, comme en matière de DMA, la production d'OMA par la MNCA est plus contenue que celle produite en région Provence-Alpes Côte d'Azur, mais elle est supérieure à celle constatée au niveau national.

En ce qui concerne les seules OMR, la métropole de Nice en produisait davantage en 2018 que les quatre grandes métropoles comparables que sont Bordeaux, Toulouse, Nantes et Montpellier, comme l'expose le tableau n° 7 ci-dessous.

Tableau n° 7 : Comparaison de la production d'OMR en 2018 entre la MNCA et quatre autres métropoles

Métropoles	Pop. métrop.	Pop. comm. principale	Taux de rés. secondaire et de places hôtel/ camping	OMr	CS	Source ratios
Métropole Nice Côte-d'Azur	538 574	342 522	21%	343	31	Rapport annuel 2018
Toulouse Métropole	762 956	475 438	4%	291	44	Rapport annuel 2018
Nantes Métropole	646 522	306 694	3%	214	49	Rapport annuel 2018
Montpellier Méditerranée Métropole	465 070	281 613	6%	290 <i>Collecte biodéchets</i>	52	Rapport annuel 2018
Bordeaux Métropole	783 081	252 040	5%	244	50	SINOE

Source : MNCA.

Des cinq métropoles susvisées, celle de Nice est la seule à disposer d'un ratio de production d'OMR dépassant largement les 300 Kg/Hab. en 2018. La MNCA justifie cette moindre performance du fait de l'activité touristique du territoire métropolitain.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que la Métropole « *pâtit du manque significatif d'opérateurs économiques du secteur des déchets pouvant prendre en charge globalement et de manière satisfaisante les déchets assimilés des artisans et des petites entreprises sur son territoire (végétaux, bois, déchets dangereux des ménages dont peintures, déchets industriels banals)* ». Ainsi, selon lui « *la Métropole connaît une augmentation des encombrants collectés sur la voie publique, des déchets issus des équipements électriques et électroniques (DEEE), déchets d'activité économique (DAF.) et déchets dangereux des ménages (DDIM) en déchetteries.* »

3.4.3 Le verre et le papier

S'agissant spécifiquement, par ailleurs, des quantités de verre et de papier collectées par la MNCA, le tableau n° 8 ci-dessous expose leur évolution entre 2015 et 2019.

Tableau n° 8 : Évolution des quantités de verre et de papier collectées par la MNCA, entre 2015 et 2019

<i>En tonnes</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2019/2015	Évolution 2019/2015 (%)
<i>PAPIER</i>	7 273	6 991	7 160	6 549	6 277	- 996	- 13,7 %
<i>VERRE</i>	9 947	10 278	10 761	11 413	11 572	1 625	16,3 %

Source : MNCA.

Ainsi, entre 2015 et 2019 :

- Les quantités de papiers collectées (en PAV et dans les bacs jaunes) ont diminué de près de 1 000 tonnes, soit 13,7 %. Les quantités récoltées *via* les points d'apport volontaire ont diminuées sur la période, du fait, selon la MNCA, de leur prise en charge dans le cadre de convention de redevance spéciale ;
En parallèle, les quantités récoltées *via* les bacs jaunes ont légèrement augmenté. En 2019, l'intégralité des 6 277 tonnes de papier²⁰ collectées a été recyclée (par la société Véolia) ;
- Les quantités de verre collectées ont augmenté de 1 625 tonnes, soit 16,3 %. En 2019, l'intégralité des 11 572 tonnes de verre²¹ collectées a été recyclée²² (par la société OI Manufacturing).

3.4.4 Les actions envisagées par la MNCA pour améliorer l'efficacité de la collecte

La métropole de Nice indique chercher à « *optimiser et à améliorer l'efficacité de la collecte* », ainsi qu'« *à définir la meilleure stratégie pour maîtriser ses coûts et exercer un service public de qualité* ». La nouvelle stratégie de collecte pour les années à venir pourrait notamment aboutir :

- Au développement de la collecte en apports volontaires dans les zones touristiques ;
- À l'augmentation de la fréquence de collecte des emballages, en substitution d'un passage de collecte des ordures ménagères ;
- À la reprise totale en régie de la collecte des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), voire des encombrants sur les secteurs encore en prestations.

²⁰ Source : RPQS 2019.

²¹ Source : RPQS 2019.

²² En 2019 la totalité du verre collecté est recyclée pour redevenir du verre après tri et fonte. Ainsi, 1 tonne de verre recyclée = 0,46 tonne équivalent CO2 économisée.

3.5 Focus sur la collecte des emballages en plastique

S'agissant des aspects relatifs à la performance de cette mission de service public, la métropole de Nice indique avoir pour objectif, acté en 2017, « *de rejoindre les performances nationales de tri des usagers* ».

Suite à l'extension de la consigne de tri (ECT) instituée à partir du second semestre 2019, l'EPCI mesure le niveau d'efficacité constaté *via* la quantité de matériaux produits au centre de tri, c'est-à-dire les matières collectées moins les refus de tri (tonnes collectées - tonnes de refus).

En ce qui concerne spécifiquement les emballages en plastique, leur production (passage sur la chaîne de tri et mise en balles) entre l'exercice 2018 (avant l'ECT) et l'exercice 2020 (première année pleine après l'ECT) a été multipliée par près de trois, passant de 686 tonnes à 2 044 tonnes. Elle est ainsi passée, entre ces deux années, de 1,3 Kg/hab. à 3,8 Kg/hab.

Le passage à l'ECT a donc engendré une augmentation de 2,5 Kg/hab./an des quantités d'emballages en matière plastique intégrées dans le système de recyclage.

Cette croissance est supérieure à celle constatée par Citéo. Cet organisme estime, en effet, que dans les villes où le tri a été simplifié, sont triés deux kilogrammes supplémentaires par an et par habitant de nouveaux emballages en plastique par rapport aux villes n'ayant pas encore étendu la consigne de tri des emballages en plastique.

Toujours selon Citéo²³, en 2019, le taux national du recyclage du plastique s'élevait à 29 %. Cette même année, le taux de la MNCA s'est élevé à 83 %, puisque, sur les 1 958 tonnes collectées, 1 628²⁴ ont été recyclées (par la société Valorplast).

La métropole de Nice s'inscrit donc dans la dynamique fixée par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, à savoir, tendre vers l'objectif de 100 % de plastique recyclé d'ici le 1^{er} janvier 2025.

Le bilan financier constaté en 2019 s'établit à - 575 K€ (640 K€ de dépenses - 65 K€ de recettes).

Ramené à la quantité supplémentaire d'emballages en plastique collectée en 2019 par rapport à 2018 (605 tonnes²⁵), le coût découlant pour l'EPCI de l'instauration de l'ECT peut être estimé à 0,9€ par kilogramme supplémentaire inséré dans la boucle du recyclage.

En outre, ce coût supplémentaire représente 1,07€ par habitant²⁶ métropolitain en 2019 (les dépenses supplémentaires représentent 1,19€ par habitant, les recettes supplémentaires 0,12€ par habitant).

²³ Source : Citéo : Chiffres clés du recyclage des emballages ménagers en 2019.

²⁴ Source : RPQS 2019.

²⁵ Source : MNCA.

²⁶ Sur la base la population mentionnée dans la matrice des coûts de l'ADEME (537 999 habitants en 2019).

3.6 Focus sur la collecte des biodéchets

Depuis 2016, les producteurs de plus de dix tonnes de biodéchets par an ont l'obligation de les trier séparément.

Pour tous les autres producteurs de biodéchets, la loi susvisée relative à la transition énergétique et pour la croissance verte prévoit la généralisation du tri à la source des biodéchets d'ici 2025.

S'agissant de la métropole de Nice, les activités économiques générant un volume de biodéchets supérieur à 7m³ par an doivent s'en remettre exclusivement au secteur marchand. Elles ne sont donc pas considérées comme usagers du service public métropolitain.

Ainsi, parmi les usagers de ce service, l'EPCI distingue la collecte des biodéchets selon deux catégories de producteurs :

- Les ménages et les activités économiques générant un flux de biodéchets comparable à celui des ménages ;
- Les « gros producteurs » (cantines, petits restaurants d'entreprise, traiteurs, métiers de bouche, fleuristes, etc.) soumis à la redevance spéciale. Produisant un volume de biodéchets inférieur ou égal à 7m³ par an, ces acteurs ont fait le choix de l'usage du service public de collecte, tout en acceptant une collecte séparative de ce flux.

Cependant, en 2020, la métropole de Nice ne procédait pas à la collecte sélective des biodéchets, qu'elle intéresse l'une ou l'autre de ces deux catégories. Pour justifier cette situation, elle invoque le « manque d'exutoires sur le département des Alpes-Maritimes ».

La métropole a indiqué qu'une expérimentation a été réalisée entre 2013 et 2018 à destination des « gros producteurs » (volume de biodéchets inférieur ou égal à 7m³ par an), dans le cadre de la mise en œuvre de la redevance spéciale, en lien avec le centre de valorisation organique (CVO) du Broc, exploité par le syndicat mixte d'élimination des déchets (SMED).

La MNCA a précisé, cependant, que *« ce site connaît malheureusement des avaries fréquentes depuis deux ans (ce flux de déchets ayant notamment provoqué des dysfonctionnements sur le CVO), entraînant ainsi l'abandon du test »*.

Compte tenu des obligations législatives susmentionnées, la métropole de Nice indique envisager *« le déploiement de la collecte de biodéchets entre 2022-2025 »* sur l'ensemble du territoire métropolitain et pour l'ensemble des producteurs entrant dans le champ du service public de gestion des déchets des ménages.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que *« la métropole a dégagé les emprises foncières sur son territoire pour permettre la création d'une unité de traitement des biodéchets et souhaite pleinement s'inscrire dans les objectifs du plan de relance pour une économie durable. La métropole souhaite engager la collecte des biodéchets dans les délais prescrits par le législateur et cet engagement se traduit par des partenariats avec l'ADEME en cours de finalisation. »*

3.7 La collecte en déchèteries

Treize déchèteries desservent plus de 500 000 habitants, soit près de 95 % de la population métropolitaine, répartie sur une trentaine de communes-membres (sur 49).

Selon la MNCA, les principaux flux collectés en déchèterie sont le tout-venant, le bois, les déchets verts, les gravats propres et sales²⁷, les ferrailles, les déchets d'ameublement, les déchets dangereux (dont 75-80 % de pâtes et peintures), les huiles de vidange et les huiles alimentaires.

Les conditions d'accès aux déchèteries sont définies par le règlement intérieur relatif à ces installations. Celui actuellement en vigueur a été validé par le conseil métropolitain par délibération du 4 mai 2018. Les usagers résidant hors du territoire de la métropole de Nice peuvent déposer des déchets, mais doivent s'acquitter des coûts inhérents à leur élimination (transport et traitement). Ce règlement prévoit aussi, notamment, la gratuité des apports pour l'ensemble des usagers résidant sur le territoire métropolitain, et ce, jusqu'à deux tonnes de dépôt. Les particuliers peuvent, en outre, déposer leurs déchets verts sans limitation de tonnage.

Enfin, les dépôts de ferrailles et de déchets issus des catégories sous gestion d'éco-organismes sont gratuits sur les sites équipés en conséquence.

3.7.1 L'évolution de la fréquentation des déchèteries

Le tableau n° 9 ci-dessous présente l'évolution entre 2017²⁸ et 2019 de la fréquentation (nombre de dépôts) de dix déchèteries (sur 13) équipées d'une borne d'accès automatisé²⁹.

Tableau n° 9 : Évolution entre 2017 et 2019 de la fréquentation (nombre de dépôts) de dix déchèteries de la MNCA équipées d'une borne d'accès automatisé

	Cagnes sur Mer	Carros	Castagniers	La Gaude	La Trinité	Levens	Nice Est	Nice Nord	Nice Ouest	Vence	Total
2017	52 133	15 783	2 664	21 181	11 029	8 451	36 280	12 982	29 396	56 380	246 279
2018	35 143	16 002	3 647	28 381	11 921	6 168	44 011	15 059	25 687	38 924	224 943
2019	49 023	17 856	3 118	24 982	13 828	9 960	40 822	4 814	33 515	35 858	233 776
TOTAL	136 299	49 641	9 429	74 544	36 778	24 579	121 113	32 855	88 598	131 162	704 998
Evolution 2019/2017 (nombre de dépôts)	-3 110	2 073	454	3 801	2 799	1 509	4 542	-8 168	4 119	-20 522	-12 503
Evolution 2019/2017 (%)	-6,0%	13,1%	17,0%	17,9%	25,4%	17,9%	12,5%	-62,9%	14,0%	-36,4%	-5,1%

Source : MNCA.

²⁷ Les gravats sales sont les gravats en mélanges appelés à progressivement disparaître à partir de 2020.

²⁸ Prise en compte de l'année 2017 puisque plusieurs de ces déchèteries ont été équipées fin 2015 ou dans le courant de l'année 2016 de bornes d'accès automatisées.

²⁹ Cagnes-sur-Mer, Carros, Castagniers, La Gaude, La Trinité, Levens, Nice-Est, Nice-Nord, Nice-Ouest et Vence.

Ainsi, au cours des trois exercices concernés, plus de 700 000 dépôts ont été effectués dans les dix déchèteries susvisées. Entre 2017 et 2019, leur nombre total a néanmoins baissé de plus de 12 500, soit 5 %.

Ils ont diminué dans trois déchèteries (- 31 800), dont significativement dans deux d'entre-elles (Vence et Nice-Nord), tandis qu'ils progressaient modérément dans les sept autres (+ 19 300).

S'agissant, par ailleurs, de l'impact de l'ouverture de nouvelles déchèteries sur la collecte « hors déchèteries », la MNCA a précisé *« ne pas avoir constaté de baisse notable de déchets collectés en porte-à-porte lors de la dernière ouverture d'une déchetterie »*.

3.7.2 Les déchets d'activités économiques

L'essentiel des déchets d'activités économiques (DAE) devrait être collecté séparément par des opérateurs privés.

La compétence de la MNCA en termes de gestion des déchets se cantonnant aux déchets ménagers et assimilés, ses déchèteries sont donc uniquement équipées pour recevoir ces derniers³⁰. Lorsqu'ils relèvent des « déchets assimilés », les déchets des entreprises (artisans, commerçants, bureaux, etc.) et les déchets du secteur public (administrations, hôpitaux, etc.) sont collectés dans les mêmes conditions que les ordures ménagères.

L'EPCI considère que les DAE (artisans du BTP, en particulier), dès lors qu'ils n'entrent pas dans cette catégorie « assimilée », ne relèvent pas de sa compétence.

Dès lors, ceux-ci doivent être orientés vers les sites dédiés à la gestion des déchets des activités économiques, notamment ceux installés sur le territoire métropolitain. Ces sites sont exploités par des opérateurs économiques du secteur des déchets ou par des négoce de matériaux de construction³¹.

Aussi, l'EPCI a précisé ne pas connaître *« la part qui ne relève pas de sa gestion »* et produite sur le territoire métropolitain.

S'agissant du tonnage déposé en déchèterie et relevant des activités économiques, la métropole de Nice a précisé que *« la distinction entre les déchets des ménages et des professionnels en déchèteries est difficilement identifiable pour un certain nombre de raisons (usagers prêtant le badge aux professionnels dans le cadre de travaux domestiques, usagers utilisant leur badge à des fins professionnels d'auto-entrepreneuriat, pas d'équipement en pont-bascule dans toutes les déchèteries pour comptabiliser les masses de déchets par apporteur avec précision, etc.) »*.

³⁰ Il s'agit, selon l'ADEME, des déchets qui regroupent les déchets des activités économiques pouvant être collectés avec ceux des ménages, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, sans sujétions techniques particulières (article L. 2224-14 du Code général des collectivités territoriales).

³¹ Sont cités par l'EPCI : Valazur PAL à Nice Saint Isidore/Véolia, CTVA quartier de l'Ariane/Suez, Plateforme du Bâtiment quartier de l'Ariane à Nice, Ciffreo Bona à Cagnes sur Mer et Ciffreo Bona à Nice Pasteur, Algora Environnement Drap, Sofovar, etc.).

Elle est néanmoins en mesure de fournir les données ci-dessous, qui se rapportent aux professionnels, identifiés en tant que tels *via* l'utilisation de leur badge d'accès *ad hoc*. Ainsi, le tableau n° 10 ci-dessous expose le pourcentage des tonnages de déchets d'activités économiques déposés par des professionnels, entre 2015 et 2019.

Tableau n° 10 : Pourcentage des tonnages de déchets d'activités économiques déposés par des professionnels en déchèteries, entre 2015 et 2019

En %	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne	Evolution 2019/2015
Bois	27,41	37,79	29,47	19,19	30,07	28,79	2,66
Cartons	28,60	38,37	35,04	34,76	38,64	35,08	10,04
D3E	23,27	37,37	19,38	26,27	24,22	26,10	0,95
Déchets verts	29,79	20,18	17,38	13,64	17,26	19,65	-12,53
Déchets ménagers spéciaux	8,84	27,47	17,47	9,23	20,43	16,69	11,59
Ferrailles	27,21	30,03	30,40	25,40	28,68	28,34	1,47
Gravats (propres et sales)	22,305	23,795	17,395	20,815	21,06	21,07	-1,24
Tout-venant	24,09	27,33	31,38	28,41	29,82	28,20	5,73
TOTAL	23,76	29,57	23,92	22,06	25,69	25,00	1,93

Source : MNCA.

Entre 2015 et 2019, en moyenne, au moins 25 % du tonnage collecté en déchèterie concerneraient des déchets d'activités économiques déposés par des professionnels.

Ces derniers ont augmenté de près de 2 % entre 2015 et 2019, tous matériaux confondus. Les quantités de déchets verts ont diminué de plus de 12 % sur la période, quand les cartons augmentaient de 10 % et les déchets ménagers spéciaux³² (DMS) de 11,6 %.

L'EPCI estime que le « tout-venant » est « *le déchet le plus représentatif des flux apportés par les entreprises, dans la mesure où il reste l'un des déchets les plus onéreux lorsqu'il est pris en charge dans des installations privées* ».

Quoi qu'il en soit, pour les raisons évoquées précédemment, le tonnage exposé ci-dessus ne peut être considéré comme exhaustif.

En effet, la MNCA estime elle-même plutôt à environ 30 % des apports totaux en déchèterie ceux effectués par des professionnels (moyenne concernant l'ensemble des matériaux).

Sur la base du tonnage des gravats (propres et sales) déposés en déchèteries entre 2015 et 2018, la chambre a calculé le tonnage pouvant relever des professionnels sur la base des 30 % estimés par l'EPCI.

³² Les déchets ménagers spéciaux (DMS) sont les déchets domestiques présentant un danger potentiel pour la santé ou l'environnement. Il s'agit de déchets de produits potentiellement : explosifs (aérosols...), corrosifs (acides), nocifs ou irritants (ammoniaques), inflammables (alcool, solvant), polluants (comportant des métaux lourds par exemple comme les piles), toxiques (médicaments, herbicides...).

Tableau n° 11 : Tonnages de déchets d'activités économiques déposés par des professionnels en déchèteries, entre 2015 et 2019

	2015	2016	2017	2018	PROFESSIONNELS	PARTICULIERS	TOTAL
	30 % PROF	30 % PROF	30 % PROF	30 % PROF			
Gravats	8 898	7 517	8 758	9 552	34 725	81 026	115 751

Source : MNCA.

Sur les bases du tonnage total de gravats déposés en déchèteries (115 751 tonnes) et du pourcentage figurant dans le tableau n° 10 concernant les gravats (21 %), le tonnage de gravats imputable aux professionnels représenterait 24 300 tonnes, soit 10 400 tonnes de moins qu'en prenant en compte l'estimation de 30 % de gravats déposés par les professionnels.

Ainsi, au moins 9 % du tonnage de gravats³³ pourraient avoir été déposés par des professionnels et non-facturés à ce titre, soit, sur la période, 10 400 tonnes (9 % de 115 751). Le tarif relatif aux gravats (actuellement en vigueur, pour les résidents de la métropole de Nice) est de 100 € la tonne (moyenne des tarifs « gravats propres » et « gravats sales »).

Au regard de ces éléments (tonnage non-facturé sur la période et tarifs en vigueur en décembre 2020), l'absence de facturation se rapportant aux seuls gravats est susceptible d'avoir entraîné un manque à gagner de l'ordre d'un million d'euros (1,04 M€) sur la période 2015-2018, soit près de 250 K€/an.

Ce manque à gagner est à rapporter au total des recettes provenant de la facturation des usagers (professionnels et particuliers), qui s'est élevé à 1 122 586 € en 2018.

L'enjeu financier découlant de la détection précise des professionnels à l'entrée des déchèteries et de la juste facturation des dépôts de DAE réalisés par ces derniers s'avère donc potentiellement significatif, d'autant que le manque à gagner ne se rapporte pas qu'aux seuls gravats ayant fait l'objet de la démonstration susvisée.

En outre, en l'absence d'une telle facturation, le coût du traitement des DAE déposés par les professionnels, et non-identifiés en tant que tels, est, de fait, intégralement mis à la charge de l'EPCI, qui finance ce service *via* la TEOM.

Or, le contribuable métropolitain n'a pas vocation à financer le traitement des DAE à la place des entrepreneurs et des artisans, d'autant que ces derniers sont censés facturer à leurs clients le coût de l'élimination des déchets issus des chantiers qui leurs sont confiés.

Dans ces conditions, la métropole de Nice Côte d'Azur devrait instituer, dans chacune des déchèteries dont elle assure la gestion, un dispositif visant à identifier précisément les dépôts des déchets d'activités économiques, afin d'être en mesure de leur appliquer la tarification appropriée en vigueur, sans exception.

L'ADEME précise, à cet égard, que l'une des pistes d'optimisation du fonctionnement des déchèteries consiste à vérifier l'origine des apports et le type d'utilisateur, de manière à contrôler les apports des professionnels, notamment.

³³ Soit 30 % (estimation du tonnage de gravats déposés par les professionnels) - le pourcentage recensé à ce titre précisé par la MNCA.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que « la métropole a renforcé sur la période 2018-2019 la présence d'agents administratifs sur les sites afin d'améliorer le contrôle des usagers, ainsi que l'identification précise des déchets réceptionnés. » En outre, « elle déploie en 2021 un nouveau système de contrôle d'accès et développe un outil automatisé de facturation pour les apporteurs en déchèteries. »

3.7.3 Les déchets verts

Il n'existe plus de collecte en porte-à-porte des déchets verts sur le territoire métropolitain. En conséquence, actuellement, les déchets verts sont collectés uniquement en déchèteries et sur ces points relais.

3.7.4 Les débouchés pour les déchets collectés en déchèteries

Sur l'ensemble du tonnage collecté en déchèteries, les données issues des centres de traitement permettent de connaître les débouchés se rapportant à huit types de déchets, en détaillant, pour chacun, s'il y a lieu, son pourcentage de valorisation matière, de valorisation énergétique, d'enfouissement, ainsi que la part de ces déchets utilisées pour le comblement et un entreposage en Installations de Stockage de Déchets Inertes (ISDI).

Les données relatives à l'année 2019 figurent dans le tableau n° 12 ci-dessous.

Tableau n° 12 : Les débouchés de huit types de déchets collectés en déchèteries, en 2019

<i>Année 2019</i>	Tonnages	Valorisation matière (%)	Valorisation énergétique (%)	Enfouissement (%)	Comblement ISDI (%)
<i>Encombrants - Tout venant</i>	27 196	20	76	4	
<i>Ferrailles</i>	3 158	100			
<i>Bois</i>	4 350	100			
<i>Déchets verts</i>	16 983	100			
<i>Gravats propres</i>	25 760				100
<i>Gravats sales</i>	1 866	6		18	76
<i>Déchets d'Équipement d'Ameublement</i>	2 927	100			
<i>Déchets d'Équipements Électriques et Electroniques</i>	6 595	81,26	7,86	10,88	

Source : MNCA.

Ainsi, 100 % des ferrailles, du bois, des déchets verts et des déchets d'équipement d'ameublement font l'objet d'une valorisation matière. *A contrario*, les gravats propres ont été utilisés pour le comblement ou entreposés en ISDI. 18 % du tonnage de gravats sales ont été enfouis (soit 336 tonnes) et 76 % utilisés pour le comblement ou entreposés en ISDI. Enfin, près de 11 % des DEEE ont également été enfouis (soit 725 tonnes).

Les déchets des artisans du bâtiment et des travaux publics (BTP) suivent les mêmes filières de traitement que les déchets ménagers et assimilés, à savoir, principalement :

- Le tri des déchets en mélange en centre de tri (Centre de Tri Haute Performance des déchets industriels banals), avec production de combustibles solides de récupération dirigés vers des filières de valorisation énergétique (76 % du flux), de la valorisation matière (20 % du flux) et, pour la part « non-incinérable » (4 % du flux), de l'enfouissement en installations de stockage de déchets non-dangereux (ISDND), situées hors du département des Alpes-Maritimes ;
- Les gravats propres collectés sont dirigés directement vers des sites de comblement de carrière sur lesquels ils peuvent subir un prétraitement permettant de recueillir des fractions intéressantes pour la construction.

3.8 Le temps de travail des agents chargés de la collecte

Conformément à l'accord cadre de la collectivité en date du 23 janvier 2012, les agents en charge de la collecte des déchets ménagers et assimilés travaillent sur la base d'un cycle de 35 heures par semaine, organisé sur 5 ou 6 jours en fonction des nécessités de service.

La MNCA a institué 9 jours de sujétions spéciales pour les agents travaillant de nuit, en extérieur ou réalisant des travaux pénibles. L'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale prévoit ce mécanisme.

La métropole de Nice a précisé que le « fini-parti » n'est plus en vigueur depuis le passage aux 35 heures en 2002. Les agents en charge de la collecte effectuent un temps de travail minimum de 1 544 heures par an (1 607 heures, moins les 9 jours de sujétions spéciales pour compenser la pénibilité du travail).

3.8.1 Les heures supplémentaires

Le tableau n° 13 ci-dessous expose le nombre d'agents ayant effectué des heures supplémentaires, le nombre d'heures supplémentaires réalisées et, enfin, le coût desdites heures supplémentaires pour la collectivité, entre 2015 et 2019.

Tableau n° 13 : Évolution du nombre d'agents ayant effectué des heures supplémentaires, le nombre d'heures supplémentaires réalisées et, enfin, le coût desdites heures supplémentaires pour la collectivité, entre 2015 et 2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015-2019 (%)
<i>Nombre d'agents concernés</i>	384	372	374	364	389	1,3
<i>Nombre d'heures supplémentaires réalisées</i>	55 294	56 418	59 200	61 247	66 859	20,9
<i>Coût</i>	1 290 512	1 338 044	1 434 332	1 485 709	1 621 203	25,6

Source : MNCA.

Entre 2015 et 2019, le nombre d'heures supplémentaires réalisées a augmenté de près de 21 %. Le coût lié à leur rémunération a augmenté, en parallèle, de 25 %, alors même que le nombre d'agents bénéficiaires a peu évolué (+ 1,3 %).

La métropole de Nice a précisé, à cet égard, que « *l'évolution des heures supplémentaires est notamment liée à l'évolution de la démographie sur une partie du territoire métropolitain (ouest) et à la diversification et au renforcement de certaines prestations (notamment le doublement de la collecte sélective des emballages, le tri à la source des déchets électroniques et des déchets d'ameublement)* ».

Selon elle, leur progression est aussi à mettre en relation avec « *un accroissement notable des actes d'incivilités [...] conduisant la régie à mettre en place des prestations afin de permettre une résorption de ces dépôts, conformément à l'obligation de maintien de la salubrité intégrée dans le règlement sanitaire départemental (article 84)* ».

Conformément à l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, la MNCA a fixé la liste des emplois dont les missions peuvent conduire à la réalisation d'heures supplémentaires, *via* les délibérations n° 30.3 du 30 janvier 2012 et n° 30.7 du 9 juillet 2012.

Peuvent percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) les agents des catégories B et C titulaires, stagiaires et non-titulaires.

En outre, certains agents affectés dans des services limitativement énumérés peuvent effectuer des heures supplémentaires au-delà de la limite du plafond mensuel fixé à 25 heures.

3.8.2 Le système de contrôle automatisé du temps de travail

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), visé dans les deux délibérations susmentionnées, conditionne le versement des IHTS à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires que les agents ont accomplies.

La MNCA a institué des moyens de contrôle automatisés destinés aux agents non-opérationnels de la régie Gestion des DMA.

S'agissant des autres agents relevant de la compétence « gestion des déchets », elle a indiqué que *« La mise en place d'un tel système, sur la base des outils utilisés habituellement par la Métropole, s'est longtemps avérée complexe. Le principal motif étant une amplitude des horaires de travail s'étalant sur deux journées (prise de service le lundi à 20h30 et fin de service le mardi à 3h30 par exemple). Toutefois, au cours du second semestre 2019, la mise en place d'un système automatisé adapté aux agents opérationnels a été initiée. En lien avec les services des ressources humaines et des services informatiques, l'outil a été adapté afin de le rendre compatible aux spécificités du service ».*

La métropole a également précisé que *« la crise sanitaire a engendré un retard sur le déploiement effectif au sein des différentes unités. Depuis le 21 septembre 2020, un système de gestion automatisée du temps de travail est en cours de test avec les agents opérationnels basés sur le secteur Est-Haut Pays. Ce site, qui compte 62 agents, dispose des spécificités techniques permettant cette mise en place. Après cette première phase de test, ce déploiement se poursuivra sur l'ensemble de nos sites au cours de l'année 2021 ».*

Nonobstant les effets induits par la crise sanitaire, il s'avère que ce dispositif n'était pas institué en 2019, donc avant même le début de la pandémie, alors même que les dispositions conditionnant le versement d'IHTS à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés sont prévues par un décret du 14 janvier 2002.

En mars 2021, 58 agents avaient été intégrés dans le dispositif de contrôle automatisé de temps de travail, ce qui représente 15 % de l'effectif opérationnel total.

En conséquence, 85 % des agents opérationnels ne bénéficiaient pas d'un tel système.
--

Les heures supplémentaires relèvent donc encore très largement d'états déclaratifs individuels, validés par les chefs d'équipe et les responsables de pôles opérationnels.

Dans ces conditions, la chambre invite la métropole de Nice Côte d'Azur à poursuivre le passage des agents opérationnels chargés de la collecte des déchets sous le régime d'un système de contrôle automatisé du temps de travail.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que *« le contrôle automatisé du temps de travail a été mis en place sur le secteur Est littoral depuis la reprise en régie le 1^{er} juillet 2021 et que le déploiement se poursuivra au cours des prochains mois sur l'ensemble des pôles opérationnels, avec comme objectif l'application du système de contrôle automatisé du temps de travail à la totalité des effectifs opérationnels au plus tard fin 2024 ».*

4 LE TRAITEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS

Sont analysés ci-dessous les différents types de traitements des déchets ménagers et assimilés que sont l'incinération, le tri, le recyclage, le stockage et l'enfouissement.

4.1 L'incinération des DMA

4.1.1 La concession de l'Unité de Valorisation Énergétique de Nice

Aux termes de la convention de concession de chauffage urbain de Nice-Est signée le 20 octobre 1978, la commune de Nice a concédé à la société Sonitherm la production de vapeur à partir des résidus urbains dans l'usine d'incinération construite par cette collectivité dans le quartier de l'Ariane, ainsi que la distribution et la commercialisation de cette énergie *via* un réseau de chauffage urbain sur les secteurs de l'Ariane et de Nice-Est.

Le transfert, en 2001, de la compétence relative à l'élimination et à la valorisation des déchets ménagers et assimilés de la commune de Nice à la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur (CANCA) a entraîné une cogestion de ce contrat de concession, d'une part par la CANCA pour les aspects liés au traitement des déchets ménagers, d'autre part par la commune de Nice s'agissant des aspects liés au réseau de chauffage urbain, resté compétence communale.

La distribution de chauffage urbain ayant été intégrée à la compétence « élimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés » en 2008, la communauté d'agglomération, devenue par suite communauté urbaine puis enfin métropole Nice Côte d'Azur, est devenue la seule autorité concédante du contrat de concession précité.

Ce dernier devait prendre fin le 31 décembre 2018. Or, la nouvelle délégation de service public qui devait succéder à cette concession n'a été attribuée que fin juillet 2021.

Une première prorogation, jusqu'au 31 mars 2021, de la concession attribuée en 1978 à Sonitherm est due à un incident grave survenu au cours de la procédure initiée par la MNCA visant à déléguer l'exploitation de l'UVE. Cet incident a conduit le conseil métropolitain à déclarer cette procédure sans suite, pour motif d'intérêt général, par délibération du 24 septembre 2018. Selon l'EPCI, l'arrêt de ces procédures a nécessité, pour des questions de continuité de service, de prolonger le contrat de concession liant la MNCA à Sonitherm, pour une durée de deux ans, pour tenir compte des délais de mise en place d'un nouveau mode de gestion.

En raison de la crise sanitaire, cette concession a été de nouveau prolongée, jusqu'au 22 juillet 2021.

4.1.2 L'incinération des déchets de la MNCA par l'UVE de Nice

L'UVE de Nice, située au 33, boulevard de l'Ariane, assure le traitement des DMA de l'ensemble des habitants de la métropole de Nice Côte d'Azur, mais également celui des déchets produits par les habitants d'autres collectivités, notamment les communautés d'agglomération de la Riviera Française et du Pays de Grasse, et les communautés de communes du Pays des Paillons et des Alpes d'Azur.

En 2019, les DMA livrés par la MNCA représentaient 69 % des quantités totales de déchets traitées par l'UVE.

Entre 2015 et 2019, environ 1,1 million de tonnes de déchets ménagers et assimilés livrées par la métropole de Nice a été incinérée par l'UVE.

Les quantités ont baissé de plus de 2 % en 2019 par rapport à 2015. Cette diminution est, en partie, liée à l'augmentation des quantités de déchets triés et recyclés.

4.1.3 Les contrôles réalisés au sein de l'UVE par les services métropolitains

La métropole de Nice a conservé en régie la gestion du pesage des véhicules entrants et sortant du site.

Six agents métropolitains (opérateurs-peseurs) sont ainsi affectés à l'exécution de cette mission. Les opérateurs-peseurs disposent d'un local qui leur est uniquement dédié. Tous les véhicules, qu'ils apportent des déchets à traiter ou qu'ils emportent des déchets post-traitement, doivent passer par la pesée pour pénétrer ou sortir des installations de l'UVE.

Les opérateurs-peseurs, qui utilisent le réseau informatique de la MNCA, sont encadrés par un « technicien de traitement des déchets », dont le bureau est situé au sein même du pôle administratif de l'UVE. Ce dernier a pour missions principales, outre l'encadrement direct des six agents précités :

- De contrôler le prestataire, notamment de rédiger des rapports quotidiens sur l'activité de l'UVE (déchets entrants, sortants, consommations énergétiques, productions énergétiques, etc.), de transmettre les relevés de compteurs à la subdivision « traitement » de la régie et, enfin, de suivre en temps réel l'activité de l'usine *via* un accès à l'outil de suivi délégataire ;
- D'établir une synthèse journalière du tonnage de déchets traités ;
- D'enregistrer l'ensemble des données recueillies sur informatique afin de les transmettre au responsable de la subdivision traitement, aux fins d'élaboration du compte conventionnel annuel du contrat liant la collectivité à Sonitherm ;
- De contrôler le traitement approprié des déchets, ainsi que les factures (vérification des tonnages entrants et sortants et vérification et validation des factures de tonnage émises par le délégataire de service public).

Les données de pesage permettant la facturation des déchets entrants et sortants proviennent ainsi, uniquement, des services métropolitains et non du délégataire.

L'EPCI a précisé, enfin, que dans le cadre de l'amélioration du contrôle de l'accès à l'UVE, il est prévu d'ajouter des caméras permettant le contrôle des plaques d'immatriculation en lien avec le logiciel de pesée, ainsi que des caméras positionnées au-dessus des véhicules pour vérifier la nature des matières apportées.

4.2 Le tri et le recyclage des déchets de la métropole de Nice

4.2.1 Le tri

4.2.1.1 Le centre de tri de Cannes

La métropole de Nice n'utilise qu'un seul centre de tri, situé à Cannes et géré par le syndicat mixte d'élimination des déchets du moyen Pays des Alpes-Maritimes (SMED), auquel adhère l'EPCI. L'ancien centre de tri a été totalement remplacé au 4^{ème} trimestre 2016 par une nouvelle structure.

Le centre mis en service en mars 2017 fonctionne en trois postes (3 X 8). Il assure le tri des déchets concernés produits par l'ensemble de la population des Alpes-Maritimes.

4.2.1.2 La quantité de déchets de la MNCA triés

Le tableau n° 14 ci-dessous expose l'évolution, pour chaque type de déchets concerné livré par la MNCA au centre de tri de Cannes, de la quantité triée entre 2015 et 2019³⁴.

**Tableau n° 14 : Évolution de la quantité de déchets de la MNCA triés
entre 2015 et 2019**

<i>En tonnes</i>	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL	Évolution 2019/2015 (tonne)	Évolution 2019/2015 (%)
<i>PAPIERS DES BACS JAUNES</i>	827	794	1 275	949	962	4 806	135	16,4 %
<i>CARTONS</i>	5 385	4 928	6 420	5 727	6 785	29 245	1 400	26 %
<i>PLASTIQUES</i>	1 284	1 411	1 559	1 481	1 628	7 362	344	26,8 %
<i>BRIQUES</i>	122	185	141	100	121	670	- 1	- 1 %
<i>ALUMINIUM</i>	74	30	82	70	24	281	- 51	- 68,1 %
<i>ACIER</i>	337	352	491	464	515	2 159	179	53,1 %
TOTAL	8 029	7 699	9 967	8 792	10 036	44 523	2 007	25 %

Source : MNCA.

³⁴ Il s'agit des flux sortants du centre de tri, après tri, donc du tonnage recyclé.

Entre 2015 et 2019, 44 500 tonnes de déchets de la MNCA ont été triées au centre de tri de Cannes. La quantité globale triée entre ces deux exercices a augmenté de 25 %. Néanmoins, selon le type de déchet, cette évolution apparaît contrastée.

Ainsi, notamment :

- La quantité totale de papier (issu des bacs jaunes) triée a augmenté de 16,4 % ;
- La quantité totale de cartons triée a augmenté de 26 %, celle des plastiques de 27 % ;
- La quantité d'acier triée a augmenté de plus de 50 %, quand celle de l'aluminium baissait de près de 70 %.

La capacité de traitement maximale théorique du centre de tri de Cannes est de 36 000 tonnes par an. Elle a été dépassée en 2019 (de plus de 16 %), puisque près de 42 000 tonnes de déchets y ont été triées. La MNCA explique ce dépassement par le surplus de déchets récolté à la suite de l'extension des consignes de tri initiée par plusieurs collectivités, notamment sur le territoire niçois à compter du 1^{er} juin 2019, ayant entraîné l'augmentation de ses apports dans ce centre (+ 1 200 tonnes environ en 2019 par rapport à 2018, tous déchets confondus).

Compte-tenu de la saturation des capacités du centre de tri de Cannes (l'autorisation administrative dont il bénéficie étant d'ailleurs accordée pour un volume de 36 000 tonnes par an), la métropole de Nice envisage la construction d'un centre de tri destiné à couvrir ses besoins propres (cf. *infra*). Selon l'EPCI, la hausse continue des performances de tri observée depuis plusieurs années démontre la nécessité que le département des Alpes-Maritimes se dote d'un second centre de tri.

Deux autres catégories de déchets sont triées par les habitants de la MNCA, sans pour autant passer par le centre de tri de Cannes : le papier récolté en points d'apport volontaire et le verre. Ces papiers sont collectés puis regroupés au quai de transfert du Broc pour être ensuite expédiés vers le repreneur/recycleur.

Quant au verre, il est collecté et transite sur deux quais de transfert, avant d'être expédié vers le repreneur/recycleur.

Le tableau n° 15 ci-dessous expose l'évolution, pour ces deux types de déchets, de la quantité triée² entre 2015 et 2019.

Tableau n° 15 : Évolution de la quantité de papier (PAV) et de verre triée, entre 2015 et 2019

<i>En tonnes</i>	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL	Évolution 2019/2015 (tonne)	Évolution 2019/2015 (%)
<i>PAPIERS PAV</i>	6 419	6 219	5 916	5 599	5 318	29 472	-1 101	-17,2 %
<i>VERRE</i>	9 933	10 266	10 593	11 175	11 572	53 539	1 639	16,5 %
TOTAL	16 353	16 485	16 509	16 774	16 890	83 011	537	3,3 %

Source : MNCA.

Ainsi, entre 2015 et 2019 :

- La quantité totale de papier récolté dans les PAV a diminué de 17 %. Cette baisse s'explique, notamment, par leur prise en charge dans le cadre de conventions de redevance spéciale ;
- La quantité totale de verre triée a, en revanche, augmenté de 16,5 %. En 2019, la quantité de verre triée par la MNCA représentait 21,5 Kg/habitant. Selon Citéo³⁵, ce ratio est inférieur de 28 % à la moyenne des collectivités (29,7 Kg/Hab.). Les collectivités les plus performantes atteignent 36,3 Kg/Hab.

S'agissant de la quantité totale de papiers triée (bacs jaunes et PAV), la MNCA se situait, en 2019, à 12,2 Kg/habitant. Selon Citéo³⁶, ce ratio est inférieur de 36 % à la moyenne des collectivités (19 Kg/Hab.). Les collectivités les plus performantes atteignent 25,7 Kg/Hab.

Au final, les quantités totales triées par la MNCA (par et hors du centre de tri de Cannes) entre 2015 et 2019 s'élèvent à 127 534 tonnes. La quantité globale triée entre ces deux exercices a augmenté de 2 544 tonnes, soit 10,4 %.

4.2.1.3 La création d'un nouveau centre de tri métropolitain

La MNCA a donc pour objectif de disposer, sur son territoire, d'une autonomie en matière de tri et de traitement. Dans ces conditions, la prestation de tri devrait être gérée dans le cadre de la nouvelle délégation de service public précitée, donc confiée au prestataire chargé du traitement des déchets ménagers, à partir de fin juillet 2021.

La localisation d'un nouveau centre de tri au sein du territoire métropolitain, donc du bassin de production des déchets, doit notamment permettre de dégager mécaniquement des économies sur le coût de transport et de diminuer le temps de trajet de non-collecte (distance appelée « haut-le-pied »).

L'intégration au sein du site de la fonction de quai de transit pour le verre et le papier devrait aussi générer des économies de fonctionnement et entraîner une moindre dépendance de la collectivité vis-à-vis de prestataires privés.

Enfin, selon la MNCA, cet outil pourrait, à terme, traiter la collecte sélective métropolitaine, mais aussi celle de la communauté d'agglomération de la Riviera Française et de la communauté de communes des Paillons, toutes deux situées à l'est du département des Alpes-Maritimes.

4.2.1.4 Les refus de tri

Les refus de tri sont constitués de matériaux ne pouvant rejoindre des filières de valorisation. Ils sont donc éliminés *via* les mêmes filières que les ordures ménagères résiduelles (incinération ou enfouissement). Le tableau n° 16 ci-dessous expose les taux d'erreurs de tri se rapportant aux flux relevant de la MNCA livrés au centre de tri de Cannes, entre 2017 et 2019.

³⁵ CITEO repères NCA 2019.

³⁶ CITEO repères NCA 2019.

Tableau n° 16 : Évolution du taux d'erreurs de tri, entre 2017 et 2019

(En % des déchets triés)	2017	2018	2019
Erreur de tri (refus par le centre de tri de Cannes)	26,6 %	28,3 %	23,9 %

Source : MNCA

Le taux d'erreurs de tri se rapportant aux flux relevant de la MNCA livrés au centre de tri de Cannes a donc diminué de 4,4 % entre 2018 et 2019. Cette dernière année, environ un quart des flux en question (environ 2 400 tonnes) constitue des erreurs de tri, donc des déchets non-valorisables.

Le taux d'erreurs de tri constaté en 2018 (28,3 %) était supérieur de dix points à la moyenne nationale³⁷.

Sur l'ensemble du centre de tri de Cannes (donc, toutes collectivités utilisatrices confondues), le taux global constaté en 2019 s'établissait à 30 % (soit plus de 12 000 tonnes)³⁸.

Ces refus sont dus à des mauvais gestes de tri de la part des habitants, ainsi qu'à une déficience de la collecte. S'agissant de ce dernier point, la MNCA a précisé ne pas disposer de données concernant les refus de collecte par les agents en charge de cette mission.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que « la Métropole a constaté la nécessité de renforcer la communication sur le tri des emballages afin de maintenir les habitants mobilisés et d'accroître qualitativement le geste de tri. Elle a également mis en place une série d'actions visant à limiter les refus de tri lors de la réalisation de la collecte et afin de tendre vers une gestion plus vertueuse du traitement des déchets pour une meilleure valorisation matière ».

4.2.2 Le recyclage

4.2.2.1 Le taux de recyclage des emballages et du verre

Selon le RPQS 2019 produit par la métropole de Nice, 72,2 % des emballages ménagers (acier, aluminium, carton et plastique) collectés ont été recyclés cette année-là, soit 7 366 tonnes (composées à 69 % de cartons, à 7 % d'acier et à 22 % de plastiques).

Au niveau national, ce taux s'est élevé à 68 %³⁹, selon Citéo⁴⁰. La performance de la MNCA en la matière est donc supérieure de plus de 4 % à la performance nationale. Pour mémoire, l'objectif de recyclage des emballages ménagers à atteindre en 2022 s'élève à 75 %.

³⁷ Source : Observatoire de l'environnement.

³⁸ Source : Bilan 2019 du centre de tri de Cannes (SMED).

³⁹ En France, le taux de recyclage des emballages ménagers est calculé en divisant le poids des matériaux à l'entrée du processus de recyclage par la quantité mise sur le marché. Les tonnages de métaux issus des mâchefers (résidus solides provenant de l'incinération des ordures ménagères) sont également pris en compte puisque recyclés pour la création de sous-couches routières, par exemple.

⁴⁰ Source : Citéo, Chiffres clés du recyclage des emballages ménagers en 2019.

S'agissant du verre, 100 % de la matière collectée en 2019 a été recyclée, soit 11 572 tonnes. Au niveau national, ce taux s'est élevé à 85 %, selon Citéo⁴¹. La performance de la MNCA en la matière est donc supérieure de plus de 15 % à la performance nationale.

Au total, 18 938 tonnes d'emballages ménagers et de verre ont ainsi été recyclées par la MNCA en 2019, soit 35,2 Kg/hab.⁴² (13,7 Kg/hab. pour les emballages ménagers et 21,5 Kg/hab. pour le verre). Cette même année, au niveau national, selon Citéo, ces trois ratios sont respectivement de 55Kg/hab., 23 Kg/hab. et 32 Kg/hab.

La métropole de Nice dispose donc de taux de recyclage supérieur aux ratios nationaux dès lors que les déchets sont triés.

En revanche, la performance par habitant de l'EPCI est très inférieure à la performance nationale relevée par Citéo (- 20 Kg/Hab., soit - 10 Kg/Hab. pour les emballages managers et - 10 Kg/Hab. pour le verre).

Certaines mesures ont d'ores et déjà été mises en œuvre par la MNCA pour améliorer ces ratios, notamment l'extension de la consigne de tri des emballages ménagers au second semestre 2019 à l'ensemble du territoire métropolitain et l'institution d'une seconde collecte spécifique dédiée à ce type de déchets sur la commune de Nice depuis le mois d'avril 2019.

4.2.2.2 Les recettes de la MNCA issues du recyclable

Les recettes issues du recyclable proviennent de la vente des matériaux. Le tableau n° 17 ci-dessous expose le montant annuel de ces recettes, globalement et par type de déchets recyclables, entre 2015 et 2019.

Tableau n° 17 : Recettes liées à la vente de déchets recyclables, entre 2015 et 2019

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Évolution 2019/2015 (€)	Évolution 2019/2015 (%)
<i>Aluminium, briques, huile</i>	26 368	10 473	40 376	34 594	31 399	143 210	5 031	19,08 %
<i>Papier</i>	600 867	612 027	695 787	737 543	372 796	3 019 020	- 228 071	- 37,96 %
<i>Carton</i>	442 510	503 908	607 167	434 755	342 148	2 330 488	- 100 362	- 22,68 %
<i>Acier/ferrailles</i>	201 406	397 892	463 533	428 408	118 849	1 610 088	- 82 557	- 40,99 %
<i>Verre</i>	223 661	244 315	252 784	260 004	284 310	1 265 074	60 649	27,12 %
<i>Plastique</i>	292 112	215 266	154 610	287 243	397 368	1 346 599	105 256	36,03 %
Total annuel	1 786 924	1 983 881	2 214 257	2 182 547	1 546 870	9 714 479	- 240 054	- 13,43 %

Source : MNCA.

Sur la période 2015-2019, les recettes issues de la vente des matériaux ont représenté, en cumul, 9,7 M€. Elles ont baissé de plus de 13 % entre ces deux exercices : après avoir augmenté de 24 % entre 2015 et 2017, elles ont fortement baissé entre 2017 et 2019 (- 30 %).

⁴¹ Source : Citéo, Chiffres clés du recyclage des emballages ménagers en 2019.

⁴² Population matrice : 537 999 habitants.

On peut distinguer deux catégories de matériaux, au regard de l'évolution du produit de leur vente constatée entre 2015 et 2019.

D'une part ceux dont les recettes sont en hausse : verre (+ 27 %) et plastique (+ 36 %). D'autre part ceux dont les recettes sont en baisse : papier (- 38 %), carton (- 22,7 %), acier/ferrailles (- 41 %).

En 2019, la vente du papier n'apporte plus qu'un quart des recettes totales alors que sa part représentait un tiers en 2015. En outre, la part des recettes liées à la revente du verre et du plastique a fortement cru entre ces deux exercices. En 2019, les recettes liées au papier et au plastique représentaient la moitié des recettes totales de la MNCA liées à la vente des produits recyclés.

L'évolution des recettes est principalement liée à l'évolution des cours de revente des matériaux, ainsi qu'à celle des tonnages vendus par la métropole de Nice.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que la Métropole étudie des pistes d'améliorations notamment pour la collecte du verre.

4.3 Le stockage et l'enfouissement des déchets ultimes

Dans le cadre du fonctionnement normal des installations, la MNCA ne recourt pas à l'enfouissement, hors mâchefers, résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères (REFIOM) et refus ultimes non-incinérables. Les mâchefers ont fait l'objet d'un stockage jusqu'en 2019. Celui-ci a diminué à partir de 2018, puisque ces sous-produits ont été progressivement orientés vers des installations de maturation et d'élaboration (IME) afin de pouvoir être valorisés en techniques routières. Depuis 2020, ces structures accueillent l'intégralité desdits mâchefers.

Concernant les REFIOM, le stockage a lieu obligatoirement en installation de stockage des déchets dangereux (ISDD). Les refus ultimes non-incinérables sont stockés en installation de stockage des déchets non-dangereux (ISDND). La MNCA n'assure pas la gestion de ce type de structures.

Le délégataire a l'obligation d'assurer le traitement « de bout en bout » des ordures ménagères résiduelles de la MNCA, y compris lorsque l'UVE est en incapacité de traitement, notamment lors des périodes d'arrêt pour maintenance de l'installation.

Entre 2015 et 2019, 71 850 tonnes de déchets ultimes de la MNCA ont été stockées ou enfouies, dont 26 560 tonnes en ISDND (soit 37 %). Durant cette période, les quantités stockées et enfouies ont diminué de 64,5 %.

Cette tendance devrait se poursuivre compte tenu des évolutions qui ont été imposées au nouveau concessionnaire de l'UVE par la MNCA.

4.4 L'efficacité du traitement

En matière d'efficacité du traitement des DMA, la métropole de Nice indique s'être fixée pour objectifs de « *contenir l'incinération* », de « *renforcer la valorisation matière* » et de « *réduire significativement l'enfouissement* ».

Elle précise, à cet égard, viser l'atteinte des objectifs nationaux repris dans les documents de planification territoriale qui font référence pendant la période considérée, à savoir, d'une part, le plan départemental des Alpes-Maritimes d'élimination des déchets ménagers et assimilés (approuvé le 20 décembre 2010) et révisé en 2015, d'autre part le plan régional PACA de prévention et de gestion des déchets, intégré au SRADDET, approuvé par arrêté préfectoral le 15 octobre 2019.

Le tableau n° 18 ci-dessous expose l'évolution des quantités de déchets traitées, en tonnes, par mode de traitement, entre 2015 et 2019.

Tableau n° 18 : Évolution des quantités de déchets traitées, en tonnes, par mode de traitement, entre 2015 et 2019

En tonnes	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Évolution 2019/2015 (tonnes)	Évolution 2019/2015 (%)
Valorisation énergétique	218 433	221 150	209 535	220 984	223 122	1 093 224	4 689	2,1 %
Valorisation matière	110 545	106 329	127 206	133 527	124 218	601 825	13 673	12,4 %
Dont réemploi	0	0	0	0	0	0	0	0,0 %
Dont recyclage	110 545	106 329	127 206	133 527	124 218	601 825	13 673	12,4 %
Valorisation organique	18 225	17 008	17 126	17 728	18 307	88 394	82	0,4 %
Stockage et enfouissement	19 485	17 666	16 427	11 361	6 911	71 850	- 12 574	- 64,5 %
Total	366 688	362 153	370 294	383 600	372 558	1 855 293	5 870	1,6 %

Source : MNCA.

Ainsi, entre 2015 et 2019 :

- La quantité de déchets ayant fait l'objet d'une valorisation énergétique a augmenté de près de 4 700 tonnes, soit 2,1 % ;
- La quantité de déchets ayant fait l'objet d'une valorisation matière a augmenté de près de 13 700 tonnes, soit 12,4 %. Il s'agit ici uniquement de recyclage, le réemploi n'ayant pas été utilisé ;
- La quantité de déchets ayant fait l'objet d'une valorisation organique a augmenté de 82 tonnes, soit 0,4 % ;
- En revanche, en parallèle, la quantité de déchets ayant fait l'objet d'un stockage ou d'un enfouissement a diminué de 12 500 tonnes, soit 64,5 %.

Le tableau n° 19 ci-dessous expose, par ailleurs, l'évolution de la part des différents modes de traitement, entre 2015 et 2019.

Tableau n° 19 : Évolution de la part des différents modes de traitement, entre 2015 et 2019

Type de traitement	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2019/2015
Valorisation énergétique	60 %	61 %	57 %	57 %	60 %	0 %
Valorisation matière	30 %	29 %	34 %	35 %	33 %	3 %
Dont réemploi	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Dont recyclage	30 %	29 %	34 %	35 %	33 %	3 %
Valorisation organique	5 %	5 %	5 %	5 %	5 %	0 %
Stockage et enfouissement	5 %	5 %	4 %	3 %	2 %	- 3 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	0 %

Source : MNCA.

Entre 2015 et 2019 :

- La part de la valorisation énergétique est restée stable, à 60 % ;
- La part de la valorisation matière a augmenté de 3 %, passant de 30 à 33 % ;
- La part de la valorisation organique est restée stable, à 5 % ;
- La part du stockage et de l'enfouissement a diminué de 3 %, passant de 5 % à 2 %.

Le tableau n° 20 ci-dessous expose, quant à lui, l'évolution des quantités de déchets traitées, en kilogrammes par habitant, par mode de traitement, entre 2015 et 2019.

Tableau n° 20 : Évolution des quantités de déchets traitées, en Kg par habitant, par mode de traitement, entre 2015 et 2019

En Kg/Hab.	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne 2015 - 2019	Évolution 2019/2015 (en Kg/Hab.)	Évolution 2019/2015 (%)
Nombre d'habitants <i>Source : matrice des coûts</i>	539 819	538 555	538 555	536 996	537 999	538 385		
Valorisation énergétique	405	411	389	412	415	406	10	2,5 %
Valorisation matière	205	197	236	249	231	224	26	12,7 %
Valorisation organique	34	32	32	33	34	33	0	0,8 %
Stockage et enfouissement	36	33	31	21	13	27	- 23	- 64,4 %
Total	679	672	688	714	692	689	13	1,9 %

Source : MNCA.

En 2019, la valorisation énergétique représentait 415 Kg/Hab., la valorisation matière 231 Kg/Hab., la valorisation organique 34 Kg/Hab., le stockage et l'enfouissement 13 Kg/Hab., sur un total de 692 Kg/Hab.

Cette même année, la valorisation énergétique, le stockage et l'enfouissement représentaient donc, en cumul, 428 Kg/Hab. (soit 62 %), alors que la valorisation matière et la valorisation organique représentaient, en cumul, 265 Kg/Hab. (soit 38 %).

Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (approuvé le 20 décembre 2010 et révisé en 2015)⁴³ prévoyait les objectifs suivants, à atteindre en 2020 :

- Part de la valorisation énergétique et du stockage de 54,3 % et 379 Kg/Hab. ;
- Part de la valorisation matière et organique de 45,7 % et 319 Kg/Hab. ;
- Soit un total de 698 Kg/Hab.

Ainsi, en 2019, soit un an avant l'échéance prévue par le plan départemental précité (2020) :

- La MNCA produisait 6 Kg de DMA par hab. de moins que l'objectif inscrit audit plan ;
- Avec 265 Kg/Hab. de déchets traités en valorisation matière et organique, la MNCA valorise ainsi 54 Kg/Hab. de moins que l'objectif inscrit audit plan ;
- Avec 428 Kg/Hab. de déchets traités en valorisation énergétique, stockés et enfouis, la MNCA traite ainsi 49 Kg/Hab. de plus que l'objectif inscrit audit plan ;
- La part de déchets traités en valorisation matière et organique par la MNCA (38 %) est inférieure de 7,7 % à l'objectif inscrit audit plan (45,7 %). La part de déchets traités en valorisation énergétique, stockés et enfouis par la MNCA (62 %) est donc supérieure à due proportion à l'objectif inscrit audit plan (54,3 %).

Il apparaît, dès lors, peu vraisemblable que la MNCA ait atteint en 2020⁴⁴, les objectifs précités prévus par le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

La MNCA est également assez éloignée de l'un des objectifs fixés par l'article L. 541-1 du code de l'environnement, repris dans le plan régional PACA de prévention et de gestion des déchets approuvé le 15 octobre 2019, à savoir un taux de valorisation matière de 55 % en 2020 (et de 65 % en 2025).

Déjà en 2015, avec un taux de valorisation matière et organique des DMA de 35 %, la collectivité se situait 10 % en dessous de l'objectif fixé pour cette année-là par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle Environnement II), à savoir 45 %.

Selon l'ADEME⁴⁵, au niveau national, en 2017, 76 % des déchets ménagers et assimilés ont été orientés vers une filière de valorisation : 29 % vers une valorisation matière, 16 % vers une valorisation organique et 31 % vers une valorisation énergétique.

Cette même année, s'agissant de la MNCA, 96 % des déchets ménagers et assimilés ont été orientés vers une filière de valorisation : 34 % vers une valorisation matière, 5 % vers une valorisation organique et 57 % vers une valorisation énergétique.

⁴³ Tableau n° 17 bis, page 61.

⁴⁴ Données 2020 non disponibles à la clôture du contrôle.

⁴⁵ ADEME : Déchets chiffres-clés (ADEME) - Édition 2020 - page 39.

Le taux global de valorisation de la métropole de Nice était donc supérieur de 20 % à l'indicateur national concerné. L'EPCI connaît ainsi un taux de stockage et d'enfouissement très bas par rapport à la moyenne nationale.

4.5 L'amélioration de la performance du traitement des DMA

La métropole de Nice confirme sa volonté de continuer à réduire la part de déchets envoyés en installation de stockage et d'enfouissement, selon différentes techniques :

- En poursuivant la stratégie décrite ci-dessus, qui encourage le tri (des emballages, du verre, du papier, du carton, etc.) pour diminuer la part de déchets ultimes ;
- En maintenant le dispositif de communication et de sensibilisation des usagers initié dans le cadre de l'extension des consignes de tri, d'une part, *via* le développement des filières gérées par des éco-organismes pour accroître la part des déchets recyclés, d'autre part ;
- Par la construction du nouveau centre de tri des déchets recyclables secs, prévue par le nouveau contrat de concession. Cet équipement de proximité devrait permettre à la MNCA de développer ses actions en faveur du tri, et de traduire sa volonté d'orienter un maximum de tonnages vers des filières de valorisation matière, afin de réduire d'autant les tonnages destinés à l'incinération ;
- Par la mise en place d'une unité de mise en balles des déchets métropolitains et de stockage temporaire avant incinération au sein de l'UVE, également prévue par le futur contrat de concession. Les déchets ménagers actuellement détournés vers des sites de stockage situés hors du département, pendant l'arrêt total des installations de l'UVE (soit environ, à ce jour, 3 000 tonnes par an), devraient donc, à moyen terme, être stockés temporairement sur site, avant d'être réintroduits dans les fours de l'UVE dès qu'elle sera en capacité de les prendre en charge ;
- Par l'obligation faite au nouveau concessionnaire d'assurer une valorisation matière des mâchefers produits par l'UVE (qui représentent environ 22 % du tonnage incinéré, soit 70 000 t/an). Ces sous-produits de l'incinération devront continuer à être orientés vers des installations de maturation et d'élaboration, en vue d'une valorisation matière en technique routière.

5 FOCUS SUR LA GESTION DES DÉCHETS ASSIMILÉS

L'annexe n° 5 au présent rapport expose le périmètre métropolitain de prise en charge des déchets assimilés (DA), les modalités de leur collecte et de leur traitement. Y figure également un point concernant la problématique des « dépôts sauvages ».

Les déchets assimilés représentaient environ 10 % des DMA en 2015, 15 % en 2019. La quantité de déchets assimilés collectée a augmenté de 17 000 tonnes, soit 44 %, entre ces deux exercices, comme l'indique le tableau n° 21 ci-dessous.

Tableau n° 21 : Évolution de la quantité de déchets assimilés collectée par la MNCA, entre 2015 et 2019

	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL	Évolution 2019/2015 (en tonnes)	Évolution 2019/2015 (en %)
<i>Quantités totales de déchets assimilés collectés (en tonnes)</i>	38 399	47 906	54 352	55 251	55 354	251 262	16 955	44,15 %

Source : MNCA.

En 2019, selon le RPQS, 88 % des 55 354 tonnes de DA produites étaient pris en charge dans le cadre de la redevance spéciale (soit 48 687 tonnes). Parmi les 12 % de DA restants, 3 % étaient des cartons, 4,3 % des déchets provenant des marchés et 4,7 % d'autres types de déchets.

L'EPCI a précisé, à cet égard, qu'au 1^{er} janvier 2021, 628 entreprises avaient signé une convention de redevance spéciale. Il a indiqué, en outre, que la majorité des entreprises du « BTP » confient le traitement de leurs déchets professionnels à un prestataire privé.

6 LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET LES DONNÉES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS

La métropole de Nice dispose des données en matière de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés par des systèmes d'information internes relevant de sa régie en charge de la gestion des DMA et par des systèmes d'information externes.

Constatant que ce système mixte limite sa maîtrise globale sur les données et la rapidité de synthèse de l'information, la métropole a initié, en 2018, un projet visant à construire un système d'information global internalisé.

Une première phase opérationnelle sectorielle a été conduite. Il s'agit de la création d'un outil « maison » destiné à la gestion sélective des déchets. Celui-ci vise à rapatrier la base de données relative aux « bacs » sur les serveurs de la métropole et à développer un outil de gestion quantitatif et qualitatif.

Sa phase de test a débuté en novembre 2020. La date de déploiement opérationnel, envisagée initialement fin janvier 2021, a été repoussée en 2022 en raison de problèmes techniques liés au développement informatique de l'application. La MNCA ne peut donc en disposer pour affiner et améliorer sa stratégie.

Plusieurs années se seront donc écoulées entre le lancement du projet et sa mise en œuvre opérationnelle.

La chambre encourage l'EPCI à déployer, dans les meilleurs délais, l'ensemble des modules qui devraient composer, à terme, son nouvel outil centralisé de pilotage et de gestion de la compétence « Déchets », pour qu'elle soit en mesure de disposer de données fiables et complètes à la demande, et que soit assurée une conservation optimale et sécurisée des données concernées.

La fiabilité des données de facturation, la limitation des possibilités de fraude et les gains de productivité liés à l'absence de double saisie devront nécessairement constituer les priorités devant guider le développement de ce nouvel outil informatique.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que « *la métropole ne souhaitait pas être captive d'un opérateur et a fait le choix d'internaliser le processus* ».

SECOND CAHIER :

LES ASPECTS FINANCIERS DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS PAR LA MÉTROPOLE DE NICE COTE D'AZUR

INTRODUCTION

Entre 2015 et 2017, les informations financières relatives à la politique publique de gestion des déchets étaient exposées dans les documents relatifs au budget principal de l'EPCI.

Deux documents permettaient d'en disposer : la présentation croisée Nature/Fonction et les états de répartition de la TEOM (annexes IV aux comptes administratifs).

À partir de 2018, la MNCA a créé un budget annexe nommé « Gestion des déchets ménagers et assimilés », permettant une identification plus précise de ces informations financières, en les isolant du budget principal.

De ces différents documents budgétaires, la métropole de Nice a extrait des données qui lui ont permis de mettre en exergue des indicateurs financiers de gestion, présentés aux élus et aux citoyens-contribuables, dans les rapports annuels relatifs au prix et à la qualité du service.

Une première approche du coût, de l'efficacité et du financement du service public de l'EPCI a donc consisté à analyser l'ensemble de ces documents budgétaires et réglementaires précités, produits au cours de la période 2015-2019.

Une seconde approche a ensuite été utilisée, cette fois à partir des matrices des coûts de l'ADEME, pour analyser le coût, l'efficacité et le financement du service.

Renseignées par l'EPCI, ces matrices constituent, en effet, des outils de pilotage financier du service, à partir desquels plusieurs types de coûts sont extraits.

Bien que répondant à des définitions précisément établies par l'ADEME, ces coûts apportent un autre éclairage sur la politique publique de gestion des déchets de la MNCA.

Ces matrices présentent aussi l'avantage de pouvoir disposer des coûts par flux de déchets, ce que ne permet pas l'approche budgétaire susvisée.

Cette analyse des coûts par flux permet ainsi de mesurer l'efficacité de la métropole de Nice au regard de celle des collectivités appartenant à la même typologie.

Sont donc développées successivement ci-dessous, d'une part, la première approche exclusivement budgétaire et réglementaire (chapitre n° 7) et, d'autre part, la seconde approche fondée sur les matrices des coûts de l'ADEME (chapitre n° 8).

Enfin, un chapitre n° 9 analyse plus spécifiquement l'impact (notamment financier) de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

7 L'APPROCHE BUDGÉTAIRE ET RÉGLEMENTAIRE

Deux documents budgétaires permettent d'appréhender les coûts relatifs à la politique publique de gestion des déchets. Il s'agit de la présentation croisée Nature/Fonction et des états de répartition de la TEOM (annexes IV aux comptes administratifs).

Ces deux supports alimentent ensuite les indicateurs financiers figurant dans les rapports annuels relatifs au prix et à la qualité du service (RPQS).

Par conséquent, deux analyses financières ont été établies successivement afin d'apprécier la concordance des données. La première a été réalisée à partir de la présentation croisée Nature/Fonction, la seconde sur la base des états de répartition de la TEOM.

Elles font l'objet des deux premières parties du présent chapitre.

Une troisième partie est consacrée à l'analyse des indicateurs financiers présentés par l'EPCI dans les RPQS, puisqu'ils doivent retracer, chaque année, de manière lisible et transparente, les dépenses et les recettes consacrées au service de prévention, de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés.

Figure enfin, ci-après, une dernière analyse portant sur les conditions de financement du service par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et par la redevance spéciale.

7.1 L'analyse des coûts à partir des présentations croisées Nature/Fonction

a) Introduction :

Pour réaliser cette première analyse, qui vise à étudier l'évolution des coûts du service au cours de la période sous revue, la chambre s'est appuyée sur les deux documents budgétaires suivants : le budget principal de la MNCA, à travers la présentation croisée Nature/Fonction, puis le budget annexe de la régie « Gestion des DMA ».

Soumis jusqu'en 2015 à l'instruction budgétaire et comptable M14, les comptes de la MNCA sont désormais présentés sous la nomenclature M57. Cette transition a eu lieu en application des dispositions de la loi NOTRe, à partir de l'exercice budgétaire 2016. Au regard du mode de présentation des comptes de la collectivité, notamment la présentation croisée Nature/Fonction, le passage d'une instruction comptable à une autre n'a eu aucune incidence.

Lors du passage à la nomenclature M57, la métropole de Nice a conservé le vote de ses comptes par nature, tel qu'elle le faisait précédemment. La présentation de ses documents budgétaires par fonction a donc également été maintenue.

En matière d'individualisation des dépenses et des recettes relatives à la gestion des déchets, les modifications introduites par l'instruction M57 au niveau de la présentation fonctionnelle sont mineures, essentiellement parce qu'elles résultent d'une fusion complète des nomenclatures Nature et Fonction prévues par les instructions M14 et M52 (entre autre).

Ainsi, jusqu'en 2015, sous nomenclature M14, la MNCA classait-elle les dépenses et les recettes afférentes à la gestion des déchets en Fonction 8 « aménagement et services urbains, environnement », et plus particulièrement dans la sous-fonction 812 « collecte et traitement des ordures ménagères ».

Au sein de celle-ci, devaient être enregistrés, sans distinction, les coûts relevant de la collecte des déchets ménagers, des systèmes de collecte sélective et des installations de traitement des déchets urbains⁴⁶.

En 2016 et 2017, l'EPCI a classé ces dépenses et ces recettes selon la nomenclature M57, dans la Fonction 7 regroupant l'ensemble des politiques en lien avec l'« environnement », et plus particulièrement dans la sous-fonction 721 « collecte et traitement des déchets ».

Cette sous-fonction est elle-même scindée en plusieurs rubriques dont la « collecte des déchets » (rubrique 7212) et le « Tri, la valorisation, le traitement déchets » (rubrique 7213).

Alors même que ce degré de précision de la nouvelle codification fonctionnelle pouvait lui permettre d'affiner ses analyses, la MNCA n'a pas usé de cette possibilité. Les coûts relevant de chacune de ces deux grandes catégories ne peuvent donc être connus, sur la seule base de ce document budgétaire.

À partir de 2018, année de création du budget annexe (BA) précité, la métropole n'avait plus la nécessité d'utiliser cette présentation fonctionnelle, si ce n'est pour scinder les données financières relevant des actions de prévention, de collecte, de tri, de valorisation et de traitement des déchets.

Quelques recettes de fonctionnement relevant en principe du BA p sont néanmoins restées affectées sur le budget principal de l'EPCI, en 2018, pour un montant de 91 K€.

b) Précision méthodologique :

La chambre a fait le choix de prendre en compte les dépenses et les recettes issues de la seule section de fonctionnement, puisque c'est seulement à partir d'elles que l'ADEME calcule ses propres coûts et établit des comparaisons nationales et régionales.

Dans les mentions ci-après, le terme « dépenses de fonctionnement » s'entend par conséquent comme la somme des dépenses réelles de fonctionnement et des dotations aux amortissements relatives au service public de gestion des déchets. Le terme « recettes de fonctionnement » recouvre les recettes réelles de fonctionnement, hors opération d'ordre.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur « *insiste sur le fait que l'investissement constitue une dépense indispensable à la mise en œuvre de la compétence et une variable à prendre nécessairement en compte pour l'analyse des coûts et l'évaluation du coût total du service* ». La chambre souligne que les investissements consacrés par la MNCA ont été pris en compte *via* les dotations aux amortissements⁴⁷.

⁴⁶ Cf. Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, Titre 2, Chapitre 2, page 125.

⁴⁷ Les dotations aux amortissements sont le constat comptable de la dévalorisation des investissements réalisés par la métropole, du fait de leur usure et du temps. Pour l'EPCI, il s'agit donc d'une dépense.

S'agissant des ratios calculés en nombre d'habitants, ils l'ont été en retenant la population INSEE, information exposée chaque année par l'ADEME dans les matrices des coûts.

c) L'analyse des coûts du service de collecte et de traitement :

Pour réaliser cette première analyse, visant à étudier l'évolution des coûts du service au cours de la période sous revue, la chambre s'est appuyée sur deux documents budgétaires : le budget de la MNCA à travers la présentation fonctionnelle, puis le budget annexe de la régie.

Sur la période 2015-2017, l'évolution globale des coûts liés à cette politique publique peut être suivie au travers de la fonction 8 puis 7 de la répartition fonctionnelle.

La MNCA a expliqué avoir utilisé une nomenclature fonctionnelle déclinée sur six caractères. Ainsi, à partir de 2016, la fonction dédiée à la compétence « Déchets » était-elle la « 721200 ».

Elle a également mis en place un « *fonctionnement semi-décentralisé de l'enveloppe budgétaire attribuée à chaque DGA* ». Selon elle, ce processus a facilité « *le classement de l'ensemble des dépenses et recettes ventilables au sein des différents codes fonctionnels existants* ».

Sur la période 2018-2019, le budget annexe de la régie traduit plus aisément les coûts du service, facilitant ainsi leur analyse.

Le tableau n° 22 ci-dessous présente, en synthèse, les dépenses et les recettes de fonctionnement relatives à la compétence « collecte et traitement des déchets », entre 2015 et 2019.

Tableau n° 22 : Évolution du coût global de la collecte et du traitement des déchets, entre 2015 et 2019

En € (TTC)	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2019 (%)
	BP	BP	BP	BA	BA	
	Ss-fonction 812	Ss-fonction 721	Ss-fonction 721	CA régie Gestion des DMA	CA régie Gestion des DMA	
FONCTIONNEMENT <i>Dép. réelles + amortissements</i>	73 220 397	77 052 560	81 978 585	101 407 243	101 682 692	38,87
<i>Chap. 011</i>	30 150 831	33 736 694	37 101 523	43 377 594	44 132 316	46,37
<i>Chap. 012</i>	18 159 196	18 212 828	18 499 185	27 684 481	27 588 531	51,93
<i>Chap. 65 & 67</i>	24 910 370	25 103 038	26 377 877	28 921 796	27 461 865	10,24
<i>Chap. 68 - Dot. pr risq.</i>	0	0	0	0	1 000 000	
<i>Chap. 68 - Amortissements</i>	0	0	0	1 423 372	1 499 980	
FONCTIONNEMENT <i>Rec. réelles</i>	104 646 279	113 112 706	113 857 251	110 182 827	101 866 120	- 2,66
<i>Chap. 013</i>	17 980	198 087	293 347	289 868	433 241	2309,57
<i>Chap. 70</i>	6 274 123	11 935 780	11 700 415	10 159 974	10 463 960	66,78
<i>Chap. 73 (7331-TEOM)</i>	97 433 104	99 896 025	101 052 445	98 135 932	90 541 011	- 7,07
<i>Chap. 74</i>	500 199	551 468	500 199	1 112 573	10 911	- 97,82
<i>Chap. 75</i>	372 966	196 776	94 550	481 272	404 997	8,59
<i>Chap. 77</i>	47 907	334 570	216 295	3 208	11 998	- 74,96
FONCTIONNEMENT <i>Rec. réelles hors TEOM</i>	7 213 175	13 216 681	12 804 806	12 046 895	11 325 109	57,01

Source : CRC, d'après les comptes administratifs du budget principal (codifications fonctionnelles) et du budget annexe Gestion des DMA.

Sur la base de la présentation fonctionnelle du budget principal, puis des comptes administratifs du budget annexe, les dépenses de fonctionnement auraient donc globalement augmenté de près de 39 % entre 2015 et 2019, avec une croissance particulièrement marquée entre 2017 et 2018 (année de création du budget annexe), passant respectivement de 82 M€ à 101 M€ (soit + 23,7 %).

Certes, à partir de 2018, l'EPCI impute comptablement les amortissements des biens dédiés à cette politique publique, ce qui n'était pas le cas précédemment.

Toutefois, ils ne représentent qu'une très faible part dans l'augmentation globale des dépenses de fonctionnement, qui resterait encore de + 37 %, sans leur comptabilisation.

Ce sont donc bien les autres charges de fonctionnement qui ont évolué à la hausse, en particulier les charges à caractère général relevant du chapitre 011 (+ 46 % entre 2015 et 2019) et les charges de personnel relevant du chapitre 012 (+ 52 %, sur la même période).

Concomitamment, les recettes de fonctionnement ont diminué très légèrement (- 2,7 %).

En valeur, ce sont celles issues de la TEOM qui enregistrent la plus forte baisse (- 6,9 M€, soit 7 %). L'explication réside dans la baisse du taux de cette taxe voté par le conseil métropolitain, en 2018 et 2019⁴⁸.

Peuvent désormais être déduits, à partir du montant des dépenses de fonctionnement établies ci-avant :

- Les coûts par type de déchets, ainsi que leurs évolutions ;
- Les ratios rapportés au nombre d'habitants.

Les déchets traités sont tous issus du gisement total collecté, soit directement par les services de la MNCA, soit par ses prestataires privés susmentionnés.

Aussi, les dépenses totales de fonctionnement reflètent-elles les coûts de collecte et de traitement de tous les gisements de déchets, quels qu'ils soient. Elles contiennent également les dépenses relatives à la prévention (cf. chapitre n° 3 du présent rapport).

Le tableau n° 23 ci-après présente donc l'évolution des coûts des déchets ménagers et non-ménagers, par habitant, entre 2015 et 2019. Ces coûts ont été obtenus en appliquant aux dépenses totales de fonctionnement le poids que représente chaque type de déchets, dans le gisement globalement collecté (cf. tableau n° 1 *supra*).

⁴⁸ Cette baisse s'est par ailleurs poursuivie en 2020.

Tableau n° 23 : Évolution des dépenses de fonctionnement par habitant de la MNCA, entre 2015 et 2019

	2015			2019			Évolution des dépenses 2015/2019 (€ TTC)	Évolution des dépenses 2015/2019 (%)
	% du gisement	Dépenses (€ TTC)	€/hab.	% du gisement	Dépenses (€ TTC)	€/hab.		
		73 220 397	136		101 833 178	189		
<i>Proportion des déchets non-ménagers (assimilés)</i>	10,50 %	7 688 142	14	14,9 %	15 173 144	28	7 485 002	97,4
<i>Proportion des déchets ménagers</i>	89,50 %	65 532 255	122	85,1 %	86 660 034	161	21 127 779	32,2

Source : CRC, d'après le compte administratif du budget principal (codification fonctionnelle) et du budget annexe Gestion des DMA.

S'agissant des déchets ménagers, le coût lié à leur prévention, leur collecte et leur traitement se serait élevé à 122 € par habitant en 2015 et à 161 € par habitant en 2019, soit une hausse de 32 % (39 €) par habitant sur la période.

S'agissant des déchets non-ménagers (assimilés), le coût lié à leur prévention, leur collecte et leur traitement se serait élevé à 14 € par habitant en 2015 et à 28 € par habitant en 2019, soit un doublement sur la période.

Les données et ratios présentés ci-avant, ne peuvent toutefois être considérés comme représentatifs de la situation financière telle qu'elle se présente réellement. En effet, la seconde analyse figurant ci-dessous, basée sur les états de répartition de la TEOM, va démontrer le manque d'exhaustivité d'une analyse réalisée à partir de la seule répartition fonctionnelle Nature/Fonction, s'agissant de la période 2015-2017.

7.2 L'analyse des coûts à partir des états de répartition de la TEOM

Pour réaliser cette seconde analyse, qui vise également à étudier l'évolution des coûts du service au cours de la période contrôlée, la chambre s'est appuyée sur le budget de la MNCA, à travers l'état de répartition de la TEOM, puis le budget annexe de la régie « Gestion des DMA ».

Les états de répartition de la TEOM constituent une annexe obligatoire⁴⁹ des comptes administratifs. Ils ont pour objectif d'assurer une information claire sur le coût du service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères rendu. Ils résument, sous une forme synthétique, l'ensemble des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement consacrées par la collectivité à ce service.

⁴⁹ Ces états doivent obligatoirement être complétés par les collectivités de plus de 10 000 habitants assurant la responsabilité de la collecte des ordures ménagères, et éventuellement leur traitement.

Ils permettent ainsi de vérifier que le niveau des recettes issues de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) couvre seulement les dépenses dudit service, ce qui est sa vocation, par principe.

C'est l'article 64 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, codifié à l'article L. 2313-1 du CGCT, qui a institué l'obligation de remplir ces états. Ces dispositions s'inscrivaient dans le cadre du renforcement de la transparence de la gestion du service financé par la TEOM.

7.2.1 Les charges directes et indirectes dites « charges d'administration générale »

Ces charges n'apparaissent pas dans la codification fonctionnelle car elles relèvent d'un processus d'évaluation, établi par l'EPCI à partir du regroupement de dépenses de plusieurs natures. Celles-ci sont de deux ordres : les dépenses exposées, d'une part, par les services communs et, d'autre part, par les directions fonctionnelles.

S'agissant des premières (services communs), elles relèvent des dépenses codifiées dans les fonctions 020801 à 020901, et imputées sur les chapitres 011 « charges à caractère générale », 012 « charges de personnel », 65 « charges de gestion courante » et 67 « charges exceptionnelles ». Ces fonctions couvrent 19 codes services. Sont prises en compte, à titre d'illustration, les dépenses des directions suivantes de l'EPCI : financements extérieurs Europe, affaires juridiques, achats et marchés publics, logistique, parc automobile, prévention et gestion des risques, systèmes d'informations, patrimoine, foncier et ressources humaines.

Une fois leurs montants extraits, ces dépenses sont minorées des participations de la commune de Nice et de son centre communal d'action sociale (CCAS) versées à l'EPCI pour l'utilisation de ses services, également codifiées dans les fonctions 020801 à 020901, et imputées sur les articles comptables 70845 et 70878.

Ces contractions aboutissent à deux soldes : un « *solde de charges nettes de fonctionnement courant des services communs* » et un « *solde de charges nettes de personnel des services communs* ».

S'agissant des secondes (directions fonctionnelles), elles relèvent de dépenses faites soit par les directions fonctionnelles non-mutualisées, soit par les directions mutualisées mais dont les charges sont hors périmètre des participations versées à l'EPCI par la commune de Nice et son CCAS. Elles sont codifiées dans les fonctions 020000 à 020200, et imputées uniquement sur les chapitres 011 « charges à caractère générale » et 012 « charges de personnel ».

Ces fonctions couvrent 15 codes services, dont les dépenses des directions communication, service à la population, finances, affaires juridiques et ressources humaines.

Pour les intégrer au fonctionnement du service gestion des déchets, les charges directes et indirectes définies ci-avant font l'objet d'une évaluation. Leurs modalités de calcul s'inspirent de règles validées par la commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLERCT) à la métropole par le département des Alpes-Maritimes⁵⁰.

⁵⁰ Cf. Rapport de la CLERCT du 29 septembre 2016 relative au transfert du département des Alpes-Maritimes à la métropole de Nice des compétences relatives aux routes classées dans le domaine public routier départemental,

Chaque année, la MNCA évalue le montant des charges directes et indirectes, puis les affecte aux budgets annexes concernés lorsqu'ils ont été créés, ou aux budgets des services opérationnels.

Ces dispositions, arrêtées par délibérations successives n° 21.19 du 14 avril 2016, n° 21.15 du 5 avril 2018 et n° 21.22 du 8 novembre 2018, rappellent le périmètre desdites dépenses qui couvrent « *des charges de personnel des directions fonctionnelles ainsi que des charges nettes de personnel et des charges de fonctionnement à caractère général des directions fonctionnelles ainsi que des charges de fonctionnement, des services communs* ».

L'affectation de leur montant aux budgets annexes et budgets de services, donc leur valorisation, permet ainsi de calculer le « *prix unitaire réel de la prestation ou du bien* ».

Les délibérations précitées ont arrêté une clef de répartition qui intègre deux paramètres : la répartition des effectifs et un coefficient de pondération.

En effet, la MNCA calcule le poids des effectifs affectés aux directions opérationnelles du budget principal et aux budgets annexes, sur la base des effectifs pourvus l'année précédant l'entrée en vigueur de la délibération.

Ainsi, la délibération votée en 2016 a pris en compte les effectifs pourvus en 2015. Celles votées en 2018 se sont fondées sur les effectifs pourvus en 2017.

L'EPCI a ensuite affecté aux dépenses de personnel et de fonctionnement des charges directes et indirectes un coefficient dit de pondération qui varie de 0,30 à 1,25, sur la base d'une appréciation par la collectivité de la plus ou moins grande complexité des dossiers à gérer. Un coefficient de pondération de 0,30 sera donc affecté au budget ayant un niveau d'autonomie élevé dans son organisation administrative. En revanche, un coefficient de 1,25 sera utilisé lorsque le budget dépend plus fortement des services généraux qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers.

Ces deux paramètres (effectifs en pourcentage et pondération) sont tous deux appliqués aux charges de personnel et aux charges de fonctionnement, « *minorées des participations reçues de la Ville de Nice et de son CCAS* ».

Ces deux catégories de charges sont mentionnées sous le vocable « charges d'administration générale » dans les délibérations. Ces dernières fixent, pour chaque service, le montant de la participation due au budget principal, au titre des charges d'administration générale.

Lorsque le service est individualisé sous forme de budget annexe, ces opérations sont retracées comptablement : en recettes pour le budget principal (chapitre 70, articles comptables 70845 et 70875), et en dépenses pour le budget annexe (chapitre 012, article comptable 6218 et chapitre 011, article comptable 6287). Logiquement, lorsque le budget n'est pas individualisé, cette procédure interne d'évaluation des charges ne peut donner lieu à l'établissement ni de titres ni de mandats inter-fonctions.

Si l'état de répartition de la TEOM 2015 a isolé ces charges au sein d'une ligne précise, il n'en est pas de même des états de répartition des années 2016 et 2017. Elles n'ont pu être identifiées que par la confrontation de chaque article comptable porté sur l'état avec la présentation fonctionnelle, rendant complexe leur mise en valeur. Aussi, pour éclairer la lecture des états de répartition de la TEOM entre 2015 et 2017, la chambre a demandé à la MNCA de détailler l'évaluation des charges d'administration générale, entre 2015 et 2017. Le tableau n° 24 ci-dessous en fait une présentation.

Tableau n° 24 : Détail du calcul des charges d'administration générale, entre 2015 et 2019

	2015	2016	2017
<i>Répartition des effectifs</i>	16,42 %	16,42 %	16,42 %
<i>Pondération</i>	0,95	1,1	1,15
<i>Charges de personnel</i>	3 341 586	4 286 752	4 683 233
<i>Charges de fonctionnement</i>	3 167 136	3 294 493	2 916 767
Total	6 508 721	7 581 245	7 600 000

Source : MNCA.

Le processus suivi par l'EPCI pour calculer les charges directes et indirectes (ou charge d'administration générale) permet donc d'expliquer les écarts financiers susmentionnés relevés entre les états de répartition de la TEOM et les présentations fonctionnelles, entre 2015 à 2017.

Par ailleurs, sur l'ensemble de la période 2015-2019, la MNCA a conservé les modalités de calcul fixées par délibérations successives précitées, conférant ainsi aux clefs de répartition une stabilité dans le temps, donc des comparaisons facilitées en matières d'évolution des charges.

La délibération n° 21.15 du 5 avril 2018 qui a fait suite à celle du 14 avril 2016 (n° 21.19) a intégré le budget annexe nouvellement créé pour la gestion des déchets ménagers et assimilés.

Compte tenu de « *l'intervention exceptionnellement élevée des directions supports* » l'année de création de ce budget annexe, la valeur maximale du coefficient de pondération a été retenue, soit 1,25.

Ainsi, le montant de la participation due en 2018 par le budget annexe au budget principal a été arrêté à la somme de 7 709 882 €, dont 4 789 219 € pour les charges de personnel et 2 920 662 € pour les charges de fonctionnement.

Pour l'exercice budgétaire 2019, ce coefficient a été abaissé à 0,60. La participation due cette année-là par le budget annexe au budget principal s'est élevée à 3 700 000 €, dont 2 294 000 € pour les charges de personnel et 1 406 000 € pour les charges de fonctionnement.

Les « charges d'administration générales » expliquent des écarts constatés entre les deux types de documents budgétaires établis par la collectivité, sur la période 2015-2017, à savoir l'état de répartition de la TEOM et la présentation fonctionnelle.

La métropole ayant explicité de manière précise le processus suivi pour les déterminer, processus validé en conseil métropolitain, les montants de ces charges peuvent donc être pris en compte pour effectuer l'analyse du coût du service.

7.2.2 L'analyse du coût du service

Une fois le coût du service connu, son évolution globale hors charges d'administration générale peut en être déduite. La neutralisation de ces charges permet en effet de suivre l'évolution des dépenses directement liées à l'activité du service.

Est donc analysé ci-après le coût du service de prévention, collecte et traitement des déchets, avec et sans ces charges d'administration générale.

Le tableau n° 25 ci-dessous présente l'évolution de ces deux coûts, entre 2015 et 2019.

Tableau n° 25 : Évolution des coûts du service, avec et sans charges d'administration générale, entre 2015 et 2019

En € (TTC)	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2019
	BP Annexe TEOM	BP Annexe TEOM	BP Annexe TEOM	BA CA régie Gestion des DMA	BA CA régie Gestion des DMA	
FONCTIONNEMENT Dép. réelles + amortissements Charges d'administration générale incluses	79 729 119	84 633 805	89 578 585	101 407 243	101 682 692	+ 27,54 %
	-	-	+13,2 %		-	
Coût en €/hab.	148	157	166	188	189	
Rappel des charges d'administration générale	6 508 722	7 581 245	7 600 000	7 709 882	3 700 000	
Coût en €/hab.	12	14	14	14	7	
FONCTIONNEMENT Dép. réelles + amortissements Sans charges d'administration générale	73 220 397	77 052 560	81 978 585	93 697 361	97 982 692	+ 33,82 %
	-	-	+20,6 %		-	
Coût en €/hab.	136	143	152	174	182	

Source : CRC.

Les dépenses de fonctionnement du service, charges d'administration incluses, ont augmenté de 27,5 %, entre 2015 et 2019, passant respectivement de 79,7 M€ à 101,6 M€.

Cependant, en neutralisant les charges d'administration générale, l'augmentation des dépenses du service est plus importante (+33,82%).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a souligné que « l'augmentation des charges à caractère général du chapitre 011 sur la période est liée à des facteurs exogènes et à l'évolution qualitative et quantitative du service rendu à l'usage ».

7.3 Les effets positifs de la création d'un budget annexe

Ainsi, il s'avérerait particulièrement complexe de retracer et de connaître avec précision le montant des dépenses de fonctionnement relatif aux exercices 2015, 2016 et 2017.

En effet, sur cette période, des écarts financiers importants ont été mis en exergue par la confrontation des présentations fonctionnelles et des états de répartitions de la TEOM. Ceux-ci provenaient de l'intégration de charges directes et indirectes dites « charges d'administration générale » dans les états de répartition de la TEOM. Absentes des présentations fonctionnelles, la réalité des coûts du service de prévention, de collecte et de traitement des déchets ne peut donc être appréhendée que grâce à ces états.

Jusqu'en 2017, l'absence de document exhaustif et synthétique entraînait donc un manque de lisibilité, qui privait de fait les élus métropolitains d'une source d'information indispensable, puisque du niveau des dépenses de fonctionnement découle l'estimation des recettes nécessaires au financement de ce service public, donc du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qu'ils sont amenés à voter chaque année.

Cette situation s'est néanmoins améliorée à partir de 2018, dans la mesure où le budget annexe DMA permet désormais de retracer l'ensemble des opérations financières concernées par cette politique publique.

Il aurait donc été particulièrement approprié que la métropole de Nice applique beaucoup plus tôt les recommandations de la Cour des comptes qui avait préconisé, depuis 2014, ceci à plusieurs reprises, l'instauration d'un tel dispositif comptable, y compris lorsque cette compétence est exercée *via* un service public administratif⁵¹, ce qui est effectivement le cas s'agissant de cet EPCI.

7.4 Les données financières issues des RPQS

À partir des deux documents budgétaires précités (présentation fonctionnelle et état de répartition de la TEOM), la métropole de Nice a extrait des données qui lui ont permis de présenter, chaque année, les indicateurs financiers qui doivent figurer dans les rapports annuels relatifs au prix et à la qualité du service (RPQS).

Ces rapports présentent l'ensemble des informations prévues par les articles D. 2224-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Ils appellent cependant plusieurs observations.

7.4.1 Les indicateurs financiers

Les comparaisons, entre, d'une part, les données figurant dans les états de répartition de la TEOM et les présentations fonctionnelles précités et, d'autre part, les indicateurs financiers

⁵¹ Cf. Rapport public annuel de la Cour pour 2014 et son volet consacré à la gestion des déchets ménagers.

mentionnés dans les RPQS, s'avèrent, elles aussi, particulièrement complexes à réaliser, entraînant un manque de lisibilité concernant le coût réel du service.

Cette remarque concerne avant tout, les dépenses de fonctionnement, puisque les recettes de fonctionnement communiquées dans les RPQS sont la retranscription de celles issues de la codification fonctionnelle, reprises identiquement dans les états de répartition de la TEOM.

Sur la base des informations communiquées dans les RPQS, la chambre a reclassé les dépenses de fonctionnement en conservant la présentation par catégories et rubriques établie par la MNCA.

Dans les bilans financiers des RPQS, le total général correspond aux dépenses totales de fonctionnement consacrées par l'EPCI à l'exercice de cette compétence, telles qu'elles sont indiquées dans les états de répartition de la TEOM.

Toutefois, dans le détail, certains postes de dépenses sont directement extraits de la codification fonctionnelle. C'est le cas, notamment, de la prestation payée par l'EPCI à son concessionnaire Sonitherm pour le traitement des déchets ménagers⁵², la subvention octroyée à la Ligue contre le cancer et les dépenses faites dans le cadre de MED-3R⁵³.

S'agissant des autres postes, leur correspondance n'est qu'imparfaite avec les documents budgétaires. C'est le cas des charges salariales et des contrats de prestations de services, dont l'évolution est rendue peu lisible à travers la lecture des RPQS.

En effet, les charges salariales sont tantôt portées dans la catégorie « charges salariales », tantôt dans celle des « dépenses indirectes ». Il en est de même pour les contrats de prestations, dont les charges sont elles aussi scindées dans plusieurs catégories, dont celle relative aux « dépenses indirectes ».

La catégorie des « dépenses indirectes » est d'ailleurs présentée, dans les RPQS, comme un ensemble de charges dont la définition et le périmètre diffèreraient dans le temps.

Ces aspects sont d'autant plus dommageables que les dépenses relevant des chapitres 011 « charges à caractère général » et 012 « charges de personnel » constituent des enjeux financiers essentiels dans la maîtrise des dépenses publiques, et donc dans la maîtrise des coûts du service rendu.

Les charges de personnel étant réparties au sein de trois rubriques, la chambre s'est attachée à en déterminer les composantes.

7.4.2 Les composantes des charges salariales

La chambre a réalisé une analyse détaillée portant spécifiquement sur les composantes des charges salariales. Elle figure en annexe 6 au présent rapport.

⁵² Cette somme correspond à celle imputée à l'article comptable 67443, en 2015, 2016 et 2017, puis à l'article comptable 6573643, à partir de 2018.

⁵³ Projet de coopération transfrontalière du bassin maritime Méditerranée de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP CT MED) intervenant sur la thématique du traitement et recyclage des déchets.

7.4.3 Les « dépenses indirectes »

La chambre a également réalisé une analyse détaillée portant spécifiquement sur les « dépenses indirectes ». Elle figure en annexe 7 au présent rapport.

7.4.4 Une clarification indispensable des données financières figurant dans les RPQS

S'agissant de la période 2015-2017, les données contenues dans les bilans financiers des RPQS sont issues de la comptabilité budgétaire *via* la codification fonctionnelle du budget principal, et des états de répartition de la TEOM.

Les écarts financiers entre ces deux documents s'expliquent par la valorisation des charges d'administration générale intégrées « manuellement », au sein de plusieurs chapitres comptables dans les états de répartition de la TEOM.

Dans les RPQS de 2015 et de 2016, la valorisation de ces charges est matérialisée sous le vocable « dépenses indirectes ». Ils n'en donnent cependant aucune définition.

Dans le RPQS de 2017, la MNCA opère une répartition de ces « dépenses indirectes » au sein d'autres catégories du bilan financier, notamment dans les « charges salariales ». Ce n'est que par le croisement de ces données avec la codification fonctionnelle que cette modification peut être comprise.

À ce titre, l'EPCI confirme que s'agissant de cette année, *« le RPQS a inclus les charges de personnel d'administration générale dans les charges salariales directes (ce qui rend plus complexe la lecture pluriannuelle de cette ligne) »*.

S'agissant de la période 2018-2019, la création d'un budget annexe dédié à la gestion des déchets facilite la lecture des indicateurs financiers présentés dans les RPQS. En outre, l'EPCI matérialise les « dépenses indirectes » au sein de deux rubriques : les « charges salariales subdivisions et propreté » et les « charges de personnel de l'administration générale ».

Sur cette période, les rapports ne définissent toujours pas le périmètre des dépenses indirectes. Par ailleurs, leur lecture est rendue complexe par l'apparition d'une catégorie de dépenses liées aux « charges salariales subdivisions et propreté ».

L'absence d'explicitation du processus de valorisation des « dépenses indirectes » dans les RPQS rend donc l'analyse et l'interprétation de leurs bilans financiers particulièrement complexe, voire impossible pour un public non-expert.

Qu'il s'agisse de la période 2015-2017 ou de la période 2018-2019, les bilans financiers des RPQS ne permettent pas d'appréhender globalement et de manière satisfaisante la façon dont a été exercée cette compétence sur le territoire métropolitain.

De plus, l'intégration aléatoirement des « dépenses indirectes » au sein de plusieurs rubriques ne permet pas de bénéficier de la lisibilité attendue concernant l'évolution des éléments qui constituent les coûts du service de gestion des DMA.

Toute comparaison pluriannuelle est ainsi rendue impossible, s'agissant de postes essentiels, tel celui des charges de personnel.

Or, le RPQS a vocation à retranscrire précisément la situation réelle du service, en lecture directe, sans recourir à d'autres documents budgétaires, puisqu'il a une double vocation intrinsèque.

Il doit, d'une part, rassembler et mettre en perspective, dans une logique de transparence, les données existantes sur le sujet. Il doit, d'autre part, permettre l'information des élus et des citoyens-contribuables sur le fonctionnement, le coût, le financement et la qualité du service.

La méthodologie utilisée par la MNCA pour bâtir les bilans financiers des RPQS, non-explicitée, et évolutive d'un exercice à l'autre, ne permet donc pas à ce rapport annuel de remplir la vocation qui est la sienne, à savoir de diffuser aux élus et aux citoyens-contribuables des indicateurs financiers fiables, calculés selon une méthode explicitée, transparente et stable.

Aussi, la chambre recommande-t-elle à l'EPCI de définir une méthodologie et des indicateurs financiers stables permettant d'assurer un suivi d'un exercice à l'autre.

Recommandation n° 1 : Définir une méthodologie et des indicateurs financiers stables permettant d'assurer un suivi d'un exercice à l'autre dans les rapports annuels relatifs au prix et à la qualité du service (RPQS).

7.5 L'analyse des principaux postes de dépenses, de 2015 à 2019

Par délibération n° 21.2 du 19 mars 2018, après avis de la commission consultative des services publics locaux et du comité technique, le conseil métropolitain a créé une régie autonome, dépourvue de personnalité juridique, ainsi qu'un budget annexe dénommé « Gestion des déchets ménagers et assimilés ».

Dotée de la seule autonomie financière, son objet consiste à « *assurer la collecte, l'élimination et la valorisation des déchets ménagers et assimilés* ».

La régie, service public administratif, est soumise à l'instruction budgétaire et comptable M57. Aussi, de ce point de vue, l'extraction des données comptables du budget principal de la MNCA (lui-même soumis à cette même nomenclature) vers ce budget annexe s'en est trouvée facilitée.

Figure ci-dessous l'analyse de l'évolution des principaux postes de dépenses (charges de personnel, dépenses réelles hors charges de personnel, charges d'amortissement) au cours de la période sous revue.

7.5.1 Les dépenses de personnel

En 2015, 2016 et 2017, les dépenses de personnels mentionnées au chapitre 012 comprennent uniquement celles du personnel intervenant principalement dans le service de prévention, de collecte et de traitement des déchets. En revanche, en 2018 et 2019, les dépenses de personnels mentionnées au chapitre 012 regroupent celles du personnel intervenant principalement et occasionnellement au sein de ce service. Aussi, afin de pouvoir comparer l'évolution de ces deux catégories de dépenses (charges principales et charges occasionnelles), les données des années 2018 et 2019 ont dû être retraitées, en soustrayant aux dépenses du chapitre 012 le coût du personnel ayant une mission occasionnelle, que celle-ci relève des subdivisions et propreté ou de l'administration générale.

Le tableau n° 26 ci-dessous expose les dépenses de personnel intervenant principalement et occasionnellement dans la prévention, la collecte et le traitement des déchets, entre 2015 et 2019.

Tableau n° 26 : Évolution des dépenses de personnel intervenant principalement et occasionnellement dans la prévention, la collecte et le traitement des déchets, entre 2015 et 2019

En € TTC	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul 2015-2019 (en €)	Évolution 2015-2019 (en %)
Informations issues des CA							
Montants du chapitre 012 "Charges de personnel et frais assimilés"	18 159 196	18 212 828	18 499 185	27 684 481	27 588 531	110 144 221	51,9 %
Évaluations des charges de personnel communiquées par la MNCA							
Personnel avec mission occasionnelle (subdivisions et propreté)	0	0	0	4 721 431	4 576 463	9 297 894	
				-3,1 %			
Personnel avec mission occasionnelle (administration générale)	3 341 586	4 286 752	4 683 233	4 789 219	2 294 000	19 394 790	
				-52,1 %			
Sous-total	3 341 586	4 286 752	4 683 233	9 510 650	6 870 463	28 692 684	
Reconstitution du montant total des charges de personnel							
En €	21 500 782	22 499 580	23 182 418	27 684 481	27 588 531	122 455 792	28,3 %
Reconstitution du montant des charges de personnel avec mission principale							
En €	18 159 196	18 212 828	18 499 185	18 173 831	20 718 068	93 763 108	14,1 %
				+14,0 %			
Poids du personnel avec mission occasionnelle, dans le montant total reconstitué des charges de personnel							
En %	15,4 %	19,1 %	20,2 %	34,4 %	24,9 %	23,4 %	

Source : CRC.

Globalement, les dépenses de personnel ont augmenté de près de 28,3 %, entre 2015 et 2019. Sur cette même période, les charges de personnel intervenant occasionnellement se sont élevées à près de 28,7 M€, pesant 23,4 % dans le montant total reconstitué des charges de personnel.

Pour établir l'évolution des charges du personnel principalement affecté au service de la collecte et du traitement des déchets, il convient de neutraliser celles liées au personnel intervenant occasionnellement.

Ainsi, les charges de personnel principalement affecté audit service ont progressé de 14,1 %, au cours de la période contrôlée.

La progression globale des dépenses de personnel peut s'expliquer en analysant leurs différentes composantes. L'analyse approfondie réalisée par la chambre à ce sujet figure en annexe 8 au présent rapport.

7.5.2 Les dépenses réelles, hors charges de personnel

Selon les exercices budgétaires, la métropole a intégré ou non les charges d'administration générale dans le montant total des dépenses du chapitre 011 « charges à caractère générale ».

Par voie de conséquence, pour comparer plus aisément l'évolution de ce chapitre entre 2015 et 2019, ces charges ont été isolées.

Ainsi, au cours de la période sous revue, les dépenses réelles de fonctionnement ont cru de 14%, alors même que le périmètre géographique de la MNCA n'a pas connu d'évolution majeure au cours de cette même période.

Les charges à caractère général (chapitre 011) expliquent cette forte progression. En effet, elles sont passées de 30 M€ en 2015, à 42,7 M€ en 2019, soit une augmentation de 12,5 M€.

En revanche, les deux autres catégories de dépenses (chapitres 65 et 67) baissent de 4 M€ sur la même période. Regroupant notamment les prestations payées par l'EPCI à son concessionnaire Sonitherm, gestionnaire de l'Unité de Valorisation Energétique, ces dépenses ont fait l'objet de ré-imputations comptables entre ces deux chapitres, lors du passage au budget annexe.

Entre 2017 et 2018, trois postes du chapitre 011 ont connu une forte augmentation lors de l'individualisation des dépenses liées au service prévention, collecte et traitement des déchets, au sein du budget principal.

Il s'agit des coûts relatifs à :

- L'eau et l'assainissement : + 97 % (0,98 M€ en 2017 et 1,93 M€ en 2018) ;
- Aux carburants : + 35 % (1,07 M€ en 2017 et 1,44 M€ en 2018) ;
- À l'entretien du matériel roulant : + 18 % (1,64 M€ en 2017 et 1,93 M€ en 2018).

Interrogée sur ce point, la métropole de Nice a apporté les précisions suivantes.

S'agissant de l'eau et de l'assainissement, elle explique que des dépenses liées à l'exercice 2017 (d'un montant de 0,54 M€) n'avaient pas fait l'objet d'un rattachement sur cet exercice. Il s'agit d'un oubli dû « *notamment par le fait que le budget primitif pour 2018 a été voté concomitamment au vote du compte administratif 2017 et à la création du budget annexe* ».

Selon l'EPCI, le montant réel de l'article comptable 60611 recalculé serait donc d'1,52 M€ (0,98 M€ + 0,54 M€) pour l'exercice 2017, et d'1,40 M€ (1,93 M€ - 0,54 M€) pour l'exercice 2018. Entre ces deux années, il ne s'agirait donc pas d'une augmentation de 97,1 % mais une baisse de 7,9 %.

S'agissant des carburants, la MNCA explique la forte croissance de ce poste par une augmentation du prix du gasoil en 2018.

S'agissant enfin des dépenses relatives à l'entretien du matériel roulant, l'EPCI précise que « *Les dépenses de réparation de véhicules industriels ont augmenté en raison du vieillissement progressif du parc, l'âge moyen d'un véhicule étant de 9,7 ans fin 2018* ».

Le poids des trois postes précités au sein du budget annexe reste cependant limité et représente donc peu d'enjeux financiers.

Ce n'est pas le cas, en revanche, des dépenses liées aux contrats de prestation de service, puisque ces dernières représentent entre 77 % et 87 % des dépenses à caractère général. Sur la période 2015-2019, elles ont connu une croissance dépassant les 45 %.

7.5.3 Les charges d'amortissements

Les charges d'amortissements ont fait l'objet d'un contrôle approfondi, dans la mesure où elles sont intégrées dans le calcul du taux de couverture du service de prévention, collecte et traitement des déchets par le produit de la TEOM.

Les concernant, les documents budgétaires de la métropole de Nice sont incomplets jusqu'en 2018, date de création de la régie Gestion des DMA.

En effet, entre 2015 et 2017, elles n'apparaissent pas dans la codification fonctionnelle dédiée à la compétence « Déchets », au sein du budget principal. En outre, elles sont indiquées pour une valeur égale à « zéro », dans les états de répartition de la TEOM.

Cette situation ne reflète pas la réalité puisque la compétence était déjà, pour partie, exercée en régie. Aussi, des immobilisations incorporelles et corporelles, telles que des études, bâtiments et équipements, y étaient-elles logiquement affectées.

D'ailleurs, l'état de l'actif de l'exercice 2018 (établi le 8 avril 2019) mentionne une valeur brute de biens transmise au budget annexe par le budget principal de près de 105,7 M€.

À partir de 2018, les charges d'amortissement, extraites du budget principal et transférées au budget annexe, ont été fixées à 1 423 371,71 €, au 31 décembre 2018. Au 31 décembre 2019, elles étaient de 1 499 980,43 €.

Toujours à partir de 2018, cinq autorisations de programme (AP), d'un montant total de 27 M€, ont été imputées au budget annexe. En tant que futurs amortissements, la chambre a vérifié si elles relevaient dudit budget pour les montants indiqués ⁵⁴. Chaque autorisation de programmes regroupe plusieurs marchés publics. Les imputations budgétaires portées sur les actes d'engagement ne mentionnent pas toujours le code fonctionnel HAB du service gestionnaire « Direction Collecte - gestion des déchets ».

Interrogée sur ce point, la MNCA a explicité la procédure qu'elle avait suivie pour extraire le montant des autorisations de programme à affecter au budget annexe « Déchets ».

⁵⁴ Il s'agit des autorisations de programmes n° 0115 2018 (pour 24 360 000 €), n° 0118 2018 (pour 330 000 €), n° 0119 2018 (pour 330 000 €), n° 0117 2018 (pour 1 080 000 €), n° 0116 2018 (pour 900 000 €).

Elle a indiqué, au préalable, que le pouvoir adjudicateur de la régie des déchets ménagers et assimilés est le même que celui de la collectivité, dans la mesure où elle ne dispose pas de la personnalité morale. Les besoins n'étant donc pas fractionnables, ils font l'objet de marchés dits « transversaux ». Les dépenses sont ensuite imputées aux budgets et services concernés par l'utilisation de codes services, codes fonctionnels ou tout autre composante des imputations budgétaires.

Ainsi, les marchés publics n'ont pas été transférés sur le budget annexe « régie des déchets ménagers et assimilés », mais rendus accessibles sur celui-ci, par l'application de « masques d'imputations ».

Majoritairement, les marchés publics qui sont intégrés dans les autorisations de programmes susmentionnées font l'objet de bons de commandes. Il ne peut donc être vérifiés leur correcte imputation, sans un contrôle de chaque pièce.

Toutefois, la baisse des amortissements entre 2017 et 2018 (- 600 K€), puis leur faible augmentation entre 2018 et 2019 (+ 76 K€), montrent l'impact mesuré que ces autorisations de programmes ont, au final, sur l'évolution du taux de couverture du service par le produit de la TEOM.

7.6 Le financement du service

Pour financer le service public de gestion des déchets ménagers et assimilés, les collectivités peuvent instituer, au choix, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), prévue à l'article 1520 du code général des impôts, ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), prévue à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales.

La première est dépourvue, en raison de sa nature fiscale, de lien avec le service rendu à l'usager. *A contrario*, la seconde est payée par les usagers en fonction du service utilisé, notamment en fonction du tonnage produit.

La métropole de Nice a opté pour l'instauration de la TEOM.

S'agissant du financement de la collecte et du traitement des déchets non-ménagers, l'article L. 2333-78 du CGCT prévoit que les collectivités qui ont institué la TEOM ont la possibilité de créer, en sus, une redevance spéciale.

La MNCA a effectivement usé de cette possibilité.

7.6.1 Le financement de la collecte et du traitement des DMA par la TEOM

L'article 57 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 est venu modifier les dispositions de l'article 1520 du code général des impôts, à compter du 1^{er} janvier 2016.

En effet, avant le 1^{er} janvier 2016, et ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État à plusieurs reprises, le produit de la TEOM ne pouvait financer que le service relatif aux déchets ménagers.

Depuis cette date, ce même produit peut financer le service relatif aux déchets ménagers, mais aussi celui des déchets non-ménagers (assimilés). L'article susvisé du CGI fixe précisément, en outre, la nature des dépenses en question.

Le taux de TEOM, voté chaque année par le conseil métropolitain, doit donc, par principe, lui permettre de percevoir un produit visant à couvrir lesdites dépenses. Afin de vérifier une telle adéquation entre dépenses et recettes, il est possible de calculer un taux de couverture de la dépense par le produit, dénommé « taux de couverture du service ».

Le tableau n° 27 ci-dessous présente, pour chaque exercice de la période sous revue, les montants des recettes de TEOM (prévisionnel et réalisé).

Tableau n° 27 : Montants des recettes de TEOM prévisionnels et réalisés, entre 2016 et 2019

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	Cumul 2015-2019
<i>Produit prévisionnel de TEOM</i>	99 287 166	100 600 000	97 163 090	89 753 951	386 804 207
<i>Produit réalisé de TEOM</i>	99 896 025	101 052 445	98 135 932	90 541 011	389 625 413

Source : d'après les comptes administratifs du budget principal et du budget annexe.

7.6.2 Par la redevance spéciale

La redevance spéciale, prévue à l'article L. 2333-78 du CGCT, s'applique à l'ensemble des producteurs de déchets qui ne sont pas des ménages et qui ont fait le choix d'utiliser le service de collecte et de traitement des déchets assuré par la collectivité, plutôt que de le confier à un prestataire privé.

Elle est calculée en fonction du service rendu et, notamment, de la quantité de déchets éliminés. Elle peut également être fixée de manière forfaitaire pour l'élimination des petites quantités. Elle s'applique aux usagers du service, sans aucune exonération possible.

Ces producteurs peuvent être redevables, simultanément, de la TEOM. Toutefois, par délibération motivée, les collectivités disposent de la faculté de décider que les personnes assujetties à la RS seront exonérées de la TEOM.

La métropole de Nice a instauré la redevance spéciale par délibération n° 21.2 du 21 juin 2013. Les modalités de mise en œuvre de cette redevance par l'EPCI sont détaillées en annexe n° 9 au présent rapport.

Le tableau n° 28 ci-dessous présente, pour chaque exercice de la période sous revue, les montants des recettes de redevance spéciale (prévisionnel et réalisé).

Tableau n° 28 : Montants des recettes de redevance spéciale prévisionnels et réalisés entre 2015 et 2019

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul 2015-2019
<i>Produit prévisionnel de RS</i>	1 000 000	3 200 000	3 200 000	4 780 000	4 500 000	16 680 000
<i>Produit réalisé de RS</i>	853 034	2 751 392	3 956 657	4 536 087	4 059 190	16 156 360

Source : d'après les comptes administratifs du budget principal et du budget annexe.

S'agissant des recettes de redevance spéciale, en 2015, la MNCA a collecté 0,85 M€ sur 1 M€ budgétisé. En 2019, elle a perçu 4,05 M€ sur 4,50 M€ budgétisés. Ainsi, l'EPCI avait prévu de percevoir 4,5 fois plus de recettes qu'en 2015, alors même qu'au titre du même exercice, elle avait prévu de consacrer 15,7 M€ de dépenses à la prévention, à la collecte et au traitement des déchets non-ménagers. La Métropole a donc perçu à peine plus que cette somme, mais au titre de l'ensemble de la période 2015-2019.

Les recettes annuelles de la RS demeurent donc encore trop limitées pour financer une part significative des dépenses relatives aux déchets non-ménagers.

Cette situation s'explique, notamment, par un nombre d'entreprises actuellement assujetties à la redevance spéciale particulièrement faible, en dépit du fait qu'un pôle de la régie (doté de quatre ETP) soit spécifiquement dédié à cette mission⁵⁵.

Une marge de progression très significative existe en la matière, puisque, en 2020, sur les 50 000 entreprises qui produisent des déchets sur le territoire métropolitain, seuls 860 dossiers ont été traités par ce pôle. Parmi eux, 600 organismes (dont 420 entreprises privées) ont signé une convention de redevance spéciale, soit un volume de près de 31 600 tonnes de déchets sorti du flux des ordures ménagères résiduelles, ce qui représente selon la métropole 17 % des OMR.

Les 260 autres entreprises ont contractualisé avec le secteur privé, *« souvent en raison du dépassement des seuils fixés par délibération ou en raison de déchets non conformes »*.

L'EPCI a précisé que *« les établissements sont visités au fur et à mesure, selon la nature de leur activité, s'ils présentent des demandes à Allo Mairies ou que des anomalies sont repérées lors de la présentation de leurs bacs de déchets »*.

Il a ajouté qu'*« un travail important reste encore à mener pour rencontrer toutes les entreprises produisant des déchets spéciaux (garage, boucherie, BTP, imprimerie, marbrerie, miroiterie, etc.), afin de leur rappeler l'obligation pour elles de souscrire un contrat avec une entreprise de collecte spécialisée. Ces types d'établissements sont sollicités par courrier de la Métropole, selon la nature de leur activité, et notamment lorsque des anomalies sont signalées par les agents de collecte (en régie ou prestataires) »*.

La MNCA ne s'est pourtant fixée aucun calendrier qui pourrait permettre d'accélérer le déploiement de ce dispositif.

Elle invoque, pour justifier cet état de fait, le très grand nombre de petites entreprises potentiellement concernées installées sur son territoire et le travail de diagnostic important à réaliser préalablement à leur assujettissement à la redevance spéciale, travail ralenti en 2020 par la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. Interrogée justement à ce sujet, la MNCA a précisé que le produit de la redevance spéciale était en baisse en 2020, et qu'il devrait l'être également en 2021. Elle a ajouté, s'agissant des deux périodes de confinement de la population, que *« des exonérations sur certaines activités .../... définies par l'État (arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 et décret du 30 octobre 2020 relatif à l'activité partielle) »*, ont entraîné *de facto* des pertes de recettes, évaluées à 1,14 M€ par l'EPCI.

⁵⁵ Cf. procès-verbal du comité technique du 20 juin 2018, dossier n° 18/42, p. 29L.

Au regard du vivier d'entreprises installées sur le territoire métropolitain potentiellement concernées par la redevance spéciale (50 000) et du nombre d'entre elles effectivement assujetties en 2020 (600), soit 1,2 %, la métropole de Nice doit accentuer rapidement ses efforts afin, qu'à moyen terme, l'ensemble des entreprises concernées ait opté soit pour le recours à un prestataire privé, soit pour l'assujettissement à la RS.

L'intégration au prochain programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés d'une ou plusieurs actions spécifiques visant à augmenter significativement le nombre d'organismes assujettis à la redevance spéciale (ou, à défaut, à opter pour la filière privée) apparaît donc nécessaire, au regard du ratio d'adhésion constaté fin 2020, particulièrement faible.

Ces actions devront être assorties d'objectifs quantitatifs, qualitatifs et d'un calendrier de mise en œuvre précis et réaliste, afin de pouvoir faire l'objet d'une évaluation de leur niveau de mise en œuvre, *a posteriori*, s'agissant notamment des quantités de déchets assimilés évitées

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a souligné qu'*« une très grande partie des activités économiques aujourd'hui concernée par cette démarche d'assujettissement progressif se situe en deçà des seuils pouvant générer des recettes au-delà de la TEOM déjà perçue par la Métropole auprès de ces entreprises »*.

Il a toutefois précisé que *« la Métropole reste très attachée au déploiement progressif des conventions de redevance spéciale, en raison de la nature incitatrice de ce dispositif en termes de réduction des déchets »* et que les effectifs dédiés à cette mission avaient été renforcés.

8 L'APPROCHE SUR LA BASE DES MATRICES DES COÛTS

8.1 La matrice des coûts, outil central du pilotage financier du service

La matrice de l'ADEME est un cadre standardisé de présentation des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets. Alimentée par les données comptables de la collectivité, elle répond toutefois à une méthodologie qui lui est propre.

En ce sens, l'analyse de la matrice des coûts ne peut en aucun cas se substituer à l'analyse budgétaire et réglementaire exposée ci-dessus au chapitre 7.

Le processus suivi par l'ADEME aboutit à associer, à chaque flux de déchets, les charges et produits qui lui sont liés. Leurs coûts y sont également présentés selon les étapes techniques de leur gestion. Cette précision assure une analyse fine de la performance de la collectivité, dont l'évolution peut ainsi être appréciée dans le temps.

Cette matrice est renseignée volontairement par les gestionnaires des déchets dans le logiciel SINOE® Déchets. Sa standardisation permet d'effectuer des comparaisons nationales et régionales, et de situer l'efficacité et l'efficience des collectivités les unes par rapport aux autres. La matrice des coûts complète donc utilement les données financières présentées ci-avant.

L'ADEME a publié successivement six référentiels nationaux des coûts de gestion de ce service public. La dernière édition, élaborée en 2019, a été établie sur la base des données comptables relatives à l'année 2016.

La version disponible la plus récente a donc été utilisée par la chambre pour établir les comparaisons entre les indicateurs nationaux et les coûts de la métropole de Nice, qui figurent au présent chapitre.

Interrogée sur l'utilisation de la matrice des coûts, la MNCA a expliqué que l'ADEME l'a imposée pour justifier la réalisation effective des dépenses retenues dans l'accord-cadre de partenariat (période 2012-2017) signé pour l'élaboration et la mise en œuvre du PLPDM.

L'EPCI a précisé, en outre, que la matrice lui « *permet de corréler l'analyse du budget présentée chaque année dans le rapport annuel* ». Ainsi, « *des objectifs sont définis chaque année, les atterrissages budgétaires sont réalisés en cours d'exercice avec les agents en charge des finances qui permettent leur suivi. Ces dernières années, les objectifs principaux sont : redéfinition des périmètres régie/marchés ; consistance des prestations ; recherche de filières moins onéreuses en traitement (exemples : éco-filières DEEE, éco-mobilier, bois)* ».

C'est ce pilotage affiné qui aurait permis, selon la MNCA, « *l'atteinte des objectifs de diminution des dépenses et d'augmentation des recettes* ». Cette atteinte se serait directement traduite par la diminution du « *taux de TEOM de 10,9 % en 2017 à 8,46 % en 2020* ».

La matrice des coûts est donc le seul document qui permette de connaître avec précision le coût du service rendu par la métropole de Nice au contribuable, pour chaque flux de déchets, étape de gestion par étape de gestion.

Les informations exposées dans cette matrice ne figurant pas dans les RPQS, ces documents ne permettent donc pas de situer les résultats de l'EPCI dans un contexte plus large.

Les trois types de coûts extraits des matrices complétées par l'EPCI et validées par l'ADEME, soit le coût complet, le coût technique et le coût aidé sont analysés sur la période 2015-2019. Suit également un focus sur l'évolution des coûts et de l'efficience des principaux flux de déchets, à savoir les ordures ménagères résiduelles, les déchèteries et la collecte sélective, cette dernière se décomposant en flux des recyclables secs des ordures ménagères et flux du verre.

8.2 Les différents types de coûts du service

La matrice des coûts de l'ADEME permet de déterminer trois types de coûts différents : le coût complet, le coût technique et le coût aidé, calculés selon des périmètres financiers différents. Les trois coûts en question de la métropole de Nice sont analysés ci-dessous, et concernent tant la collecte et le traitement des déchets ménagers que des déchets non-ménagers.

Afin de situer la performance financière de l'EPCI, ces coûts ont été comparés à ceux des autres collectivités (appartenant à la même typologie et exerçant également la compétence « gestion des déchets »), lorsque des ratios nationaux ou régionaux étaient disponibles.

Les comparaisons nationales et régionales qui figurent ci-dessous ont pu être réalisées grâce à deux documents édités par l'ADEME, à défaut d'autres références utilisables :

- Pour l'exercice 2016 : le référentiel national des coûts du service public de prévention et gestion des déchets (édité en 2019). Celui-ci classe les collectivités gestionnaires des déchets en cinq typologies, dont celle dite « urbaine », à laquelle appartient la métropole de Nice ;
- Pour l'exercice 2018 : le référentiel Provence-Alpes-Côte d'Azur des coûts 2018 de la gestion des déchets (édité en janvier 2020). Pour atteindre des résultats représentatifs depuis un échantillon forcément plus réduit, ce second référentiel fusionne certaines de ces typologies. La MNCA est ainsi intégrée dans celle dénommée « mixte-urbain et urbain ».

8.2.1 Le coût complet

Le coût complet se compose de l'ensemble des charges de fonctionnement engagées par la collectivité. Il peut être exprimé toutes taxes comprises (TTC) ou hors taxes (HT). L'ADEME utilise très souvent, dans les documents qu'elle publie, des coûts en HT, neutralisant ainsi l'effet de la TVA.

S'agissant de la métropole de Nice, le coût complet TTC et HT, en tant que tel, n'est exprimé dans aucune des matrices successives, dans la mesure où le coût mentionné dans ces documents s'avère être, en fait, l'addition des coûts complets de chaque flux de déchets.

Or, cette méthodologie ne permet pas d'obtenir un coût complet exhaustif. En effet, pour l'un des flux, celui des OMR, l'EPCI ne renseigne pas l'intégralité des recettes, notamment celles liées à la revente de l'énergie.

Cette situation tient au fait que la métropole a confié le traitement des OMR par incinération à un délégataire qu'elle rémunère dans le cadre d'un contrat de concession. C'est donc le délégataire qui perçoit directement les recettes liées à la revente d'énergie. En contrepartie, la métropole le rémunère sur la base d'un coût à la tonne déduit de ces produits. En d'autres termes, elle paye un coût net desdites recettes.

Afin de positionner les résultats de la MNCA dans un contexte plus large, qu'il soit régional ou national, il est tout de même possible d'obtenir un coût complet « estimé » pour le flux OMR, donc un coût complet pour l'ensemble du service.

En effet, le coût net de l'incinération a été renseigné par l'EPCI, dans les matrices successives. Donc, en l'ajoutant à l'intégralité des charges du service, peut être obtenu un coût qui sera considéré comme « complet », dans les analyses qui suivent.

Le tableau n° 29 ci-dessous expose donc le coût complet du service, en valeur et par habitant, entre 2015 et 2019 (en HT).

Tableau n° 29 : Coût complet du service, en valeur et par habitant, de 2015 à 2019

En € HT	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015-2019
TOTAL des charges mentionnées dans les matrices	57 008 902	60 334 643	59 399 082	68 737 609	72 138 275	
<i>Coût net d'incinération mentionné dans les matrices</i>	19 467 378	16 019 740	18 823 158	24 614 754	20 053 197	
Coûts complets	76 476 280	76 354 383	78 222 240	93 352 363	92 191 472	20,55 %
<i>Rappel du nombre d'habitants</i>	539 819	538 555	538 555	536 996	537 999	
<i>Coût complet par habitant</i>	142	142	145	174	171	
				+ 20 %	-1,7 %	

Source : matrice des coûts de l'ADEME.

Le coût complet a donc progressé de plus de 20 % entre 2015 et 2019, passant de 76 M€ en 2015 à 92 M€ en 2019. Il a augmenté de 29 € par habitant au cours de cette période. L'augmentation la plus significative (+ 20 %) est enregistrée entre 2017 et 2018.

Bien que ce coût complet soit différent, par nature, de celui calculé sur la base des documents budgétaires de l'EPCI, il permet néanmoins de procéder à une comparaison des résultats obtenus par la MNCA avec un indicateur national de l'ADEME.

En 2016, s'agissant de la typologie urbaine, le coût complet HT de la métropole ramené à la tonne collectée (244 €) était supérieur de 24 € à la moyenne nationale des collectivités appartenant à la même typologie urbaine (220 €), soit près de 11 %.

À la clôture du contrôle, il n'existait pas de données nationales (ni même régionales) relatives à l'année 2018, permettant une comparaison avec les coûts complets de la métropole de Nice exposés dans sa matrice 2018.

Il n'en demeure pas moins que le coût complet à la tonne de la MNCA a cru de 45 €, soit plus de 18 %, entre 2016 et 2018.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que cette augmentation s'explique par « des multi-affectations budgétaires liées à la création de la régie en 2018, multi-affectations qui n'étaient pas possibles précédemment, notamment la possibilité de valoriser la participation des directions des subdivisions et de la propreté au service public de gestion des déchets ».

8.2.2 Le coût technique

Le coût technique est obtenu par la soustraction au coût complet des recettes industrielles (ventes de matériaux, d'énergie et de compost, prestations à des tiers).

En 2016, hors recettes d'énergie, abordées spécifiquement précédemment, les produits des ventes de matériaux ont représenté 28 % de ses recettes réelles de fonctionnement (hors TEOM, redevance spéciale et contributions des adhérents). Ils se situaient donc quasiment au même niveau qu'au plan national.

En moyenne, sur la période 2015-2019, les produits des ventes de matériaux ont également représenté 28 % des recettes réelles de fonctionnement.

L'évolution de cette catégorie de recettes apparaît variable sur la période 2015 - 2019. La MNCA explique cette situation en indiquant que le produit de la revente de matériaux « *est directement corrélé à l'extrême volatilité des cours mondiaux* ».

S'agissant des recettes issues de la vente du papier, du carton, de l'acier et de la ferraille, cette volatilité explique leur baisse de « [...] de 50 % à 70 % [...] en l'espace d'une ou deux années ». Dans le cas du plastique, la métropole a indiqué que la volatilité des prix de vente « [...] est en réalité hebdomadaire, voire quotidienne ». Elle ajoute que « *l'exemple du papier est particulièrement évocateur : le prix de vente s'est effondré à quasiment 0 [...]* ».

En 2019, les ventes de matériaux hors recettes d'énergie représentaient ainsi 24 % des recettes (hors TEOM, redevance spéciale et contributions des adhérents), soit 4 points de moins qu'en 2016.

8.2.3 Le coût aidé

Le coût aidé est obtenu en soustrayant au coût technique les soutiens des éco-organismes, puis les subventions et autres aides publiques.

Il est ensuite couvert par le financement appelé auprès des usagers/contribuables.

a) Les soutiens financiers des éco-organismes :

Le partenariat de la métropole de Nice avec les éco-organismes est issu du dispositif de collecte sélective mis en place en France depuis 1993.

Sur la période 2015-2019, les soutiens financiers perçus par l'EPCI ont représenté plus de 16,8 M€, soit 48 % de ses recettes réelles de fonctionnement (hors TEOM, redevance spéciale, REOM et contributions des adhérents).

L'aide la plus conséquente provient de Citéo, puisqu'elle représente, en moyenne sur cette même période, 89 % de la totalité des soutiens reçus par l'EPCI.

La fluctuation des montants annuels des aides versées par Citéo pourrait laisser penser que celles-ci sont variables d'une année sur l'autre, sans base certaine, ce qui n'est pourtant pas le cas. En effet, ces aides sont acquises aux collectivités signataires d'un contrat au titre du barème E, pour la période allant jusqu'en 2017, puis au titre du barème F, pour la période s'inscrivant entre 2018 et 2022.

Après signature de ces contrats pluriannuels, les collectivités se voient verser une aide dont le montant est fixé annuellement. Cette somme est versée sous forme d'acomptes, le solde étant perçu l'année suivante au vu d'un bilan établi par la collectivité. Ce montant forfaitaire peut être cumulé avec d'autres soutiens. Avant 2017, il s'agissait du soutien au développement durable (SDD).

Depuis 2018, un nouveau contrat d'objectifs a été mis en place au niveau national, couvrant la période 2018-2022.

Il s'agit du contrat pour l'action et la performance (CAP), qui permet le maintien du niveau de soutien du barème E lorsque la collectivité s'est engagée à respecter un certain nombre d'objectifs. Dans ce cas, elle bénéficie d'un soutien dit « de transition ». Un tel contrat a été signé entre Citéo et la métropole de Nice.

Ces soutiens constituent un socle minimum pour la métropole, Citéo en apportant d'autres.

Ces produits, ainsi que les recettes industrielles analysées précédemment, viendront en déduction du coût complet afin d'obtenir le coût aidé.

b) Le coût aidé de la MNCA :

En 2016, et s'agissant des collectivités classées en « urbain », le coût aidé national médian du service public de gestion des déchets était de 89 € HT par habitant, avec une dispersion comprise entre 74 € et 115 € HT par habitant⁵⁶.

La métropole de Nice disposait cette même année d'un coût aidé de près de 129 € par habitant, soit environ 40 € de plus que la moyenne de cette typologie.

L'EPCI dépensait donc 44 % de plus pour traiter une tonne de DMA que la moyenne des autres collectivités appartenant à la même typologie.

En 2018, en région PACA, ce coût s'est élevé à 138 € HT par habitant pour les collectivités classées en « mixte-urbain et urbain »⁵⁷.

Pour la MNCA, il était de 161 €⁵⁸, soit 23 € de plus que la moyenne régionale de cette typologie. L'EPCI dépensait donc 17 % de plus pour traiter une tonne de DMA que la moyenne des autres collectivités de la région appartenant à la même typologie.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur rappelle que « *le surclassement de la population de la Métropole rend difficile l'atteinte des objectifs réglementaires rapportés à la population permanente de la Métropole* » et que celle-ci « *a été lauréate de 4 appels à projet lancés par l'éco-organisme Adelphe/Citéo depuis 2016, lui permettant ainsi de bénéficier de soutiens financiers supplémentaires* ».

⁵⁶ Cf. Synthèse du Référentiel national des coûts du service public de prévention et gestion des déchets - année 2016, édité en 2019 par l'ADEME, p. 19.

⁵⁷ Cf. Référentiel Provence-Alpes-Côte d'Azur des coûts 2018 de la gestion des déchets, édité en janvier 2020 par l'ADEME.

⁵⁸ Cf. la matrice des coûts 2018, notamment l'onglet « CoûtsDétailésParHabitant ».

8.3 Le coût et l'efficacité de la collecte et du traitement de quatre flux de déchets

À partir des matrices complétées par les collectivités, l'ADEME établit des coûts de collecte et des coûts de traitement, par habitant et par tonne.

Pour chaque type de flux de déchets, les matrices indiquent, très exactement, la population desservie et le tonnage collecté. Sur la base de cette méthodologie, l'ADEME compare les résultats obtenus entre collectivité de même typologie.

Au cours de la période contrôlée, les coûts de collecte et de traitement qui ont le plus significativement augmenté pour la MNCA correspondent aux flux OMR et RSOM.

En valeur, ils ont progressé respectivement de 7,1 M€ et de 3,4 M€. En 5 ans, ensemble, ils représentent une hausse de 20 € par habitant.

La plus forte augmentation (presque 20 %) des charges de collecte et de traitement de l'EPCI s'est produite entre 2017 et 2018. Ce sont les deux mêmes flux (OMR et RSOM) qui l'expliquent, pour 62,3 %.

Sont successivement analysés ci-dessous, le coût et l'efficacité :

- du « flux OMR » ;
- du flux des déchèteries ;
- et du flux « collecte sélective », composé du flux RSOM et du flux du verre.

8.3.1 Le coût et l'efficacité du « flux OMR »

Le tableau n° 30 ci-dessous présente une comparaison nationale du coût complet HT du flux OMR à la tonne et par habitant, en 2016 et en 2018.

Tableau n° 30 : Coût complet HT relatif au flux OMR, en 2016 et en 2018

	2016		2018	
	France	Métropole de Nice	PACA	Métropole de Nice
Coût complet HT / habitant	NR	84,30	NR	103,00
Coût complet / tonne	238	242,30	NR	299,10

Source : d'après le référentiel national de l'ADEME édité en 2019 et les matrices des coûts.
NR : non renseigné.

En 2016, la métropole de Nice dépensait 4,30€ de plus que les autres collectivités de même typologie pour assurer la collecte et le traitement d'une tonne du flux OMR, soit près de 2 %. En 2018, l'EPCI dépensait 57€ de plus qu'en 2016, pour assurer cette même mission. Aucune autre comparaison avec le niveau régional ou national n'a pu être effectuée en la matière.

Le tableau n° 31 ci-dessous présente aussi le coût complet HT relatif au flux OMR, en 2016 et en 2018, mais par étape de gestion (collecte et traitement).

Tableau n° 31 : Coût complet HT relatif au flux OMR, en 2016 et en 2018, par étape de gestion

	2016		2018	
	France	Métropole de Nice	PACA	Métropole de Nice
Coût complet de la collecte / hab.		53,50	NR	64,00
Coût complet de la collecte / tonne		153,74	134*	185,70
Coût complet du traitement / hab.		30,80	NR	39,10
Coût complet du traitement / tonne		88,50	110	113,40

Source : d'après le référentiel national de l'ADEME édité en 2019 et les matrices des coûts.

NR : non renseigné.

* Coûts en fonction d'un mode de collecte mixte (porte à porte, point de regroupement, apport volontaire).

Les charges de collecte pèsent le plus dans le coût total à la tonne, puisqu'elles intègrent, non seulement les frais de précollecte, de collecte, de transport et de transfert, mais également ceux liés à la structure, à la communication et à la prévention.

En 2016, les charges liées à la collecte représentaient pour la MNCA 62,5 % du coût complet du flux OMR, alors qu'au niveau national, elles n'étaient que de 56 %⁵⁹.

En 2018, les charges de collecte de la métropole sont restées élevées (62,1 % du coût complet des OMR). Comparés à celles des collectivités de la région PACA, ces résultats se situaient encore au-dessus des médianes (60 % des charges)⁶⁰.

Même rapportés au tonnage, les coûts de collecte de la MNCA restaient très au-dessus du niveau régional : 134 € par tonne pour les collectivités appartenant aux typologies mixte urbain et urbain⁶¹, contre 185,7 € pour la métropole.

Ainsi, en 2018, pour collecter une tonne d'ordures ménagères résiduelles, la MNCA payait près de 39 % de plus que les autres collectivités comparables de la région PACA.

La MNCA confirme, à cet égard, qu'« elle enregistre des coûts de collecte qui se situe globalement au-dessus de la moyenne nationale ». Elle l'explique ainsi : « Cet écart est notamment lié au niveau de service élevé et à l'impact non négligeable de la saisonnalité. Le territoire métropolitain est également très contrasté entre : un Haut et Moyen-Pays où les temps de haut le pied sont élevés, et une bande côtière à forte densité de population résidente et touristique où les fréquences de collecte peuvent atteindre 6 à 7 jours par semaine ».

⁵⁹ Cf. Référentiel national des coûts du service public de prévention et gestion des déchets - année 2016, édité en 2019 par l'ADEME, page 31.

⁶⁰ Cf. Référentiel Provence-Alpes-Côte d'Azur des coûts 2018 de la gestion des déchets, édité en janvier 2020 par l'ADEME, p. 12.

⁶¹ Cf. Référentiel Provence-Alpes-Côte d'Azur des coûts 2018 de la gestion des déchets, édité en janvier 2020 par l'ADEME, p. 14, tableaux n° 10 « Coûts de pré collecte en € HT/tonne » et n° 11 « Coût de collecte en € HT/tonne en fonction du mode de collecte » (colonne « Mixte »).

Selon l'ADEME, les fréquences de collecte des OMR peuvent effectivement être un facteur explicatif d'un coût plus élevé⁶². Or, sur la période contrôlée, la MNCA a organisé des fréquences de collecte majoritairement de 5 fois par semaine, avec des fréquences maximales de 7 fois par semaine⁶³.

Cela dit, ses coûts de collecte ont fortement cru, entre 2017 et 2018, sans pour autant que les fréquences de collecte aient augmenté.

Toutefois, l'EPCI a introduit des ajustements d'organisation de la collecte sur la ville de Nice en avril 2019, lors de l'institution de l'extension de la consigne de tri (cf. *supra*), passant d'une fréquence hebdomadaire de 5 à 4 collectes d'OMR (+ 2 d'emballages).

Les données financières extraites de la matrice des coûts relative à 2019 laissent clairement apparaître l'impact financier de cette réorganisation, puisqu'à la fin de l'exercice 2019, les charges de collecte d'OMR avaient diminué de plus d'1,3 M€, comparées à 2018.

Le taux de remplissage des bennes est resté stable au cours de la période sous revue, passant de 89,5 % en 2015 à 90,3 % en 2019. Ces données, issues de l'outil de gestion des tournées par GPS de la régie « Gestion des DMA », n'intègrent pas celles des prestataires, ceux-ci ne les indiquant nullement dans leurs rapports annuels d'activités.

L'analyse des étapes techniques montre, en outre, qu'en 2018, la MNCA payait aussi un peu plus que les autres collectivités pour traiter une tonne d'OMR.

En effet, en 2018, le coût moyen de traitement des OMR de la métropole était de 113,4 € par tonne, contre 110 € pour les autres collectivités de la région PACA. En 2019, suite à un réajustement par l'EPCI de ses dépenses de fonctionnement, ce coût a cependant baissé de 12 € par tonne, s'établissant ainsi à 101,4 €.

L'ordonnateur a fait valoir dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que *« des charges supplémentaires sont induites par la typologie et la topographie du territoire métropolitain ainsi que l'effet conséquent du tourisme sur la production totale de déchets »*. Selon lui, *« les différentes reprises en régie des phases techniques de collecte vont néanmoins permettre d'optimiser les moyens techniques et le coût de la collecte »*.

8.3.2 Le coût et l'efficacité du flux des déchèteries

Le périmètre retenu par l'ADEME dans le flux des déchèteries comprend les déchets non-dangereux et dangereux.

Ce retraitement constituait, en effet, un préalable nécessaire dans la mesure où les données nationales et régionales permettant de comparer les résultats de la collectivité intègrent ces deux types de déchets au sein du flux des déchèteries.

Ce sont, là-aussi, les charges de collecte qui pèsent le plus dans le coût complet du flux des déchèteries, à savoir 56,3 % dudit coût en 2016.

⁶² Cf. Référentiel national des coûts du service public de prévention et gestion des déchets - année 2016, édité en 2019 par l'ADEME, p. 27.

⁶³ Cf. Matrices des coûts, notamment l'onglet « DescriptionsDesServices ».

En 2018, elles représentaient 55,9 % du coût complet des déchèteries. Elles ont connu une progression constante, au cours de la période sous revue, avec néanmoins un pic plus marqué entre 2017 et 2018 (+ 5,3 %). En outre, entre ces deux mêmes exercices, les charges de traitement ont, quant à elles, cru de 8,6 %.

Le tableau n° 32 ci-dessous présente une comparaison nationale du coût complet HT du flux des déchèteries à la tonne et par habitant, en 2016 et en 2018.

Tableau n° 32 : Coût complet HT relatif au flux des déchèteries, en 2016 et en 2018

En € HT	2016		2018	
	France	Métropole de Nice	PACA	Métropole de Nice
Coût complet HT / habitant	NR	18,1	NR	20,20
Coût complet / tonne	139	184,40	NR	171,20

Source : d'après le référentiel national de l'ADEME édité en 2019 et les matrices des coûts.
NR : non renseigné.

En 2016, le coût complet pour assurer la collecte et le traitement d'une tonne du flux des déchèteries de la métropole de Nice était supérieur de 45 €, soit près de 33 %, à celui des autres EPCI de même typologie. En 2018, toutefois, le coût complet à la tonne de la MNCA avait diminué de 13 € par rapport à 2016.

Aucune autre comparaison avec le niveau régional ou national n'a pu être effectuée en la matière.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a rappelé que « la configuration du territoire métropolitain rendait difficile la modernisation des déchetteries existantes, ainsi que leur adaptation aux nouveaux enjeux de tri et de déploiement des filières à responsabilité élargie des producteurs ». Il a aussi précisé dans sa réponse que « la Métropole déploie également, dès 2021, une solution de compacteurs monoblocs sur la déchetterie à plat de Nice Ouest, afin de réduire significativement ses coûts de transport ».

Entre 2016 et 2018, le coût complet de la MNCA pour assurer la collecte d'une tonne du flux des déchèteries a diminué de 8 €, soit 8 %. Cette baisse est de 6 % concernant le traitement d'une tonne de ce flux. Aucune comparaison avec le niveau régional ou national n'a pu être effectuée en la matière.

Néanmoins, comme analysé précédemment, une partie des coûts en question est prise en charge par des recettes [recettes industrielles (vente de matériaux), soutiens des éco-organismes, subventions et autres aides publiques].

Les recettes les plus conséquentes restent les soutiens des éco-organismes. En cumul, entre 2015 et 2019, ils ont représenté 72 % des recettes, la collectivité ayant perçu chaque année entre 733 K€ et 937 K€. Ils ont baissé de plus de 4 % en valeur, entre 2015 et 2019.

Quant aux recettes industrielles, elles ont diminué de 65 %, entre 2015 et 2019. La MNCA explique, à ce sujet, que « *les recettes issues du produit des déchèteries évoluent en fonction des quantités de déchets des professionnels traitées par les installations et de l'activité économique du secteur du bâtiment. Cette activité varie d'une année sur l'autre, le produit des déchèteries métropolitaines suivant cette variation à la hausse comme à la baisse* ».

Si le caractère fluctuant des recettes industrielles évoqué par la MNCA est effectivement constaté au cours de la période contrôlée, leur baisse en valeur est à relativiser dans la mesure où elles ne représentent qu'un cinquième, en moyenne, de l'ensemble des produits (hors contributions) affectés au flux des déchèteries.

En 2018, le coût aidé à la tonne du flux des déchèteries représentait 88,5 % du coût complet. En 2019, la métropole de Nice dépensait (recettes déduites) un peu plus de 153 € pour assurer la collecte et le traitement d'une tonne du flux des déchèteries, quasiment la même somme qu'en 2015. Aucune comparaison avec le niveau régional ou national n'a pu être effectuée en la matière.

8.3.3 Le coût et l'efficacité de la collecte sélective

Le flux relatif à la collecte sélective se compose de deux flux distincts : le flux relatif aux recyclables secs des ordures ménagères (RSOM), d'une part, celui du verre, d'autre part. Le coût et l'efficacité de chacun de ces deux flux sont donc analysés successivement ci-dessous.

a) Le coût et l'efficacité du « flux RSOM » :

Le périmètre retenu pour constituer le flux des RSOM comprend les emballages en mélange, les journaux-magazines et le papier collectés en porte-à-porte (PAP) et celui collecté dans les points d'apport volontaire (PAV). Ce périmètre n'inclut donc pas les déchets de même nature issus des professionnels.

Le coût complet du flux RSOM de la MNCA a augmenté de 48 % entre 2015 et 2019. Ce sont les charges de collecte qui pèsent le plus dans le coût complet, à savoir 73 % en 2016 (contre 63 % au niveau national⁶⁴) et 68 % en 2018.

Le tableau n° 33 ci-dessous présente des comparaisons nationales et régionales du coût complet HT et du coût aidé HT du flux RSOM, en 2016 et en 2018.

⁶⁴ Cf. Référentiel national des coûts du service public de prévention et gestion des déchets - année 2016, édité en 2019 par l'ADEME, p. 55.

Tableau n° 33 : Coût complet HT et coût aidé HT relatif au flux RSOM, en 2016 et en 2018

	2016		2018	
	France	Métropole de Nice	PACA	Métropole de Nice
Coût complet HT / habitant	NR	11,70	NR	15,5
Coût complet / tonne	448,00	408,4	NR	513,2
Coût aidé / hab.	9,80	5,79	12,00	8,1
Coût aidé / tonne	200	202,2	316,00	270,3

Source : d'après le référentiel national de l'ADEME édité en 2019 et les matrices des coûts.

NR : non renseigné.

En 2016, le coût complet pour assurer la collecte et le traitement d'une tonne du flux RSOM de la métropole de Nice était inférieur de 40 €, soit 9 %, par rapport à celui des autres collectivités de même typologie (urbaine). En 2018, le coût complet de l'EPCI à la tonne avait significativement augmenté de près de 105€ par rapport à 2016, soit 25 %.

En 2018, le coût aidé pour assurer la collecte et le traitement d'une tonne du flux RSOM de la métropole de Nice était inférieur de 46 €, soit 15 %, à celui des autres collectivités de typologie urbaine - urbaine mixte de la région PACA. Au final, la MNCA dépense donc moins que ses consœurs pour collecter et traiter une tonne du flux RSOM.

Cette même année, le coût complet de la MNCA était de 15,5 € HT par habitant pour assurer la collecte et le traitement des RSOM. Après prise en compte des recettes dédiées au financement des RSOM, le coût aidé HT s'est élevé à 8,1 € par habitant.

L'impact des produits perçus par la MNCA a donc été important pour ce flux, puisqu'il a permis de diminuer quasiment de moitié le coût de la gestion des RSOM en 2016 et en 2018 demeurant à la charge de la collectivité.

De manière générale, les soutiens sont ceux qui pèsent le plus dans le passage du coût complet au coût aidé en ce qui concerne le flux RSOM.

Pour la métropole de Nice, en 2016, sur 3 179 059 € de recettes affectées au flux des RSOM (hors contributions), elle a perçu 1 987 884 € de soutiens, représentant plus de 62 % desdites recettes. En 2018, sur 4 052 300 € de recettes affectées au flux des RSOM (hors contributions), elle a perçu 2 691 483 € de soutiens, représentant plus de 66 % desdites recettes.

Pour les seuls emballages, ces soutiens (dits Adelphe emballage) s'élevaient, en 2018, à 5,6 € par habitant pour la MNCA⁶⁵, quand, dans le même temps, les collectivités de « *même milieu et dispositif* »⁶⁶ de collecte recevaient, en moyenne, 8,6 € par habitant, soit plus d'un tiers d'aides en plus.

À titre d'illustration, sur la base des déclarations établies en 2018 par la métropole auprès de Citéo, elle a collecté cette année-là 11,9 kg/hab./an d'emballages autres que les plastiques, quand la moyenne des collectivités de « *même milieu et dispositifs* » s'établissait à 16,8 kg/hab./an, soit 29 % de plus que la MNCA.

⁶⁵ Cf. Citéo Repères, sur la base des déclarations faites en 2019 basée sur les données 2018, édité en janvier 2021, p. 8.

⁶⁶ Cf. Classification établies par Citéo.

La métropole de Nice dispose donc de marges de progrès concernant le flux des emballages.

Afin d'optimiser les soutiens auxquels elle pourrait prétendre, la MNCA a signé en 2018 avec l'éco-organisme Citéo un contrat de performance courant jusqu'en 2022, qui lui permet de bénéficier d'un soutien dit « de transition », si les trois critères suivants sont respectés :

- le premier indique que la « *performance globale de recyclage tous matériaux confondus de la collectivité exprimée en kg/hab./an (arrondie au dixième) pour l'année N doit être supérieure ou égale à celle de 2016 [...] hors évolution démographique* » ;
- le deuxième a pour objectif d'évaluer la performance environnementale et technico-économique de la collectivité sur le recyclage des emballages ménagers en s'appuyant sur des données N-1, « *en tonnes recyclées et en kg/habitant/an, [...] en €, en €/habitant et en €/tonne* »⁶⁷.
- le troisième a trait à la mise en œuvre de l'extension des consignes de tri.

Entre 2016 et 2018, le coût complet de la MNCA pour assurer la collecte d'une tonne du flux RSOM a augmenté de 50 €, soit 17 %. Cette augmentation est de 50 % concernant le traitement d'une tonne de ce flux. Aucune comparaison avec le niveau régional ou national n'a pu être effectuée en la matière.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur souligne que « *l'augmentation globale de ce poste correspond à l'augmentation des tonnages collectés et donc à la meilleure performance de tri de la métropole.* »

b) Le coût et l'efficacité du flux du verre :

Le coût complet du flux du verre de la MNCA (hors dépôts des professionnels), uniquement composé de charges de collecte puisque les charges de traitement sont inexistantes, a augmenté de 15,6 % entre 2015 et 2019. Il a connu une forte augmentation (+ 22,6 %) entre 2017 et 2018.

Le tableau n° 34 ci-dessous présente des comparaisons nationales et régionales du coût complet HT du flux du verre à la tonne et par habitant, en 2016 et en 2018.

Tableau n° 34 : Coût complet HT relatif au flux du verre, en 2016 et 2018

	2016		2018	
	France	Métropole de Nice	PACA	Métropole de Nice
Coût complet HT / habitant *	NR	2,37	NR	3,01
Coût complet / tonne	100	124,4	NR	161,2
Coût aidé / hab.	1,60	1,84	2,36	2,29
Coût aidé / tonne	67	96,7	108	122,4

Source : d'après le référentiel national de l'ADEME édité en 2019 et les matrices des coûts.

* Coût complet et coût de collecte sont identiques.

NR : non renseigné.

⁶⁷ Contrat CAP 2022, Emballages ménagers, Barème F, p. 20.

En 2016, le coût complet pour assurer la collecte d'une tonne de verre de la métropole de Nice était supérieur de 24 € (soit 24 %), par rapport à celui des autres EPCI de même typologie. En 2018, ce coût complet de l'EPCI à la tonne avait significativement augmenté de près de 37 € par rapport à 2016, soit environ 30 %. S'agissant du coût aidé à la tonne, celui de la MNCA était supérieur de 44 % (30 €) à celui des autres collectivités de même typologie.

En 2018, le coût aidé à la tonne de la MNCA était supérieur de 13 % (14 €) à celui des autres collectivités de typologie urbaine - urbaine mixte de la région PACA.

Au final, la métropole de Nice dépense plus que les autres EPCI pour collecter une tonne de verre. Cependant, en deux ans, la MNCA a obtenu davantage d'aides, puisque le différentiel entre le coût complet à la tonne et le coût aidé à la tonne est passé de 27,7 € en 2016, à 38,8 € en 2018.

Cette situation s'explique non seulement par les produits issus de la revente du verre, mais aussi par les soutiens reçus des éco-organismes⁶⁸.

En 2018, sur 389 493 € de recettes affectées au flux du verre (hors contributions), la métropole a perçu 235 822 € de produits industriels, soit 61 % des recettes, et 144 634 € de soutiens, soit environ 37 % des recettes.

c) Les conditions d'amélioration de la collecte sélective :

Il apparaît donc, au regard de ce qui précède, que les performances environnementales et économiques du dispositif de collecte sélective mis en œuvre par la métropole de Nice pourraient être améliorées, et engendrer des économies sur certains postes.

Citéo établit chaque année une comparaison nationale des performances des dispositifs de collecte sélective mis en œuvre par les collectivités. Les matériaux suivants sont concernés : les emballages légers, les papiers, les emballages plastiques, les ordures ménagères, le verre et les refus⁶⁹.

En 2019, la MNCA n'a obtenu qu'1,2 point sur 5 pour ses performances environnementales, 1,9 point sur 5 pour ses performances économiques et 3,6 points sur 5 pour la qualité du service.

À titre d'illustration, s'agissant notamment du verre, Citéo a évalué à 442 115 €/an les économies que pourrait faire la métropole de Nice en atteignant la performance moyenne de collecte obtenue par les collectivités qu'il a classées comme appartenant à son milieu.

De manière plus générale, Citéo a identifié six leviers qui permettraient à la MNCA d'améliorer ses performances en matière de collecte sélective :

- l'amélioration de la desserte sur les zones non ou mal équipées ;
- l'amélioration de la collecte de proximité ;
- la création de nouvelles collectes de proximité ;
- la réduction des fréquences de collecte sélective en porte-à-porte ;

⁶⁸ Cf. Matrice des coûts 2018.

⁶⁹ Cf. Citéo Repères, sur la base des déclarations faites en 2019 basée sur les données 2018, édité en janvier 2021, p. 5, 9 et 11.

- l'harmonisation des schémas de collecte ;
- l'amélioration du captage des papiers diffus.

Certains de ces axes de travail semblent d'ailleurs avoir été pris en compte dans les actions envisagées par la MNCA pour améliorer l'efficacité globale de sa collecte.

Dans ce cadre, la métropole de Nice peut d'ailleurs bénéficier de l'accompagnement technique et financier de Citéo, *via* le Plan de performance des territoires et les appels à projets qui en découlent.

Outre ces axes de travail, la MNCA a indiqué avoir réalisé, au cours de la période sous revue, plusieurs investissements qui, selon elle, ont contribué à améliorer l'efficacité du traitement. Il s'agit de la création de la recyclerie du quartier des Moulins à Nice, d'une plateforme sur la commune d'Èze-sur-Mer (tri, massification et détournement des encombrants collectés en porte-à-porte vers les filières DEEE, éco-mobilier, déchets verts, ferrailles, bois) et des travaux sur le site du 51, boulevard de l'Ariane à Nice (tri, massification et transfert des encombrants), situé à proximité de l'UVE.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur explique que *« la performance du service sera grandement améliorée par la construction d'un centre de tri sur le territoire de la Métropole. Le centre de tri sera implanté au barycentre des bassins de collecte, ce qui renforcera l'effet levier du projet sur l'ensemble des indicateurs. »*

8.4 Le taux de couverture, selon les matrices des coûts de l'ADEME

La métropole de Nice remplit chaque année les matrices des coûts de l'ADEME, sur la base des dépenses et des recettes qu'elle perçoit effectivement. À partir de ces documents, la collectivité peut donc aisément déduire le taux de couverture du service, à partir du coût aidé en TTC.

Le tableau n° 35 ci-dessous présente l'évolution du taux de couverture établi à partir des matrices des coûts de l'ADEME, entre 2015 et 2019. Ce taux est calculé sur la base des dépenses et des recettes réalisées en TTC.

Tableau n° 35 : Évolution du taux de couverture de la MNCA, à travers les matrices des coûts, de 2015 à 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Informations issues des matrices					
<i>Coût aidé TTC</i>	76 025 393	75 225 661	77 213 700	92 607 002	92 339 285
<i>Financement (ou contributions)</i>	100 862 937	103 196 169	105 850 709	103 165 108	95 171 721
Taux de couverture					
<i>Taux de couverture</i>	132,7 %	137,2 %	137,1 %	111,4 %	103,1 %

Source : Matrices des coûts ADEME.

À la fin de l'exercice 2015, le taux de couverture dudit service était de 132,7 %. À la fin des exercices 2016 et 2017, ce taux avait encore progressé s'établissant à plus de 137 %.

En 2018 et 2019, le taux de couverture était respectivement de 111,4 % et 103,1%.

Lorsqu'ils sont supérieurs à 120 %, ces taux font l'objet d'une vigilance de la part de l'ADEME. Dans une telle configuration, les matrices ne sont validées qu'une fois que cet organisme est convaincu que l'écart entre le besoin de financement et le financement effectif est juste, c'est-à-dire que les coûts et les recettes résultant des données renseignées par la collectivité gestionnaire sont cohérents. Il convient de souligner que la méthodologie retenue par l'ADEME⁷⁰ pour calculer le taux de couverture du service est différente de la méthodologie arrêtée par voie réglementaire (notamment CGI, CGCT et instruction budgétaire et comptable M57), et précisée par la jurisprudence du Conseil d'État.

9 L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

L'annexe n° 10 au présent rapport détaille le bilan de l'impact en 2020 de la crise sanitaire liée à la Covid-19 sur les processus de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés mis en œuvre par la métropole de Nice Côte d'Azur (continuité du service public, évolution des quantités collectées et traitées).

S'agissant en particulier de l'impact financier, cette crise sanitaire a d'abord entraîné un surcoût lié à l'acquisition de matériel de protection supplémentaire (masques chirurgicaux, gel hydro-alcoolique, gants en vinyles, désinfectant). De mars à novembre 2020 inclus, ce surcoût s'est élevé à près de 150 K€.

Cette crise a aussi entraîné une baisse des recettes pour l'EPCI, qu'il évalue à 1,14 M€. Il s'agit de la diminution précitée du produit de la redevance spéciale.

La crise sanitaire a enfin provoqué, en parallèle, une diminution des dépenses pour la MNCA. En effet, le coût global de traitement des OMR et des flux provenant des déchèteries a baissé en 2020, en raison de tonnages collectés inférieurs à l'année 2019, comme indiqué *supra*. L'EPCI a ainsi « économisé » près de 2 M€ en 2020 (- 593 K€ en incinération et - 1,34 M€ pour le traitement des encombrants). Le coût pour la MNCA lié à la collecte et au traitement des déchets ménagers et assimilés a donc été globalement réduit de 640 K€ en 2020.

⁷⁰ Dépenses et recettes réalisées (et non prévisionnelles) et prise en compte différente des amortissements.

ANNEXES

Annexe n° 1. Bilan des actions figurant au PLPD arrêté en juillet 2013 indicateurs de participation	91
Annexe n° 2. Évolution des dépenses liées à la prévention des déchets, entre 2015 et 2019	93
Annexe n° 3. Densité et typologie de l'habitat sur le territoire de la métropole de Nice (cartes ci-dessous : source MNCA)	94
Annexe n° 4. Évolution des quantités de déchets collectes, par type de déchets (tonnage global), entre 2015 et 2019.....	97
Annexe n° 5. Éléments relatifs aux déchets assimilés	98
Annexe n° 6. Les composantes des charges salariales.....	100
Annexe n° 7. Les « dépenses indirectes ».....	103
Annexe n° 8. Les différentes composantes des dépenses de personnel	106
Annexe n° 9. Les modalités de mise en œuvre de la redevance spéciale par la MNCA.....	109
Annexe n° 10. L'impact en 2020 de la crise sanitaire liée à la Covid-19 sur les processus de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés	111
Annexe n° 11. Glossaire	113

Annexe n° 1. Bilan des actions figurant au PLPD arrêté en juillet 2013 indicateurs de participation

Actions	Bilan transcrit par l'indicateur
A1 - Promotion du compostage domestique	61 512 habitants de la MNCA pratiquent le compostage domestique (+ 19 852 par rapport à l'objectif).
A2 - Promotion du compostage collectif	2 464 habitants de la MNCA pratiquent le compostage collectif (+ 264 par rapport à l'objectif).
A3 - Réduction des imprimés non-sollicités	75 398 habitants de la MNCA ont apposé un autocollant STOP PUB sur leur boîte à lettres (- 4 104 par rapport à l'objectif).
A6 - Réduction des fermentescibles (bennes)	Action mise en œuvre dans quelques communes-membres (Saint-Jean-Cap-Ferrat, Beaulieu-sur-Mer, Saint-Blaise, Eze).
B2 - Opération « Eco-Manifestations »	En 2017, 3 manifestations ont proposé des gobelets réutilisables consignés : le « Nice Jazz Festival », le « Nice Music Live » et les « Nuits de Sud » à Vence.
D2 - Opération « les poules rousses mangent nos déchets »	En 2016, 3 communes-membres ont participé à cette opération, qui a concerné 170 foyers (- 230 par rapport à l'objectif) (deux poules et un poulailler distribué par foyer).
E2 - Réduction du gaspillage alimentaire sur les marchés forains et le MIN	Seulement deux marchés forains ont récupéré les invendus (- 1 par rapport à l'objectif).
E3 - Réduction du gaspillage alimentaire dans la restauration	51 restaurants procédaient à la distribution de « doggy bag » (+ 1 par rapport à l'objectif).
E5 - Réduction des déchets des entreprises - redevance spéciale	Mi-juillet 2016, 405 établissements avaient signé une convention avec la MNCA. Mi-2017, conventionnement de l'ensemble des entreprises présentes sur le territoire NCA sans limites de production de déchet.

Source : Fiches actions (MNCA).

Indicateurs de réalisation / Source : Fiches actions (MNCA)

Actions	Bilan transcrit par l'indicateur
A1 - Promotion du compostage domestique	11 465 composteurs domestiques ont été distribués (+ 35 par rapport à l'objectif).
A2 - Promotion du compostage collectif	112 emplacements de compostage collectif ont été créés (+ 12 par rapport à l'objectif).
A3 - Réduction des imprimés non-sollicités	100 % des mairies proposent les autocollants STOP PUB. 80 000 autocollants imprimés (conforme à l'objectif).
B1 - Une Métropole et des administrations exemplaires	Cette action a essentiellement consisté à la distribution de 8 000 gobelets réutilisables aux agents de la MNCA.
B2 - Opération « Eco-Manifestations »	En 2017, les 3 manifestations précitées ont proposé 15 000 gobelets réutilisables consignés.
C1 - Outils et animations de communication	14 journées d'animation ont été organisées (+4 par rapport à l'objectif) et 2 articles sur la prévention des déchets ont été publiés dans les magazines de la métropole NCA (- 8 par rapport à l'objectif).
D1 - Promotion du troc, de la réparation et du réemploi	Une recyclerie était en cours d'implantation sur le territoire de la MNCA. 162 colonnes à textiles avaient été installées (-46 par rapport à l'objectif).
D3 - Opérations pédagogiques dans les établissements scolaires	297 classes élémentaires avaient été sensibilisées à la prévention (+97 par rapport à l'objectif).
E1 - Opération « vos gravats, on les réutilisera »	Seulement 7 entreprises partenaires ont souhaité participer et répondre aux questions (conforme à l'objectif).

Indicateur de quantités de déchets évités

Actions	Bilan transcrit par l'indicateur
A1 - Promotion du compostage domestique	En année 5, grâce au compostage domestique, 4 921 tonnes de déchets ont été évitées (+ 1 588 par rapport à l'objectif), soit une moyenne de 80 Kg/hab. (participant)/an. Sur la période de cinq ans, 18 351 tonnes de déchets ont été évitées (+ 5 346 tonnes par rapport à l'objectif).
A2 - Promotion du compostage collectif	En année 5, grâce au compostage collectif, 99 tonnes de déchets ont été évitées (+ 11 par rapport à l'objectif), soit une moyenne de 40 Kg/hab. (participant)/an. Sur la période de cinq ans, 233 tonnes de déchets ont été évitées (+ 20 tonnes par rapport à l'objectif).
A3 - Réduction des imprimés non-sollicités	En année 5, grâce aux autocollants STOP PUB apposés par (une estimation de) 14 % des habitants, 1 734 tonnes de déchets ont été évitées (- 95 par rapport à l'objectif), soit une moyenne de 23 Kg/hab. (participant)/an. Sur la période des deux dernières années, 3 461 tonnes de déchets ont été évitées (+ 47 tonnes par rapport à l'objectif).

Source : Fiches actions (MNCA).

**Annexe n° 2. Évolution des dépenses liées à la prévention
des déchets, entre 2015 et 2019**

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Budget consacré à la prévention (en €)	289 280 €	777 875 €	560 999 €	405 828 €	370 830 €	2 404 812 €
<i>dont dépenses prévues dans le PLPDM</i>	289 280 €	777 875 €	560 999 €	405 828 €	370 830 €	2 404 812 €
<i>dont dépenses hors PLPDM</i>	0	0	0	0	0	0
Part des dépenses relatives à la prévention dans les dépenses totales relatives à la gestion des déchets (en %)	0,36 %	0,89 %	0,61 %	0,38 %	0,35 %	0,52 %

<i>dont dépenses de fonctionnement recyclerie des Moulins</i>	0 €	0 €	0 €	103 570 €	145 620 €	249 190 €
---	-----	-----	-----	-----------	-----------	------------------

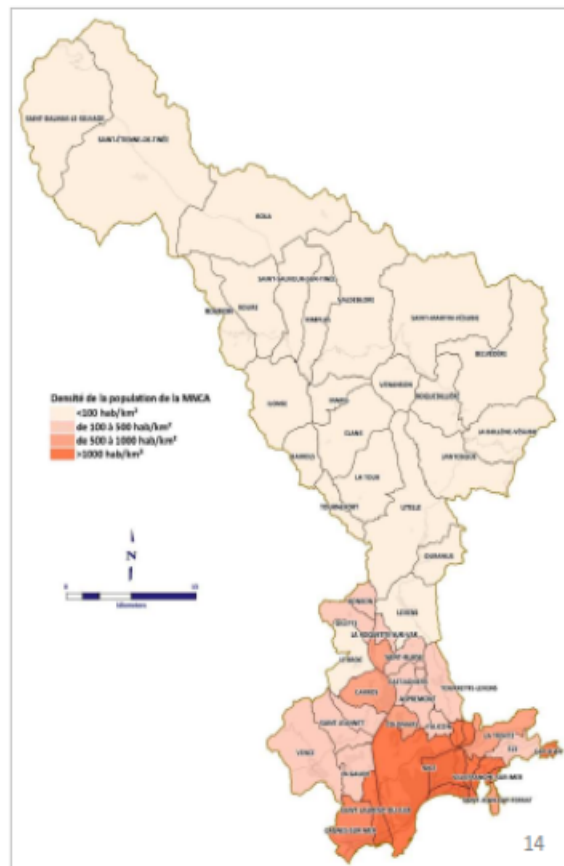
Source : métropole de Nice Côte d'Azur.

Annexe n° 3. Densité et typologie de l'habitat sur le territoire de la métropole de Nice (cartes ci-dessous : source MNCA)

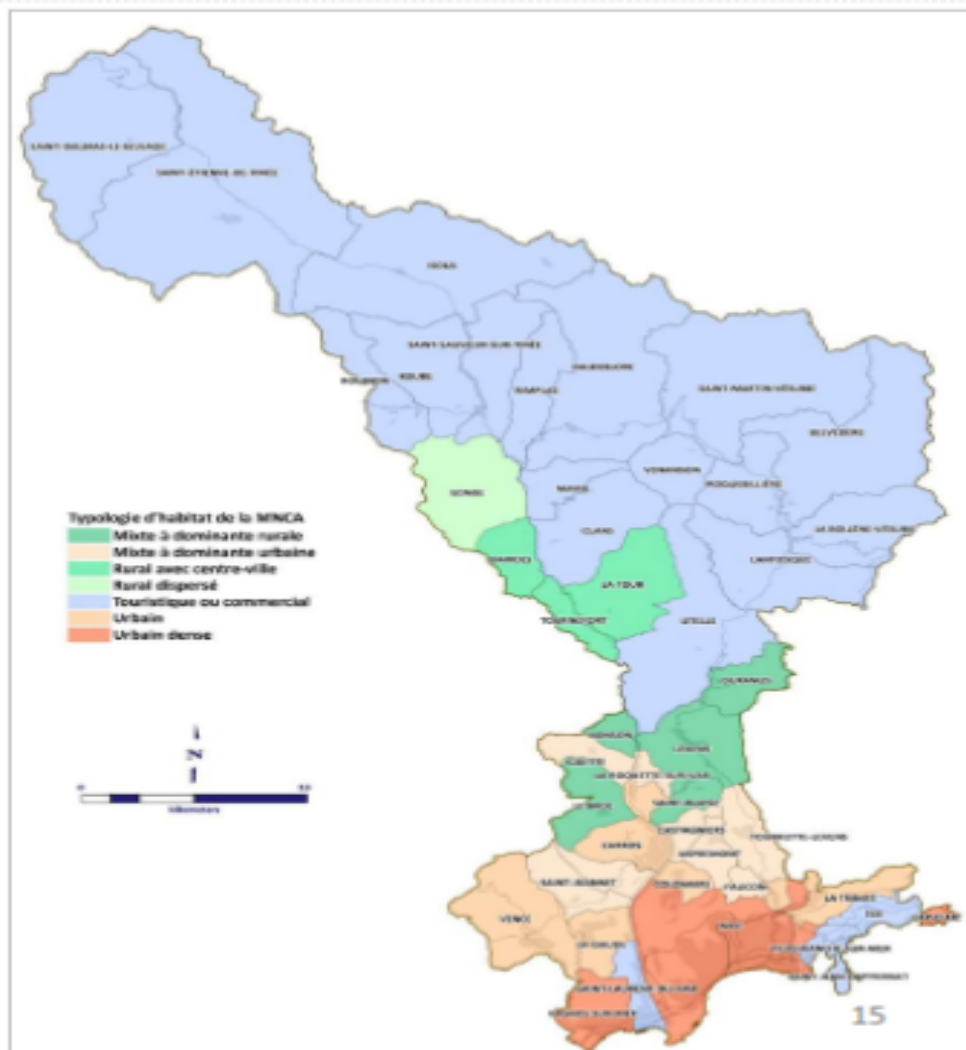
- Carte relative à la densité de l'habitat :

CARTE DE LA DENSITÉ D'HABITAT

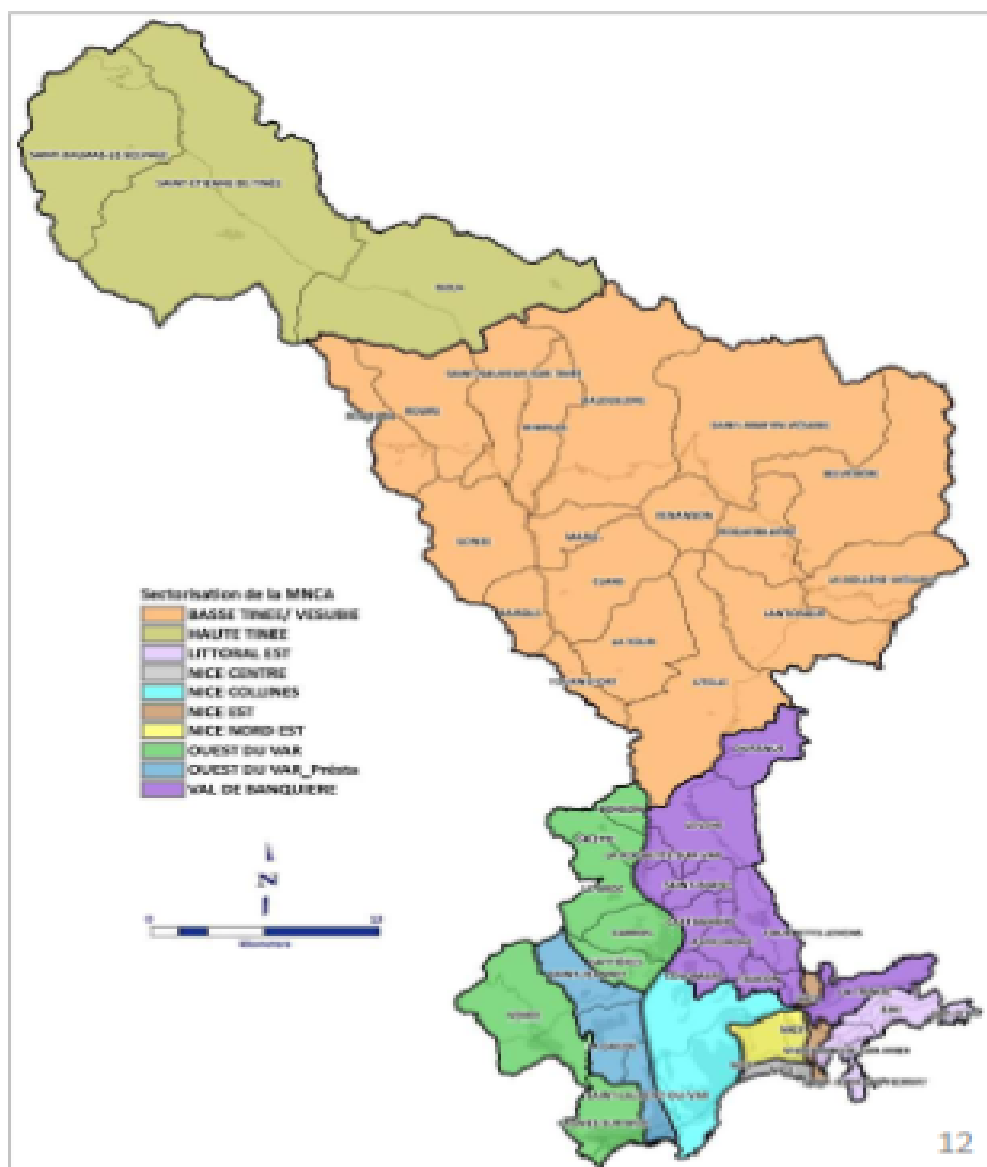
- **Un cœur dense près des côtes :** Nice, Cagnes-sur-Mer, Saint-Laurent-du-Var, Villefranche-sur-Mer et Cap-d'Ail
- **Quelques communes de densité intermédiaire :** Vence, la Gaude, Saint-Jeannet, Gattières, Bonson, Saint-Blaise, Castagniers, Aspremont, Falicon, Eze
- **Une grande majorité de communes très peu denses** sur l'étendue du territoire, de la Haute Tinée au Sud de la Vésubie



- Carte présentant la typologie de l'habitat par commune :



- Carte présentant les onze secteurs de collecte des déchets ménagers et assimilés :



Annexe n° 4. Évolution des quantités de déchets collectes, par type de déchets (tonnage global), entre 2015 et 2019

(En tonnes)	2015	2016	2017	2018	2019
Déchets ménagers collectés*					
Recyclables	38 816	36 876	46 902	49 081	45 989
<i>Dont déchets d'emballages plastiques</i>	<i>1 284</i>	<i>1 411</i>	<i>1 559</i>	<i>1 481</i>	<i>1 628</i>
<i>Dont déchets verts (hors bio déchets)</i> <i>Déchets verts collectés en déchetteries</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Dont bio-déchets collectés séparément</i> <i>Pas de collecte de bio-déchets</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Déchets ménagers résiduels	205 459	196 332	179 232	184 182	181 201
Total des déchets ménagers collectés*	244 275	233 208	226 134	233 263	227 190
Déchets assimilés collectés*					
Recyclables	5 940	5 422	7 623	7 088	6 521
Déchets résiduels	32 459	42 484	46 729	48 163	48 833
Total	38 399	47 906	54 352	55 251	55 354
Déchets collectés en déchèterie					
Déchets des ménages***	ND	ND	ND	ND	ND
Déchets des professionnels***	ND	ND	ND	ND	ND
<i>Dont déchets des artisans du bâtiment</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>
Total	84 014	81 039	89 808	95 086	90 015
Quantités totales de déchets ménagers collectés (hors déchèteries)	244 275	233 208	226 134	233 263	227 190
Quantités totales de déchets ménagers et assimilés collectés**	ND***	ND***	ND***	ND***	ND***
Quantités totales de déchets ménagers et assimilés collectés	366 688	362 153	370 294	383 600	372 559

Source : métropole de Nice Côte d'Azur.

*Hors déchets collectés en déchèterie.

**Hors déchets des professionnels collectés en déchèterie.

***La distinction entre les déchets des ménages et des professionnels en déchèteries est difficilement identifiable pour un certain nombre de raisons (usagers prêtant le badge aux professionnels dans le cadre de travaux domestiques, usagers utilisant leur badge à des fins professionnels d'auto-entrepreneuriat, pas d'équipement en pont-bascule dans toutes les déchèteries pour comptabiliser les masses de déchets par apporteur avec précision, etc.), des estimations permettent toutefois d'évaluer la proportion des apports professionnels en déchèterie à environ 30 % des apports totaux.

ND : non disponible.

Annexe n° 5. Éléments relatifs aux déchets assimilés

- Le périmètre métropolitain de prise en charge des déchets assimilés :

L'article R. 2224-23 du CGCT définit comme des déchets assimilés (DA) les déchets collectés par le service public de gestion des déchets dont le producteur n'est pas un ménage.

La prise en charge des déchets assimilés par le service public n'étant pas obligatoire, il appartient donc à la collectivité de définir le périmètre des déchets concernés. La métropole de Nice Côte d'Azur a arrêté ledit périmètre, par délibération n° 28.1 du 1^{er} février 2018, à l'occasion de la mise en place de la redevance spéciale (cf. *infra*).

Cet EPCI considère comme des déchets assimilés les « *déchets banals, de même nature que les déchets des ménages, produits par les commerçants, artisans ou entreprises insérés dans le tissu urbain, ou bien des déchets des établissements publics qui sont traités par les mêmes installations que les déchets ménagers et dont le gisement est identifié* ».

La prise en charge des déchets assimilés dépend de leur nature, d'une part, de la quantité produite, d'autre part. Ainsi, comme indiqué précédemment, les déchets industriels banals, les encombrants, les gravats et les déchets verts doivent être obligatoirement apportés en déchetteries.

S'agissant des DA d'une autre nature, ils sont pris en charge dans le cadre de la redevance spéciale instituée par la MNCA en application de l'article L. 2333-78 du CGCT, dans les limites suivantes fixées par la délibération précitée du 1^{er} février 2018 :

Type de déchets	Limite de prise en charge
Journaux magazines	jusqu'à 12 m ³ par an
Verres	jusqu'à 12 m ³ par an
Plastiques	jusqu'à 83 m ³ par an
Cartons	jusqu'à 250 m ³ par an
Biodéchets	jusqu'à 7m ³ par an
Ordures ménagères résiduelles et assimilées, autres que celles listées ci-dessus	jusqu'à 1 550 m ³ par an (compactées ou non)

Source : MNCA / délibération n° 28.1 du 1^{er} février 2018.

Lorsque l'entreprise produit des déchets en quantité supérieure aux plafonds mentionnés ci-dessus, elle doit recourir aux prestations d'une entreprise privée.

- La collecte et le traitement des déchets assimilés :

La collecte des déchets assimilés s'effectue dans le cadre de la redevance spéciale pour les professionnels dont les caractéristiques de production de déchets répondent aux critères susmentionnés. Les moyens humains et matériels utilisés à ce titre par la métropole de Nice sont donc identiques à ceux employés pour le service public de collecte des ordures ménagères.

S'agissant du traitement des déchets assimilés :

- Les déchets « redevance spéciale » sont orientés, suivant leurs natures, vers les mêmes filières de traitement que les déchets issus de la production des ménages ;
- Les déchets des marchés de plein air et des cités marchandes, ainsi que ceux provenant des services publics métropolitains ou des administrations sont valorisés à l'UVE ;
- Les autres déchets de la zone industrielle de Saint-Laurent-du-Var sont pris en charge par Véolia pour valorisation ;
- Les déchets des marchés d'intérêt national font l'objet d'une valorisation matière au Centre de Valorisation Organique du Broc ;
- Les déchets collectés en déchetterie (gravats, bois, ferraille) suivent les mêmes filières de traitement que les déchets relevant du service public habituel.

À noter, enfin, qu'il n'existe pas de traitement spécifique pour les déchets assimilés lorsqu'ils sont pris en charge par l'UVE.

- Les dépôts « sauvages » :

Des phénomènes de « dépôt sauvage »⁷¹ de déchets en provenance d'artisans ont été constatés sur le territoire métropolitain.

Dans ces conditions, depuis le 1^{er} octobre 2014, l'EPCI a renforcé son dispositif de lutte contre ce phénomène, notamment, en créant la brigade de lutte contre les atteintes au cadre de vie (LAC). Composé de 26 fonctionnaires de la police municipale de Nice affectés à cette tâche (à hauteur de 50 % de leur temps de travail quotidien), ce service fonctionne 24 heures/24 et 7 jours/7, avec deux équipes de jour et deux équipes de nuit.

En 2019, 18 515 dépôts sauvages ont été signalés à « Allo-mairie » (plus de 49 000 entre 2015 et 2019). Le nombre de dépôt sauvage a été multiplié par 10 entre 2017 (1 727) et 2018 (17 397) pour se stabiliser autour de 18 000 en 2019.

Depuis 2014, le travail de la brigade précitée a permis d'établir 30 000 procédures à l'encontre de contrevenants.

La métropole de Nice estime cependant que l'« *arsenal juridique actuel ne permet pas aux institutions chargées de l'applicabilité des sanctions infligées aux contrevenants de se concrétiser. Ainsi, l'autorité pénale ne peut donner une suite favorable à cette procédure sans flagrance, ce qui réduit fortement la répression et son aspect dissuasif.*

Il semble que l'impact de ce phénomène est sous-estimé alors qu'il engendre un sentiment d'insécurité et contribue au malaise social perçu. De plus, il a été constaté que ce phénomène ouvre la voie à des comportements sociaux plus graves, comme des atteintes aux biens voire aux personnes ».

⁷¹ Selon l'ADEME : Les déchets sauvages sont des déchets abandonnés dans l'environnement de manière inadéquate (au lieu d'être jetés dans les poubelles du service public, apportés en déchèterie publique ou professionnelle, rapportés à domicile ou confiés à des prestataires de traitement dans le cadre des déchets d'activités économiques), volontairement ou par négligence, dans des zones accessibles au public ou sur des terrains privés avec ou sans le consentement du propriétaire. La notion de dépôts sauvages n'est pas une notion juridique ; en droit, on parlera d'abandon de déchets, de matériaux, etc. ou de dépôts illégaux de déchets.

Annexe n° 6. Les composantes des charges salariales

Afin de pouvoir évaluer le montant des charges salariales et leur évolution à travers les RPQS publiés entre 2015 et 2019, la chambre a dû reclasser plusieurs rubriques et catégories de dépenses présentées dans ces documents.

Après analyse, il apparaît possible de distinguer deux périodes : 2015 à 2018, puis 2019.

a) La période 2015-2018 :

En 2015 et 2016, la MNCA a mentionné les frais de personnel dans la catégorie « *Charges salariales* », appelée aussi « *Charges salariales directes* ». Leur montant est l'exact retranscription de celui extrait du chapitre 012 - Charges de personnel et frais assimilés, exposé dans la présentation fonctionnelle (sous-fonction 812 pour 2015, et sous-fonction 721 pour 2016), et des états de répartition de la TEOM.

Ces données correspondent aux charges du personnel exclusivement affecté au service prévention et gestion des déchets. N'y est donc pas intégrée la valorisation des charges de personnel de l'administration générale, évaluée à 3 341 586 € en 2015, et 4 286 752 € en 2016.

En 2017, les « *Charges salariales* » auraient augmenté, selon les indicateurs du RPQS, de 26,6 % par rapport à l'exercice précédent, passant de 18,2 M€ (2016) à 23 M€ (2017). En réalité, le montant des « *charges salariales* » intègre une nouvelle composante par rapport aux années précédentes, faussant, de fait, le pourcentage d'évolution de ces dépenses.

Dorénavant, il est composé de deux grandes masses financières :

- d'une part, les charges de personnel affectées à la sous-fonction 721, soit 18 499 185 € ;
- d'autre part, une somme de « 4,6 M€ de charges indirectes pour frais de structure », selon la rédaction du RPQS. Cette dernière correspond, en fait, aux charges de personnel de l'administration générale évoquées précédemment.

Interrogée sur ce point, la MNCA a confirmé que ces dépenses relevaient bien de la valorisation des charges de personnel de l'administration générale pour un montant de 4 683 233 €.

En 2018, le bilan financier figurant au RPQS répartit les frais de personnel dans trois rubriques distinctes, elles-mêmes incluses dans deux catégories différentes. Les deux premières rubriques sont regroupées dans la catégorie des « *Charges salariales directes* », tandis que la troisième fait partie intégrante des « *Dépenses indirectes* »⁷².

Le montant total de ces trois rubriques s'établit à 27,9 M€, décomposé comme suit :

- « Charges salariales régie déchets » pour 18 430 794 € ;
- « Charges salariales subdivisions et propreté » pour 4 721 431 € ;
- « Charges de personnel de l'administration générale » pour 4 789 219 €.

⁷² Cf. RPQS 2018, page 41.

S'agissant des « Charges salariales subdivisions et propreté », elles résultent d'un processus interne de multi-affectation. En effet, lorsqu'un agent intervient sur deux missions distinctes, sa rémunération est ventilée sur les budgets concernés, en fonction d'une répartition préétablie.

Interrogée plus précisément sur les modalités de mise en œuvre de cette multi-affectation, la MNCA en a précisé le processus : « L'information relative au pourcentage d'affectation de l'agent est renseignée au niveau de son code UO (désignation du service d'affectation dans notre logiciel « HR ACCESS »), avec le renseignement impératif de l'affectation principale qui correspond au rattachement hiérarchique. Ce pourcentage est appliqué, pour chaque agent, lors du calcul du mandatement de la paie et des charges, à l'exception des tickets restaurant dont le mandatement est effectué sur l'affectation principale de l'agent.

Lorsque l'agent intervient pour un budget annexe, il y a deux virements de salaire. Chaque agent conserve toutefois un seul bulletin de salaire, avec une ventilation apparente au niveau de chaque rubrique de paie ».

La collectivité a également expliqué que le projet de multi-affectation des agents sur le budget annexe Gestion des DMA a abouti au premier trimestre 2018, grâce à une augmentation des capacités de son réseau informatique gérant la base de données des agents. Elle précise avoir fiabilisé son dispositif, de sorte qu'au premier trimestre 2019, les dernières anomalies ont été corrigées.

Les « Charges de personnel de l'administration générale », quant à elles, ont fait l'objet d'un mandat du budget annexe au budget principal imputé à l'article 62173 du chapitre 012 - Charges de personnel et frais assimilés.

Si, selon le bilan financier du RPQS 2018, le montant total des frais de personnel s'élève à 27,9 M€, cette somme devrait donc fort logiquement correspondre au montant inscrit au chapitre 012 - Charges de personnel et frais assimilés dans le compte administratif de cette même année, ce qui n'est pas le cas. Or, les charges communiquées dans le RPQS sont supérieures de 257 K€ (soit moins de 1 %) à celles du compte administratif 2018 (27,6 M€⁷⁴).

Cette situation se creuse encore plus en 2019, exercice pour lequel une discordance importante a été relevée.

b) L'exercice 2019 :

Selon le RPQS 2019, le montant total des frais de personnel s'élevait à 26,3 M€, réparti comme suit :

- « Charges salariales régie déchets » pour 19 387 458 € ;
- « Charges salariales subdivisions et propreté » pour 4 576 463 € ;
- « Charges de personnel de l'administration générale » pour 2 294 000 €⁷⁵.

⁷³ Sur l'article comptable 6215 utilisé en 2018 est imputé un montant de 4 789 219 €, somme très exactement reportée dans la rubrique « Charges de personnel de l'administration générale » du RPQS.

⁷⁴ Dans le compte administratif 2018 du budget annexe Régie Gestion des DMA, le montant du chapitre 012 - Charges de personnel et frais assimilés s'élève à 27 684 480,51 €.

⁷⁵ Sur l'article comptable 6216 utilisé en 2019 est imputé un montant de 2 294 000 €, somme très exactement reportée dans la rubrique « charges de personnel de l'administration générale » du RPQS.

Comme pour l'année précédente, ces deux dernières rubriques ont suivi le même processus d'évaluation et de traitement.

Or, les charges de personnel portées au chapitre 012 du compte administratifs 2019 sont supérieures d'1 330 610 €⁷⁶ à celles mentionnées au RPQS 2019.

Ce dernier ne reflète donc pas l'intégralité des frais du personnel affecté principalement à la « régie déchets ». En les sous-évaluant, il masque leur augmentation qui est proche du million d'euros (+ 956 K€).

Interrogée à ce sujet, la MNCA a expliqué que l'écart susmentionné « *provient d'une mauvaise affectation de certaines lignes de dépenses du compte administratif lors de l'élaboration du RPQS 2019 (notamment les titres restaurant)* ».

⁷⁶ Dans le compte administratif 2019 du budget annexe Régie Gestion des DMA, le montant du chapitre 012 - Charges de personnel et frais assimilés s'élève à 27 588 531,01 €.

Annexe n° 7. Les « dépenses indirectes »

Logiquement, les « dépenses indirectes » devraient correspondre aux écarts observés entre les données des états de répartition de la TEOM et celles des présentations fonctionnelles. Ce n'est cependant pas le cas.

Le tableau ci-dessous fait état des différentiels obtenus en croisant le montant des « dépenses indirectes » avec celui des écarts relevés entre les présentations croisées Nature/Fonction et les états de répartition de la TEOM.

<i>En €</i>	2015	2016	2017
Rappel des écarts entre les présentations croisées Nature/Fonction et les états de répartition de la TEOM	6 508 722	7 581 245	7 600 000
« Dépenses indirectes » mentionnées dans les RPQS	6 637 390	7 591 014	3 215 365
Différentiel	128 668	9 799	4 384 635

Source : RPQS.

S'agissant des années 2015 et 2016, les « dépenses indirectes » mentionnées dans les RPQS correspondent à peu de chose près aux écarts observés entre la codification fonctionnelle et les états de répartition de la TEOM.

Cette situation est cependant tout autre concernant l'exercice 2017, pour lequel le différentiel représente près de 4,4 M€.

Dès lors que ces « dépenses indirectes » étaient mentionnées chaque année depuis 2015 dans les bilans financiers des RPQS, il s'avérerait donc pertinent d'en appréhender la teneur, d'autant qu'elles n'ont été identifiables au sein de la comptabilité du budget principal qu'à partir de 2018⁷⁷.

Une reclassification a dû être opérée par la chambre afin de pouvoir comparer leur évolution sur l'intégralité de la période sous revue.

Le tableau ci-dessous expose ces éléments.

	2015	2016	2017	2018	2019
Total des coûts indirects	6 637 390	7 591 014	7 898 598	7 709 881	5 030 610
<i>somme globale non détaillée dans la rubrique « Dépenses indirectes »</i>	6 637 390	7 591 014	3 215 365		
<i>rubrique « Charges indirectes pour frais de structure »</i>	Non connues	Non connues	4 683 233	*	*
<i>rubrique « Charges de personnel de l'administration générale »</i>	*	*	*	4 789 219	2 294 000
<i>rubrique « Charges de fonctionnement de l'administration générale »</i>	*	*	*	2 920 662	2 736 610

Source : CRC, d'après les RPQS.

* Rubriques non créées dans les RPQS.

⁷⁷ Pour mémoire, elles n'ont fait l'objet d'aucune imputation comptable à fonction 8 puis 7.

En ce qui concerne le périmètre de certaines rubriques, quelques indications ont été apportées dans les RPQS successifs.

Celui de 2015 évoque, par exemple, une modification du mode de calcul des dépenses indirectes pour « *frais d'administration [...] basé dorénavant sur le nombre d'agents et non plus sur la masse salariale* »⁷⁸. Or, cette année-là, le montant globalisé des dépenses indirectes (soit 6 637 390 M€) ne peut correspondre uniquement à des frais de personnel puisque ceux-ci se sont élevés à 3 341 586 €, d'après l'évaluation qui en a été faite par l'EPCI.

En 2016, le RPQS mentionne « *une hausse de + 14,4 % des dépenses indirectes pour frais d'administration* »⁷⁹, sans toutefois en expliciter les raisons.

En 2017, la sémantique évolue puisque le RPQS évoque des « *dépenses indirectes pour frais de structure* », en lieu et place des « *dépenses indirectes pour frais d'administration* »⁸⁰.

Le rapport indique également que « *La répartition comptable sur ce poste de dépenses a évolué. [...] 4,6 M€ de charges indirectes pour frais de structure ont été imputées sur le poste « charges salariales directes »*. Il s'avère que cette catégorie de dépenses contient exclusivement des frais de personnel.

Cette année-là, les dépenses indirectes se seraient donc élevées à 7 898 598 M€ (3 215 365 M€ + 4 683 233 M€) dont une partie relève des frais de personnel.

Un an après, le RPQS relatif à l'exercice 2018 opère une « *nouvelle répartition de l'affectation des dépenses indirectes pour frais d'administration générale* ». Deux rubriques nouvelles apparaissent : les « *Charges de personnel de l'administration générale* » et les « *Charges de fonctionnement de l'administration générale* ».

La MNCA ayant créé cette même année le budget annexe, une trace comptable des « *Charges de personnel de l'administration générale* » existe en son sein, par l'établissement d'un mandat du budget annexe vers le budget principal.

S'agissant des « *charges de fonctionnement de l'administration générale* », aucun détail quant à leur contenu n'est apporté dans les RPQS 2018 et 2019⁸¹. Cependant, en recourant, là encore, au compte administratif du budget annexe, une trace comptable desdites charges peut être retrouvée.

En effet, en 2018, sur les 3 083 953 € de crédits ouverts à l'article 62871 du budget annexe (remboursement des frais à la collectivité de rattachement), 2 920 662 € ont été consommés, soit près de 95 % des crédits inscrits. Cette somme est très exactement celle portée dans la rubrique « *charges de fonctionnement de l'administration générale* ». Ce montant a en outre été confirmé par la métropole.

En revanche, en 2019, les crédits inscrits et consommés sur ce même article ne se sont élevaient qu'à 1 406 000 €, soit moitié moindre que les dépenses de l'année antérieure. Or, la MNCA les mentionne dans le bilan financier du RPQS à hauteur de 2 736 610 €, ce qui représente un différentiel de 1 330 610 €.

⁷⁸ Cf. RPQS 2015, page 39.

⁷⁹ Cf. RPQS 2016, page 39.

⁸⁰ Cf. RPQS 2017, page 41.

⁸¹ Cf. RPQS 2018, page 41.

Cet écart correspond très exactement à la sous-évaluation, dans le RPQS de cette même année, des « *charges salariales régie déchets* ».

Interrogée sur ce point, la MNCA a expliqué que « *le montant à retenir pour 2019 est bien de 1 406 000 € [...], et non 2 736 610 € [...]* ».

La MNCA a donc présenté un bilan financier dans lequel les dépenses relatives à deux rubriques ne correspondent pas à la réalité : celles ayant trait aux « *charges salariales régie déchets* », sous-évaluées, et celles correspondant au remboursement des frais du budget annexe au budget principal, surévaluées. En opérant un glissement d'une partie du montant des charges salariales dans les frais de remboursement, la métropole de Nice en a masqué leur croissance réelle.

Annexe n° 8. Les différentes composantes des dépenses de personnel

La progression globale des dépenses de personnel peut s'expliquer en analysant leurs différentes composantes.

a) Les missions occasionnelles-et principales :

Le premier facteur expliquant la forte croissance des dépenses de personnel entre 2015 et 2019, tient à la prise en compte d'une partie des dépenses de personnel de l'administration générale intervenant de manière occasionnelle. Au cours de la période sous revue, ces charges ont représenté, en cumulé, 19,4 M€.

Le deuxième facteur vient de la prise en compte, à partir de l'exercice budgétaire 2018, des charges de personnel des subdivisions et propreté intervenant aussi occasionnellement. En 2018 et 2019, elles se sont élevées à 9,3 M€, en cumul.

La métropole de Nice précise, à cet égard, s'agissant des directions en charge de la propreté urbaine, « [...] Au total, ce sont 972 agents qui ont travaillé sur ces missions à hauteur de quotes-parts allant très majoritairement de 8 % à 10 % de leur activité en 2018. [...] Ce total représente un équivalent temps plein de l'ordre de 115,46 ETP en 2018. Pour l'année 2019, ce sont 955 agents qui ont représenté un total de 103,62 ETP. »

Finalement, en 2018, le coût total du personnel intervenant occasionnellement (subdivision, propreté et administration générale) a représenté plus de 9,5 M€ de dépenses annuelles, pesant pas moins de 34,4 % dans le montant total reconstitué des charges de personnel.

Ce poids est resté important en 2019 (presque 25 %), malgré une baisse conséquente des charges occasionnelles d'administration générale. Si ces intégrations d'activités occasionnelles expliquent, pour partie, la très forte augmentation du chapitre 012 entre 2017 et 2019, elles ne constituent pourtant pas les deux seules origines.

Le troisième facteur expliquant la forte croissance des dépenses de personnel tient à l'évolution du montant des charges du personnel principalement affecté à la gestion des déchets, entre 2018 et 2019. Elles sont passées de 18,2 M€ en 2018, à 20,7 M€ en 2019, soit une augmentation de 14 %.

b) Les effectifs :

S'agissant des effectifs du service de prévention et de gestion des déchets (titulaires et non-titulaires), le nombre d'agents affectés principalement à cette mission est passé de 417 ETP en 2017 à 457 ETP en 2019, soit 40 ETP supplémentaires, comme l'expose ce tableau :

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2019	Évolution 2017/2019
Équivalent en ETP	420,3	424	417,2	442,46	457,6	+ 37,3	+40,4
	+ 22,16 ETP soit + 5,3 %						

Source : MNCA.

La MNCA a indiqué que l'augmentation des effectifs sur la période 2015-2019 serait justifiée par « [...] une augmentation de l'activité, [...] l'évolution des obligations réglementaires, [...] la technicité des opérations de collecte, traitement et gestion des déchets ».

Elle a précisé, en outre, que l'activité aurait augmenté de l'ordre de 5 %, sur la période 2015-2018 : « [...] La production de déchets a été en augmentation sur le territoire de la Métropole, comme cela a pu également être constaté au niveau national. En 2015, il était collecté et traité 366 688 tonnes de déchets. En 2018, et en attendant les éléments chiffrés définitifs du bilan 2019, le nombre de tonnes de déchets collectés et traités représentait 383 600 tonnes. Cela correspond par conséquent à une augmentation de l'activité de l'ordre de 5 % [...] ».

Cependant, les informations relatives aux effectifs en ETP varient selon les documents analysés. Ce tableau en fait la synthèse :

<i>En ETP</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015-2019
<i>Dans les RPQS</i>	414	419	412	431	444	30
<i>Dans la note 1.18 (réponse à la CRC)</i>	420,3	424	417,2	442,46	457,6	37,3
<i>Dans les CA du BA (annexes B9 – état du personnel)</i>				Non renseigné	541,31	
<i>dont agents titulaires</i>					451,12	
<i>dont agents non titulaires</i>					90,19	

Source : CRC, d'après les données communiquées par l'ordonnateur.

Ainsi, les données portées aux RPQS sembleraient sous-évaluées de 7,3 ETP par rapport à la note rédigée par l'EPCI. S'agissant de l'année 2019, l'écart est de 83,7 ETP entre la réponse apportée par la MNCA à la chambre dans le cadre du présent contrôle et les informations contenues dans l'annexe relative à l'état du personnel (annexe B9) du compte administratif du budget annexe.

Selon la MNCA, les effectifs des services opérationnels et du développement, traitement et optimisation ont progressé le plus significativement sur la période contrôlée. Ce tableau présente l'évolution de ces effectifs, par catégorie :

<i>En ETP</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2017/2018	Évolution 2015/2019
<i>Services opérationnels</i>	395,5	398,7	389,6	401,96	415,1	12,36	19,6
<i>Développement, traitement et optimisation</i>				10	22,7	10	22,7
<i>Direction et ressources</i>	24,8	25,3	27,6	30,6	19,8	3	-5
<i>Total général</i>	420,3	424	417,2	442,56	457,6	25,36	37,3

Source : MNCA.

Sur une augmentation de 37,3 ETP, selon l'EPCI, les effectifs dédiés aux services opérationnels auraient donc augmenté de 19,6 ETP, entre 2015 et 2019. À partir de 2018, apparaissent des effectifs affectés au développement, au traitement et à l'optimisation des déchets. Ils s'élèvent, en deux ans, à 22,7 ETP. En parallèle, le personnel de la direction et des ressources a baissé de 5 ETP.

L'EPCI explique cette situation par l'évolution des obligations réglementaires.

En effet, l'augmentation des objectifs en la matière s'est traduite par une évolution de l'organisation et un réajustement des services, notamment « *une réorganisation des différentes unités et pôles et la création/identification de missions spécifiques, que sont la coordination L.A.C (lutte contre les atteintes au cadre de vie), la mission redevance spéciale, les pôles perspectives et optimisation, qualité, sécurité et environnement* ».

Elle précise que ces objectifs « *ont conduit, à l'échelle locale, à une augmentation à la fois quantitative et également technique de la filière. C'est la création de techniques et de métiers nouveaux, notamment dans le domaine du traitement, du recyclage et de la valorisation des déchets. La direction s'est structurée pour répondre à ces objectifs* ». ⁸²

⁸² Parmi les évolutions les plus importantes, la métropole cite « *les opérations de traitement qui ont été amenées à se diversifier, notamment les opérations d'incinération, d'enfouissement, de recyclage et les filières spécifiques que sont les composts, gaz et chauffage urbain. Les 2 derniers domaines connaissent un développement important sur la période étudiée et ont eu comme impact, d'une part, une augmentation des moyens humains sur ces techniques, et d'autre part, une réorganisation des services* » historiques. C'est aussi la mise en œuvre d'actions plus importantes en matière de prévention. Par exemple, il a été développé des missions de pédagogie et d'éducation à l'environnement avec l'équipe des « *ambassadeurs du tri* ».

Annexe n° 9. Les modalités de mise en œuvre de la redevance spéciale par la MNCA

La métropole de Nice a instauré la redevance spéciale par délibération du 21 juin 2013.

Le périmètre des producteurs de déchets non-ménagers concernés regroupe les établissements publics, les services municipaux, les collectivités territoriales et les établissements industriels exonérés de la TEOM, de par leur statut. Y sont également soumises les entreprises qui décident de recourir au service public de collecte et de traitement des déchets de la MNCA, pour l'élimination de leurs déchets. Les déchets concernés relèvent des « *Ordures ménagères résiduelles, déchets encombrants [...], papier, verre* ». Les biodéchets en feront également partie lorsque la collecte correspondante sera organisée par l'EPCI.

La MNCA a précisé, en outre, que les « *déchets industriels banals, les encombrants, gravats, déchets verts doivent être apportés en déchetterie, en application du règlement métropolitain relatif à ces installations* ». La métropole de Nice a instauré la RS en application du principe énoncé à l'article L.110-1 du code de l'environnement, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention et de réduction de la pollution doivent être pris en charge par le pollueur, en ciblant prioritairement les plus gros producteurs de déchets.

Interrogée sur les modalités de mise en œuvre de la RS, la métropole a indiqué que la démarche d'assujettissement était « *très majoritairement menée à l'initiative de la Métropole* », notamment par la création en interne (à la régie) d'un pôle dédié à la collecte de cette redevance.

Selon la stratégie de déploiement initiée par la collectivité, les plus gros producteurs de déchets ont été contactés en priorité par les services métropolitains, par ordre décroissant, qu'ils appartiennent au secteur privé ou au secteur public.

En revanche, s'agissant des autres organismes, leur assujettissement relevait encore, à la fin du présent contrôle, d'une démarche volontaire de leur part, puisqu'ils devaient eux-mêmes faire la démarche de se déclarer.

Enfin, au-delà de certains seuils de production de déchets fixés par délibération (par exemple, production d'OMR supérieure à 1 550 m³ par an, compactées ou non), la métropole n'intervient pas puisque, dans un tel cas, l'organisme doit recourir obligatoirement à un prestataire privé, et n'est donc pas assujetti à la redevance spéciale.

Les producteurs dont la quantité de déchets est inférieure aux seuils précités disposent de deux options. Soit l'assujettissement à la redevance spéciale, soit la contractualisation avec un prestataire privé. Les services métropolitains transmettent une simulation du coût de la RS au potentiel assujetti, lui permettant ainsi de choisir entre ces deux options.

Lorsque qu'ils décident de recourir au service public, donc d'être assujettis à la redevance spéciale, une convention bilatérale est alors signée, pour une durée d'un an. Elle fixe, sur la base d'un diagnostic, le montant de la redevance proportionnellement aux déchets produits.

Néanmoins, s'il est constaté que le volume ou le contenu des bacs diffère du diagnostic initial, un avenant est établi et la facturation adaptée en conséquence. Les services de la MNCA effectuent, pour cela, des contrôles lui permettant de détecter d'éventuelles incohérences.

L'instauration de la RS est, en effet, susceptible de réduire la quantité de déchets des organismes nouvellement assujettis, en les incitant au tri et à la valorisation de leurs déchets, l'objectif de cette redevance visant par principe à sensibiliser les professionnels aux coûts de gestion de leurs déchets par un « signal-prix ».

La MNCA applique donc cette redevance dès le premier mètre cube produit.

Les tarifs qu'elle a fixés, dès l'entrée en vigueur de la RS, sont fonction du volume de bacs installés. Les bacs dits « de redevance spéciale » ont une cuve de couleur marron (afin de les distinguer des bacs destinés aux particuliers qui, eux, sont gris).

Ils sont munis de code-barres permettant de connaître la date de leur mise en place et de suivre leur fréquence de collecte. La collectivité dispose d'un logiciel spécifique permettant d'émettre des ordres de service visant à livrer, retirer ou réparer ces bacs.

Dans la délibération du 21 juin 2013 susvisée, il est précisé que pour « *encourager le tri sélectif des déchets* », le tarif appliqué aux organismes assujettis à la RS intègre « *un coût de traitement des emballages/déchets recyclables inférieur à celui de la collecte et du traitement des ordures ménagères résiduelles* ».

Ainsi, avant 2018, le tarif était de 17,44 €/m³ pour le traitement des emballages/déchets recyclables, et de 25 €/m³ pour la collecte et le traitement des OMR. Après 2018, l'EPCI a accentué l'écart entre les deux tarifs pour inciter les usagers au tri.

En ce sens, « *une augmentation de 20 % a été appliquée pour le tarif des ordures ménagères résiduelles, tandis que celui des emballages ménagers recyclables a subi une baisse de 19,42 %* ».

Lors de l'actualisation annuelle de ses tarifs, la métropole intègre des indices officiels qui représentent « *l'évolution dans le temps du prix d'un produit ou d'un facteur de coût particulier (salaires et charges, etc.)* ». Ces indices sont publiés chaque année dans *Le Moniteur*. Le principe d'actualisation est inscrit dans les conventions bipartites précitées.

Règlementairement, et comme indiqué précédemment, les organismes entrant dans le périmètre de la redevance spéciale peuvent être assujettis simultanément à la TEOM.

Toutefois, par délibération n° 28.1 du 1^{er} février 2018, le conseil métropolitain a modifié le règlement relatif à la redevance spéciale, en adoptant pour principe le fait « *de ne pas faire supporter aux redevables une double contribution* ».

Trois situations ont été distinguées :

- Lorsque le coût de la redevance spéciale est inférieur à celui de la TEOM, seul le montant de la TEOM est dû ;
- Lorsque le coût de la redevance spéciale est supérieur à celui de la TEOM, le montant que l'utilisateur doit régler est égal au montant de la TEOM, augmenté de la différence entre les deux sommes, si celle-ci s'élève au moins à 15 € ;
- Lorsque le montant de la TEOM est égal à zéro (par exemple, concernant les établissements publics et les établissements industriels exonérés de droit de la TEOM), seul le montant de la redevance spéciale est dû.

Ce mécanisme vise à inciter les entreprises à réduire la quantité de déchets produits, puisque le montant de la redevance spéciale, à la différence de celui de la TEOM, est directement corrélé à la quantité de déchets produits et à son évolution.

Annexe n° 10. L'impact en 2020 de la crise sanitaire liée à la Covid-19 sur les processus de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés mis en œuvre par la métropole de Nice Côte d'Azur

Est exposé ci-dessous, le bilan de l'impact en 2020 de la crise sanitaire liée à la Covid-19 sur les processus de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés mis en œuvre par la métropole de Nice - Côte d'Azur, en distinguant, le cas échéant, et dans toute la mesure du possible, les périodes de confinement de la population (17 mars au 11 mai 2020 et novembre 2020) et les périodes de l'année 2020 « hors confinement ».

Ces éléments ont été portés à la connaissance de la chambre par les services de la MNCA, explicitement interrogés à ce sujet.

a) La continuité du service public :

Pendant les deux périodes de confinement précitées, l'activité opérationnelle de collecte en porte-à-porte des ordures ménagères, des emballages et des encombrants a été maintenue.

De même, les sites de traitement des déchets ménagers n'ont pas connu de rupture de fonctionnement durant ces deux périodes.

L'activité des treize déchèteries et des points-relais a, elle, été impactée, puisque ces déchèteries ont été fermées pendant une grande partie du premier confinement, à savoir entre le 17 mars et le 26 avril 2020. Elles ont fonctionné normalement, en revanche, lors du second confinement.

b) L'évolution des quantités collectées et traitées :

Le tableau ci-dessous compare les quantités de déchets collectées / traitées, d'une part entre avril 2019 et avril 2020, d'autre part, entre les dix premiers mois de 2019 et les 10 premiers mois de 2020⁸³ (pour les OMR, la comparaison déchèteries réalisée sur les huit premiers mois de chaque année).

	Différence avril 2020 / avril 2019	Différence dix premiers mois 2020 / dix premiers mois 2019
Collecte des emballages ménagers (bacs jaunes)	-5,39%	17,30%
Collecte des emballages ménagers (PAV)	-7,14%	12,74%
Collecte du papier (PAV)	-25,91%	-6,47%
Collecte verre (PAV)	-7,88%	1,66%
Collecte du papier (bacs roulants réservés aux usages professionnels)	-88,82%	-7,00%
Collecte verre (bacs roulants réservés aux usages professionnels)	-89,85%	-31,67%
Collecte en déchèterie	-87,47%	-16,81%

	Différence avril 2020 / avril 2019	Différence huit premiers mois 2020 / huit premiers mois 2019
Ordures ménagères résiduelles (Traitement UVE)	-12,06%	-2,90%

Source : MNCA.

⁸³ Les données consolidées relatives à l'année 2020 (entière) n'étaient pas encore disponibles en fin de contrôle.

Ainsi :

- la collecte des **emballages ménagers (bacs jaune)** a diminué de 5,4 % entre avril 2019 et avril 2020, mais augmenté de plus de 17 % entre les dix premiers mois de 2020 et la même période de 2019. Cette augmentation peut s'expliquer par l'extension de la consigne de tri réalisée en juin 2019 et le passage à deux collectes en porte-à-porte par semaine sur la commune de Nice en avril 2019 ;
- la collecte des **emballages ménagers (PAV)** a diminué de 7,1 % entre avril 2019 et avril 2020, mais elle a augmenté de près de 13 % entre les dix premiers mois de 2020 et la même période de 2019 ;
- la collecte du **papier (PAV)** a diminué de près de 26 % entre avril 2019 et avril 2020, et de 6,5 % entre les dix premiers mois de 2020 et la même période de 2019 ;
- la collecte **verre (PAV)** a diminué de près de 8 % entre avril 2019 et avril 2020, mais elle a légèrement augmenté (+ 1,6 %) entre les dix premiers mois de 2020 et la même période de 2019 ;
- Les collectes du **papier et du verre auprès des professionnels** se sont effondrées respectivement de 89 et 90 % en avril 2020 (par rapport à avril 2019), compte tenu de la fermeture des établissements commerciaux « non-essentiels », des bars et des restaurants, notamment, pendant le premier confinement de la population. Ces collectes ont baissé respectivement de 7 % et 32 % entre les dix premiers mois de 2020 et la même période de 2019 ;
- Les **flux collectés en déchèteries** se sont aussi effondrés (- 87,5 %) en avril 2020 (par rapport à avril 2019), ces structures étant fermées entre le 1^{er} et le 26 avril 2020. Ces flux ont diminué de près de 17 % entre les dix premiers mois de 2020 et la même période de 2019. Ce relatif « rattrapage » en cours d'année s'explique par une fréquentation des déchèteries supérieure en 2020 (par rapport à 2019) liée aux opérations de nettoyage menées par les usagers au sein de leur domicile en raison du confinement et du télétravail, selon la MNCA. Des baisses de tonnages significatives ont été constatées (entre les dix premiers mois de 2020 et la même période de 2019) pour le **bois** (- 1 000 tonnes, soit - 24 %) et pour les **déchets verts** (- 890 tonnes, soit - 6 %), par exemple.
- S'agissant, enfin, des **ordures ménagères résiduelles** (quantités livrées à l'UVE de Nice), leur tonnage a diminué de 12 % entre avril 2019 et avril 2020, et de près de 3 % entre les huit premiers mois de 2020 et la même période de 2019. La MNCA explique ces diminutions par « la baisse drastique de l'activité économique » pendant le premier confinement. S'y ajoute, indéniablement, la diminution très substantielle de la fréquentation touristique.

L'effet de la crise sanitaire est particulièrement net puisque l'UVE a traité **5 400 tonnes d'ordures ménagères de moins** sur la période comprise entre mars et juillet 2020 qu'à la même période de 2019.

Annexe n° 11. Glossaire

Abréviation	Nom complet	Définition
	Biodéchets	Déchets non dangereux biodégradables de jardin ou de parc, déchets alimentaires ou de cuisine provenant des ménages, des bureaux, des restaurants, du commerce de gros, des cantines, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que les déchets comparables provenant des usines de transformation de denrées alimentaires.
	Biodégradable	Se dit d'une substance qui peut, sous l'action d'organismes vivants, se décomposer en éléments divers dépourvus d'effet dommageable sur le milieu naturel.
	Biogaz	Gaz produit par la dégradation en anaérobiose de la matière organique. Il comprend du méthane (55 à 60 %), du gaz carbonique (40 à 45 %) et d'autres gaz à l'état de traces (notamment malodorants à base de soufre).
	Carbone biogénique	Carbone issu du cycle naturel de « court terme » de la biomasse, incluant la photosynthèse.
	Collecte	Toute opération de ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets. S'agissant de ces opérations de ramassage, l'art. R. 2224-23 du CGCT ajoute "y compris leur tri et leur stockage préliminaires".
	Collecte en porte à porte	Toute collecte à partir d'un emplacement situé au plus proche des limites séparatives de propriétés dans la limite des contraintes techniques et de sécurité du service. Lors d'un circuit de collecte prédéfini, le service d'enlèvement ramasse les déchets contenus dans des contenants spécifiques qui sont disposés sur le domaine public ou privé. Ces contenants sont propres à un ou plusieurs producteurs.
	Collecte séparée	Collecte dans le cadre de laquelle un flux de déchets est conservé séparément en fonction de son type et de sa nature afin de faciliter un traitement spécifique. Cette collecte peut également porter sur des déchets de type et nature différents tant que cela n'affecte pas leur capacité à faire l'objet d'une préparation en vue de la réutilisation, d'un recyclage ou d'autres opérations de valorisation. L'art. R. 2224-23 du CGCT précise que "la collecte des ordures ménagères résiduelles n'est pas une collecte séparée". Le terme "collecte sélective" n'est plus employé.
CSR	Combustible solide de récupération	Déchet non dangereux solide, composé de déchets qui ont été triés de manière à en extraire la fraction valorisable sous forme de matière dans les conditions technico-économiques du moment, préparé pour être utilisé comme combustible dans une installation de production d'énergie sous la forme de chaleur ou d'électricité à partir de déchets spécifiques de type combustibles solides de récupération (rubrique 2971 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement).
	Compostage	Traitement biologique de déchets organiques par fermentation aérobie permettant d'obtenir du compost.
	Compost	Produit obtenu par la fermentation des déchets organiques en présence d'oxygène. C'est un amendement organique qui permet d'améliorer la fertilité du sol.
	Déchet	Toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se débarrasser. <i>L'abandon ou l'intention d'abandon est le fondement de la notion de déchet. Ainsi le stockage provisoire est susceptible de qualifier le déchet, à partir du moment où il y a intention de s'en débarrasser.</i>

	Déchets alimentaires	Toutes les denrées alimentaires* (c'est-à-dire toute substance ou produit, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré par l'être humain. Ce terme recouvre les boissons, les gommes à mâcher et toute substance, y compris l'eau, intégrée intentionnellement dans les denrées alimentaires au cours de leur fabrication, de leur préparation ou de leur traitement) qui sont devenues des déchets. <i>* article 2 du règlement (CE) n° 178/2002 du 28 janvier 2002</i>
DD	Déchet dangereux	Tout déchet qui présente une ou plusieurs des 15 propriétés de dangers énumérées à l'annexe III de la directive 2008/98/ CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets (transposées à l'annexe I de l'article R.541-8 du code de l'environnement). <i>En langage courant : déchets qui contient, en quantité variable, des éléments toxiques ou dangereux qui présentent des risques pour la santé humaine et l'environnement. Ils peuvent être de nature organique (solvants, hydrocarbures...), minérale (acides, boues d'hydroxydes métalliques...) ou gazeuse.</i> <i>Exemples de propriétés rendant un déchet dangereux : explosif, comburant, inflammable, irritant, nocif, toxique, cancérogène, corrosif, infectieux, toxique pour la reproduction, mutagène, écotoxique, etc.</i>
DDD	déchets dangereux diffus	Déchets dangereux produits en petites quantités par les ménages, les commerçants ou les PME (garages, coiffeurs, laboratoires photo, imprimeries, laboratoires de recherche...). Ils ne sont pas soumis à une réglementation spécifique mais dépendent de la réglementation générale des déchets. Ainsi, ils doivent être traités avec les déchets dangereux. Le détenteur doit les faire éliminer ou valoriser dans des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Il peut s'agir de déchets : - solides : déchets non dangereux souillés (chiffons, cartons, etc.), piles, résidus de peinture, - liquides : produits de coiffure, lessives et détergents, eau de javel, aérosols, huiles de vidange, liquides de frein, de refroidissement, huiles de coupe, solvants, encres, révélateurs et fixateurs photo, etc.
DND	Déchet non dangereux	Tout déchet qui ne présente aucune des propriétés qui rendent un déchet dangereux.
DEEE	Déchets d'équipements électriques et électroniques	
	Déchet inerte	Tout déchet qui ne subit aucune modification physique, chimique ou biologique importante, qui ne se décompose pas, ne brûle pas, ne produit aucune réaction physique ou chimique, n'est pas biodégradable et ne détériore pas les matières avec lesquelles il entre en contact d'une manière susceptible d'entraîner des atteintes à l'environnement ou à la santé humaine. Les déchets inertes sont des solides minéraux qui ne subissent aucune transformation physique, chimique ou biologique importante : pavés, sables, gravats, tuiles, béton, ciment, carrelage par exemple. Ils proviennent des chantiers du bâtiment et des travaux publics, mais aussi des mines et des carrières.

DAE	Déchets d'activités économiques	Tous déchets, dangereux ou non dangereux, dont le producteur initial n'est pas un ménage. Ceci inclut notamment les déchets provenant des : - entreprises industrielles ; - entreprises de BTP ; - artisans et commerçants ; - services publics (écoles, administrations...) ; - professionnels de santé (hôpitaux publics et cliniques privées, médecins) ; - services tertiaires ; - particuliers hors de leurs domiciles (déchets des établissements recevant du public, transports ...).
DMA	Déchets ménagers	Tous déchets, dangereux ou non dangereux, dont le producteur est un ménage.
	Déchets assimilés	Déchets collectés par le service public de gestion des déchets dont le producteur n'est pas un ménage. Ils regroupent les déchets des activités économiques pouvant être collectés avec ceux des ménages, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, sans sujétions techniques particulières. Il s'agit par exemple des déchets des entreprises (artisans, commerçants...) et des déchets du secteur tertiaire (administrations, hôpitaux...) collectés dans les mêmes conditions que les déchets ménagers.
	Déchets municipaux	Les déchets municipaux sont constitués par : a) les déchets en mélange et les déchets collectés séparément provenant des ménages, y compris le papier et le carton, le verre, les métaux, les matières plastiques, les biodéchets, le bois, les textiles, les emballages, les déchets d'équipements électriques et électroniques, les déchets de piles et d'accumulateurs, ainsi que les déchets encombrants, y compris les matelas et les meubles ; b) les déchets en mélange et les déchets collectés séparément provenant d'autres sources lorsque ces déchets sont similaires par leur nature et leur composition aux déchets provenant des ménages ; Les déchets municipaux n'incluent pas les déchets provenant de la production, de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, des fosses septiques et des réseaux d'égouts et des stations d'épuration, y compris les boues d'épuration, les véhicules hors d'usage ou les déchets de construction et de démolition. Cette définition est sans préjudice de la répartition des compétences en matière de gestion des déchets entre les acteurs publics et privés.
	Déchets occasionnels des ménages	Déchets produits par les ménages qui, de par leur nature et leur volume, ne peuvent pas être collectés en mélange avec les autres déchets.
	Déchets ultimes	Déchets qui ne sont plus susceptibles d'être réutilisés ou valorisés dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de leur caractère polluant ou dangereux.
	Déchets verts	Déchets organiques facilement biodégradables, issus des activités de jardinage et d'entretien des espaces verts, comprenant notamment les déchets de tonte, d'égailage, de taille, les feuilles, les souches, ...
	Dépôts sauvages	Résultent le plus souvent d'apports clandestins réalisés par les particuliers pour se débarrasser des déchets qui ne sont pas pris en compte par les services traditionnels de collecte des ordures ménagères. Il s'agit en général de dépôts de faibles quantités de déchets.
	Détenteur de déchets	Producteur des déchets ou toute autre personne qui se trouve en possession des déchets.

	Ecologie industrielle et territoriale	Les politiques publiques promeuvent le développement de l'écologie industrielle et territoriale, qui consiste, sur la base d'une quantification des flux de ressources, et notamment des matières, de l'énergie et de l'eau, à optimiser les flux de ces ressources utilisées et produites à l'échelle d'un territoire pertinent, dans le cadre d'actions de coopération, de mutualisation et de substitution de ces flux de ressources, limitant ainsi les impacts environnementaux et améliorant la compétitivité économique et l'attractivité des territoires.
	Economie circulaire	La transition vers une économie circulaire vise à atteindre une empreinte écologique neutre dans le cadre du respect des limites planétaires et à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets. La promotion de l'écologie industrielle et territoriale et de la conception écologique des produits, l'utilisation de matériaux issus de ressources naturelles renouvelables gérées durablement et issus du recyclage, la commande publique durable, l'allongement de la durée du cycle de vie des produits, la prévention des déchets, la réduction ou le contrôle du rejet, du dégagement, de l'écoulement ou de l'émission des polluants et des substances toxiques, le traitement des déchets en respectant la hiérarchie des modes de traitement, la coopération entre acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente dans le respect du principe de proximité et le développement des valeurs d'usage et de partage et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social contribuent à cette nouvelle prospérité.
	Elimination	Toute opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances, matières ou produits ou d'énergie.
	Gestion des déchets	Le tri à la source, la collecte, le transport, la valorisation, y compris le tri, et, l'élimination des déchets et, plus largement, toute activité participant de l'organisation de la prise en charge des déchets depuis leur production jusqu'à leur traitement final, y compris la surveillance des installations de stockage de déchets après leur fermeture, conformément aux dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement, ainsi que les activités de négoce ou de courtage et la supervision de l'ensemble de ces opérations.
	hiérarchie dans l'utilisation des ressources	Les dispositions du présent code ont pour objet, en priorité, de prévenir l'utilisation des ressources, puis de promouvoir une consommation sobre et responsable des ressources basée sur l'écoconception, puis d'assurer une hiérarchie dans l'utilisation des ressources, privilégiant les ressources issues du recyclage ou de sources renouvelables, puis les ressources recyclables, puis les autres ressources, en tenant compte du bilan global de leur cycle de vie.
	hiérarchie des modes de traitement des déchets	2° De mettre en œuvre une hiérarchie des modes de traitement des déchets consistant à privilégier, dans l'ordre : a) La préparation en vue de la réutilisation ; b) Le recyclage ; c) Toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique ; d) L'élimination.
	Incinération	L'incinération consiste à brûler les ordures ménagères dans des fours spéciaux adaptés à leurs caractéristiques (composition, taux d'humidité).
ISDND	Installation de stockage de déchets non dangereux	Installation d'élimination de déchets non dangereux par dépôt ou enfouissement sur ou dans la terre.

MÉTROPOLE NICE COTE D'AZUR
POLITIQUE DE PREVENTION ET DE GESTION DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES

	Lixiviats	Lors de leur stockage et sous l'action conjuguée de l'eau de pluie et de la fermentation naturelle, les déchets produisent une fraction liquide appelée lixiviats. Riches en matière organique et en éléments traces, ces lixiviats ne peuvent être rejetés directement dans le milieu naturel et doivent être soigneusement collectés et traités.
	Méthanisation	Traitement naturel des déchets organiques qui conduit à une production combinée de gaz convertible en énergie (biogaz), provenant de la décomposition biologique des matières organiques dans un milieu en raréfaction d'air (appelée «fermentation anaérobie» car sans oxygène) et d'un digestat (les déchets « digérés »), utilisable brut ou après traitement.
OMA	Ordures ménagères et assimilés	Les ordures ménagères et assimilés sont les ordures ménagères résiduelles (OMR) + les déchets assimilés + les déchets collectés sélectivement : verre, emballages et journaux-magazines.
OMR	Ordures ménagères résiduelles	Déchets ménagers et déchets assimilés collectés en mélange. Désigne la part des déchets restante après les collectes séparées. Leur composition varie selon les lieux en fonction des types de collecte.
PPGDD	Plan de prévention et de gestion des déchets dangereux	
PPGDND	Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux	
PRPGD	Plan régional de prévention et de gestion des déchets	
	Pré-collecte	Ensemble des opérations d'évacuation des déchets depuis leur lieu de production jusqu'au lieu de prise en charge par le service de collecte. Toutes les opérations précédant le ramassage des déchets par le service d'enlèvement.
	Prétraitement	Opération préalable au traitement
	Préparation en vue de la réutilisation	Toute opération de contrôle, de nettoyage ou de réparation en vue de la valorisation par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont préparés de manière à être réutilisés sans autre opération de prétraitement.
	Prévention	Toutes mesures prises avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet, lorsque ces mesures concourent à la réduction d'au moins un des items suivants : - la quantité de déchets générés, y compris par l'intermédiaire du réemploi ou de la prolongation de la durée d'usage des substances, matières ou produits - les effets nocifs des déchets produits sur l'environnement et la santé humaine; - la teneur en substances dangereuses pour l'environnement et la santé humaine dans les substances, matières ou produits.
	Producteur de déchets	Toute personne dont l'activité produit des déchets (producteur initial de déchets) ou toute personne qui effectue des opérations de traitement des déchets conduisant à un changement de la nature ou de la composition de ces déchets (producteur subséquent de déchets).
	Récupération des déchets	Opération de collecte et de tri des déchets, en vue du réemploi ou du recyclage de produits ou de matériaux.

	Recyclage	Toute opération de valorisation par laquelle les déchets, y compris les déchets organiques, sont retraités en substances, matières ou produits aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins. Les opérations de valorisation énergétique des déchets, celles relatives à la conversion des déchets en combustible et les opérations de remblayage ne peuvent pas être qualifiées d'opérations de recyclage. Le recyclage est une opération de traitement des déchets (valorisation matière).
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères	
	Réduction des déchets	Ensemble des mesures et des actions qui, de la conception à la distribution d'un produit, visent à réduire la diversité, la quantité et la nocivité des déchets.
	Réemploi	Toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus.
	Remblayage	Toute opération de valorisation de déchets appropriés non-dangereux à des fins de remise en état dans des zones excavées, ou, en ingénierie, pour des travaux d'aménagement paysager.
REP	Responsabilité élargie du producteur	Ensemble de mesures prises par les États-membres pour veiller à ce que les producteurs de produits assument la responsabilité financière ou la responsabilité financière et organisationnelle de la gestion de la phase « déchets » du cycle de vie d'un produit, y compris les opérations de collecte séparée, de tri et de traitement.
RSOM	Recyclables secs des ordures ménagères	Les déchets collectés séparément sont essentiellement constitués par les recyclables secs comprenant les déchets d'emballages ménagers, les papiers (journaux, magazines et imprimés divers) et de verre. Ils sont principalement constitués de matériaux d'emballages ménagers : acier, aluminium, papier, plastique. Le verre peut ou non en faire partie (RSOM hors verre ou RSOM).
	Réutilisation	Toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés de nouveau.
SPGD	Service public de gestion des déchets	Le service public de gestion des déchets trouve son origine dans le pouvoir de police que détient le maire et qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique.
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	
TEOMI	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative	
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes	
TI	Tarification incitative	
	Traitement	Toute opération de valorisation ou d'élimination, y compris la préparation qui précède la valorisation ou l'élimination.
	Transport	Opération consistant à amener les déchets d'un point à un autre sans réaliser de collecte.
	Tri	Ensemble des opérations réalisées sur des déchets qui permettent de séparer ces déchets des autres déchets et de les conserver séparément, par catégories, en fonction de leur type et de leur nature.

MÉTROPOLE NICE COTE D'AZUR
POLITIQUE DE PREVENTION ET DE GESTION DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES

	Tri à la source	Tri ayant lieu avant toute opération de collecte, ou avant toute opération de valorisation lorsque cette opération de valorisation est effectuée sur le site de production des déchets. Ensemble des opérations réalisées sur des déchets qui permettent de séparer ces déchets des autres déchets et de les conserver séparément, par catégories, en fonction de leur type et de leur nature.
UIOM	Usine d'incinération d'ordures ménagères	
UVE	Unité de valorisation énergétique	Unité d'incinération des déchets permettant de produire de l'électricité ou d'alimenter un réseau de chaleur.
	Valorisation	Toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en substitution à d'autres substances, matières ou produits qui auraient été utilisés à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, y compris par le producteur de déchets.
	Valorisation matière	Toute opération de valorisation autre que la valorisation énergétique et le retraitement en matières destinées à servir de combustible ou d'autre moyen de produire de l'énergie. Elle comprend notamment la préparation en vue du réemploi, le recyclage, le remblayage et d'autres formes de valorisation matière telles que le retraitement des déchets en matières premières secondaires à des fins d'ingénierie dans les travaux de construction de routes et d'autres infrastructures.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le 20 JUIN 2022

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bérénice BAH, greffière
04 91 76 72 65
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BBA/CP/n° 2022-0808

Contrôle n° 2020-0086

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 151 920 2999 9

à

Monsieur Christian ESTROSI
Président de la métropole Nice Côte d'Azur
Mairie de Nice
5 rue de l'Hôtel de Ville
06364 NICE CEDEX 4

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la métropole Nice Côte d'Azur (prévention et gestion des déchets) pour les exercices 2015 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux observations et à la recommandation qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH