

**RÉPONSE DE MONSIEUR CHRISTIAN ESTROSI,
PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA
GESTION DE LA MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR
(POLITIQUE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS
MÉNAGERS ET ASSIMILÉS)**

MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR

Chambre Régionale des Comptes Provence - Alpes - Côte d'Azur
du 22 AVR. 2022
N° 365
Courrier Arrivée

Le Président

Monsieur Nacer MEDDAH
Président de la Chambre régionale des
comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17, rue de Pomègues
13295 Marseille cedex 08

Nice, le 20 AVR. 2022

LRAR

Monsieur le Président,

Par lettre en date du 17 mars 2022, reçue le 21 mars 2022, vous m'avez notifié, en ma qualité d'ordonnateur, le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Métropole Nice Côte d'Azur en matière de prévention et de gestion des déchets, pour la période de 2015 à aujourd'hui.

En application des dispositions du code des juridictions financières, la Métropole Nice Côte d'Azur a donc l'honneur de transmettre à la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes Côte-d'Azur la réponse annexée à la présente.

Le rapport définitif notifié par la Chambre régionale des comptes appelle de ma part des observations complémentaires dont l'objet est de mettre en perspective la politique publique de prévention et de gestion des déchets, notamment au regard du rôle singulier joué par la Métropole Nice Côte d'Azur, au bénéfice de son territoire, évidemment, mais surtout au-delà, pour les territoires avoisinants.

Je tiens à rappeler l'action de la Métropole Nice Côte d'Azur au bénéfice du fonctionnement régulier du service public de la collecte et du traitement des déchets sur le territoire maralpin, rôle qui distingue la Métropole d'autres territoires particulièrement touchés par des dysfonctionnements réguliers du service public de la collecte, de la valorisation et du traitement des déchets (discontinuité du service public, absence d'exutoires, arrêts d'équipements de traitement, etc.).

La Métropole remplit également une mission au-delà de son propre territoire, grâce à des infrastructures lui permettant de prendre en charge une partie des déchets des territoires voisins du département, voire au-delà (déchets en provenance de Corse lors de la crise sanitaire, par exemple).

La Métropole assume ainsi, pour le compte d'autres collectivités, une mission absolument stratégique dans la gestion de ce service public et contribue ainsi à pallier les difficultés auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics nationaux comme locaux dans la gestion de cette compétence, notamment au niveau régional.

L'action de la Métropole repose sur l'exploitation d'un équipement indispensable, dont elle a décidé d'assurer, pour les décennies à venir, la modernisation au service du développement durable. Un important programme de travaux de 222 millions d'euros mené par le nouveau concessionnaire concerne à la fois la rénovation de l'unité de valorisation énergétique (UVE) de l'Ariane à Nice et la création d'un nouveau centre de tri des déchets recyclables ménagers sur le même périmètre foncier.

Les travaux sur l'UVE engagés sur la période de 2022 à 2024 permettront :

- l'amélioration de la capacité d'incinération, afin d'offrir aux collectivités extérieures, au nom de la solidarité territoriale, un exutoire de proximité dans un contexte régional particulièrement difficile ;
- l'amélioration de l'efficacité énergétique (production et récupération de la chaleur de combustion) avec une performance énergétique garantie à 90% à compter de mi-2024, afin de qualifier le traitement des déchets de véritable opération de valorisation ;
- le renforcement du traitement des fumées grâce à une double barrière de filtration pour garantir le respect des seuils bas de la réglementation exigé par la Métropole qui a souhaité viser la performance maximale ;
- l'autonomie totale de traitement des déchets métropolitains par l'UVE grâce à la mise en balles des déchets en cas d'indisponibilité des lignes d'incinération combinée à l'agrandissement de la fosse de réception.

Les travaux sur le nouveau centre de tri engagés sur la période de 2024 à 2026 permettront, pour leur part :

- de disposer d'un process de tri polyvalent et évolutif capable d'atteindre des niveaux de captation élevés en faveur d'une valorisation matière maximale ;
- l'aménagement d'un parcours visiteurs qui contribuera à la sensibilisation du public, à l'amélioration du geste de tri en faveur d'une valorisation matière des déchets ménagers métropolitains maximale et d'une baisse des quantités incinérées, dans une logique de prévention.

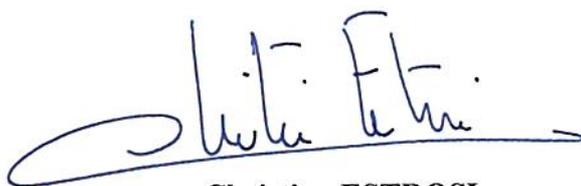
Concernant le financement du service public de la collecte, de la valorisation et du traitement des déchets, je tiens à insister sur la création et le déploiement progressif de la redevance spéciale sur notre territoire, et à rappeler que nous avons tiré toutes les conclusions des évolutions législatives et jurisprudentielles concernant la nécessité d'améliorer la transparence et l'efficacité de ce service public avec la création d'un budget annexe spécifique dès 2018, notamment.

Je note avec satisfaction que la Chambre régionale tient compte du fait que la prégnance du tourisme sur notre territoire suscite des difficultés marquées en termes de comparaison de la

performance et de l'efficience de ce service public avec d'autres grandes métropoles et agglomérations de France.

Enfin, s'agissant de l'élaboration et de l'adoption du prochain programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés, je tiens à réaffirmer qu'ayant déclaré l'« urgence climatique », par délibération du Conseil métropolitain du 20 septembre 2019, je souhaite que notre Métropole fasse preuve d'ambition dans la fixation et l'atteinte de nos objectifs environnementaux relatifs à la prévention et à la gestion des déchets. Cette politique publique constitue effectivement une condition indispensable à la réussite de notre action en faveur de la transition écologique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Christian Estrosi', with a long horizontal flourish extending to the right.

Christian ESTROSI
Maire de Nice
Président délégué de la Région
Provence-Alpes-Côte d'Azur

MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR

**Réponse au
Rapport d'observations définitives
de la Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur**

notifié le 17 mars 2022



SYNTHESE

La Chambre observe que seules trois actions sur les dix-neuf prévues au programme local de prévention des déchets ménagers de la Métropole disposeraient, fin août 2017, d'un bilan chiffré relatif aux quantités de déchets évitées.

L'ensemble des actions prévues au programme local de prévention des déchets ménagers de la Métropole dispose d'un bilan chiffré, comme le montrent les fiches actions transmises à la Chambre régionale des comptes, qui intègrent toutes des tableaux de suivi comportant des indicateurs.

La Chambre observe que les quantités de déchets ménagers et assimilés (DMA) produites auraient augmenté de 1,2 % entre 2015 et 2019, à l'inverse des trajectoires de diminution prévues par 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.

Depuis le lancement du programme local de prévention des déchets, les quantités d'ordures ménagères et assimilés (OMA) ont globalement baissé (baisse d'environ 7,7 % constatée entre 2015 et 2019).

Depuis 2017, le Programme Local de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés (PLPDMA) intègre notamment le volet de lutte contre les déchets marins sur lequel la Métropole Nice Côte d'Azur travaille activement, en réalisant par exemple des campagnes annuelles de sensibilisation.

Les DMA incluant les apports en déchèterie, l'incidence des apports provenant des professionnels est notable. La Métropole a ainsi sollicité les services de la Région, compétente pour la planification des déchets et la gestion des déchets provenant de l'activité économique, afin de favoriser l'émergence de sites dédiés.

Enfin, la Métropole confirme que l'élaboration de son prochain PLPDMA recherchera à diminuer, sur la base d'une stratégie ambitieuse, les quantités de DMA produites.

La Chambre observe qu'en 2018, chaque habitant de la Métropole aurait produit, en moyenne, 394 Kg d'ordures ménagères et assimilées, soit 60 Kg de plus que la moyenne nationale ; et en 2019, le ratio de recyclage d'emballages ménagers et de verre de la Métropole (35 Kg par habitant) serait inférieur de 20 Kg par habitant à la performance nationale.

La Métropole note avec satisfaction que la Chambre régionale des comptes a tenu compte, dans cette observation, de l'effet considérable du tourisme sur la production de déchets et les performances de tri d'un territoire.

En effet, il apparaît indispensable de nuancer ces résultats et ces comparaisons par habitant en rappelant que la Métropole Nice Côte d'Azur est une destination touristique majeure, comme en atteste la population totale surclassée de la Métropole qui est évaluée à près de 850 000 habitants (contre près de 550 000 habitants permanents).

La prégnance du tourisme dans certains territoires, notamment celui de la Métropole Nice Côte d'Azur, dégrade considérablement les ratios de production de déchets et affecte donc leur comparabilité avec d'autres territoires et au niveau national.

Concernant la dynamique, les performances de tri des déchets sur le territoire de la Métropole n'ont cessé de progresser ces dernières années. La région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur étant globalement en retard sur ces thématiques, la marge de progression reste néanmoins importante.

Enfin, les consignes de tri étant différentes selon les territoires, notamment sur la partie emballages, il est également difficile de comparer des EPCI n'ayant pas les mêmes règles en termes de tri.

La Chambre observe que la Métropole bénéficierait d'un taux global de valorisation (96 % des DMA) supérieur de 20 points à l'indicateur national, mais la part de valorisation matière serait de seulement 33 % (loin 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 : 55 % en 2020 et 65 % en 2025).

La Métropole constate que l'évolution des définitions réglementaires concernant la valorisation matière impactent de façon négative ces indicateurs de performance.

Pour pallier cet écueil, dans le cadre du RPQS 2021, la Métropole envisage l'utilisation du mode de calcul recommandé par le SRADDET (incluant le recyclage des mâchefers, hors flux inertes et déchets dangereux). Dans une première approche ce taux de valorisation matière des DMA serait proche de 43 % (35 % en 2020).

Par ailleurs, l'organisation des filières de valorisation et leur saturation périodique ne permettent pas de stabiliser sur les plans technique et économique le traitement de certains matériaux, notamment la fraction non valorisable des encombrants (ceux-ci subissant le déficit d'installations de valorisation du combustible solide de récupération (CSR), et la fermeture des cimenteries qui sont consommatrices de CSR).

Ceci contribue à recourir à l'incinération d'une part plus importante de refus de ces filières, que ce soit en unités d'incinération d'ordures ménagères (incinération en mélange avec des ordures ménagères) ou en filière de valorisation des CSR.

La Chambre observe que la méthodologie utilisée par la Métropole pour bâtir les rapports annuels sur les prix et la qualité du service (RPQS) ne permettrait pas de diffuser des indicateurs financiers fiables, calculés selon une méthode explicitée, transparente et stable. La Chambre observe qu'avant 2018, date de création d'un budget annexe dédié, l'absence de document exhaustif et synthétique entrainerait un manque de lisibilité, privant les élus métropolitains d'une source d'information indispensable.

Le RPQS et les documents budgétaires, en particulier l'état de répartition de la TEOM, constituaient, avant 2018, une source d'information fiable et transparente.

Le RPQS est établi sur la base du compte administratif exécuté et approuvé par l'organe délibérant : il offre une qualité d'information des usagers supérieure au standard généralement constaté.

De surcroît, la création d'un budget annexe dès 2018 a *de facto* modifié les modalités de présentation au sein du RPQS. Néanmoins, la Métropole s'est attaché les services d'un bureau d'étude spécialisé afin de bâtir un nouveau modèle de document selon une méthode explicitée,

transparente et fiable. Ce document reformaté a été présenté en Conseil métropolitain du 16 décembre 2021.

La Chambre observe que la Métropole a instauré une redevance spéciale, dont les recettes demeureraient 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 avec la quantité de déchets produite finançant donc, pour l'heure, l'essentiel des dépenses d'élimination des déchets des professionnels recourant au service public. Elle suggère d'accroître le nombre d'entreprises soumises pour augmenter les recettes et diminuer les quantités de déchets produites, permettant également de mettre fin à ce qu'elle estime être une iniquité du dispositif actuel.

La redevance spéciale a été déployée prioritairement en direction des plus gros producteurs de déchets qui avaient un impact mesurable sur le coût global du service. Ce déploiement progressif se matérialise notamment par la hausse du nombre de titres émis à l'encontre des redevables : de 152 titres en 2015 à 526 en 2019.

L'ensemble des personnes morales présentes sur le territoire de la Métropole est aujourd'hui progressivement démarché en vue d'un assujettissement à la redevance spéciale.

Néanmoins, une très grande partie des activités économiques aujourd'hui concernée par cette démarche se situera en deçà des seuils pouvant générer des recettes au-delà de la TEOM déjà perçue par la Métropole.

Au regard de ce constat, la Métropole n'attend pas d'effet significatif sur le financement du service.

Elle poursuit néanmoins ses efforts dans ce domaine, en raison de la nature incitatrice de ce dispositif en termes de réduction des déchets par leurs producteurs et de leur valorisation.

En outre, le règlement de la redevance spéciale écarte tous les professionnels disposant déjà de contrats pour l'enlèvement d'un ou plusieurs types de déchets, ainsi que ceux produisant des déchets non-ménagers.

1. PROCEDURE

et

2. PRESENTATION DE LA METROPOLE NICE COTE D'AZUR

La Chambre rappelle, à juste titre, que les caractéristiques du territoire métropolitain, au premier rang desquels la prégnance du tourisme, ont une incidence sur la collecte et le traitement des DMA.

La Métropole souhaite effectivement insister sur le fait que les données démographiques de présentation du territoire, et notamment celles liées au surclassement démographique, doivent être considérées dans leur globalité pour appréhender la réalité des enjeux de la politique publique de prévention et de gestion des déchets.

PREMIER CAHIER : LES ASPECTS TECHNIQUES DE LA GESTION DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES PAR LA METROPOLE NICE COTE D'AZUR

2. LA PREVENTION DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES

2.1. Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés

La Chambre observe que seules trois actions de son PLPDMA, approuvé en juillet 2013, bénéficieraient des trois types d'indicateurs (participation, réalisation et quantité de déchets évités) et quatre actions ne bénéficieraient d'aucun indicateur. En outre, la Métropole n'aurait pas été en mesure d'évaluer la quantité de déchets évitée par la mise en œuvre de 11 actions.

La Métropole Nice Côte d'Azur a commencé l'élaboration de son programme local de prévention des déchets en novembre 2012.

Ce programme était co-financé par l'ADEME et visait à répondre à l'exigence de réduction des déchets ménagers de 7 % du Grenelle de l'environnement.

La démarche visait à concevoir et à mettre en œuvre des actions pour diminuer la production de déchets avec tous les acteurs du territoire.

Les étapes ont donc été les suivantes :

- notification du marché du bureau d'étude (août 2012),
- réalisation du répertoire des acteurs du territoire (octobre 2012),
- réalisation du diagnostic achats-déchets (novembre 2012),
- réalisation d'une enquête de comportement (janvier 2013),
- concertation sur les actions déjà menées (février 2013),
- validation du diagnostic et des actions potentielles par le comité de pilotage (mars 2013),
- réalisation de tables-rondes pour définir les moyens, contraintes, indicateurs et faisabilité des actions envisagées (octobre 2013).

Pour rappel, la prévention des déchets fait référence à l'ensemble des actions situées en amont de la collecte qui permettent de réduire les quantités de déchets et leur nocivité. Sont donc pris en compte dans cette définition l'éco-conception, la récupération, le réemploi, l'éco-

consommation, le compostage, etc. La prévention se distingue donc du tri, du recyclage et du traitement.

L'ensemble des actions prévues au programme local de prévention des déchets ménagers de la Métropole dispose d'un bilan chiffré, comme le montrent les fiches actions précitées qui intègrent toutes des tableaux de suivi comportant des indicateurs.

Par délibération du 3 mars 2017, ce programme a été par ailleurs transformé en programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA).

L'ensemble des actions du PLPDMA concourt à l'atteinte des objectifs réglementaires. Certaines actions auraient pu s'analyser comme du domaine de l'expérimentation. Toutefois, la Métropole n'a pas voulu préjuger des résultats de chaque action avant de les avoir mises en œuvre concrètement sur son territoire, puis d'en mesurer les effets.

La Chambre observe que l'EPCI a adopté 13 nouvelles fiches-actions en 2018 qui ne disposeraient pas d'indicateurs de « quantité de déchets évités », rendant difficilement appréhensible la réduction des quantités de déchets produites.

Les actions menées dans le cadre du PLPDMA sont mesurables et quantifiables, notamment grâce aux éléments présents dans les différents rapports annuels successifs sur la période, ainsi que dans les fiches actions transmises.

La Métropole Nice Côte d'Azur prend cependant bonne note de la recommandation de la Chambre visant à mieux respecter les dispositions de l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement (ce dernier prévoyant que le PLPDMA fixe les objectifs de réduction des quantités de déchets) : elle veillera à sa mise en œuvre dans le cadre de l'élaboration du prochain PLPDMA.

2.2. Les ressources consacrées à la prévention entre 2015 et 2019

La Chambre observe que le coût moyen de la prévention par habitant se serait élevé à 0,9 € entre 2015 et 2019 (légèrement en dessous de la borne plancher relevée par l'ADEME) et que les moyens humains devant être consacrés sur 2020-2024 sont trois fois moindres que ceux engagés sur 2013-2017.

Dans le cadre du plan national de prévention des déchets (PNPD 2021-2027) et de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, la Métropole Nice Côte d'Azur a fixé des orientations stratégiques de sa politique publique de prévention des déchets avec la création d'un nouveau Programme Local de Prévention des Déchets (2022-2027) décidée lors du Conseil métropolitain du 3 février 2022. A ce titre, la Métropole entend consacrer une part plus importante aux actions relevant de la prévention des déchets.

Ce programme, en cours d'élaboration, devra permettre de poursuivre les objectifs réglementaires (à horizon 2030) suivants :

- réduire de 15 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant,
- réduire de 5% les quantités de déchets d'activités économiques par unité de valeur produite (pour les assujettis RS),

- atteindre l'équivalent de 5% du tonnage des déchets ménagers en matière de réemploi et réutilisation,
- réduire le gaspillage alimentaire de 50% (pour les assujettis RS).

Des actions concrètes sont envisagées par la Métropole Nice Côte d'Azur afin d'atteindre, à terme, ces objectifs parmi lesquelles figurent la poursuite de la réduction du gaspillage alimentaire (mise à disposition de *doggy bags* pour les restaurants), le développement du réemploi (mise en place d'une recyclerie dans le secteur de Nice L'Ariane en complément de la recyclerie des Moulins à Nice), du soutien au compostage et au broyage des déchets verts par les particuliers, etc.

La Métropole tient néanmoins à souligner que ses efforts financiers ne peuvent s'analyser annuellement car certaines actions nécessitent effectivement de lourds investissements et des coûts de fonctionnement parfois significatifs.

Ainsi, la recyclerie des Moulins a nécessité plus de 1,049 million d'euros d'investissement en autofinancement sur 3 années budgétaires. Les frais de fonctionnement sont quant à eux d'environ 170 000 euros par an.

La Métropole poursuit une action similaire sur le quartier de l'Ariane. Les travaux de construction ont débuté au dernier trimestre 2021 et s'élèveront à 3,1 millions d'euros pour une mise en exploitation prévue au deuxième trimestre 2023. Les frais de fonctionnement sont évalués à ce jour à 232 000 euros par an.

Ces actions, particulièrement significatives dans le domaine de la prévention des déchets, impacteront notablement les indicateurs financiers permettant d'apprécier l'effort réalisé en termes de prévention des déchets par habitant.

A ce titre, la part du budget que la Métropole envisage de consacrer à ces actions sera en augmentation constante pour atteindre une moyenne de 2,48 € par habitant sur la période 2022-2026.

2.3. La tarification incitative

La Chambre observe que la Métropole n'a pas institué de dispositif de tarification incitative et rappelle les arguments apportés en justification à l'occasion de la réponse aux observations provisoires.

Il convient de constater, à titre complémentaire, que les collectivités qui ont mis en œuvre la tarification incitative sont majoritairement des collectivités de petite taille, de typologie rurale ou à dominante rurale. Alors que le territoire de la Métropole (caractéristiques topographiques variées, milieu urbain dense, prégnance touristique, etc.) rend complexe la mise en place de ce dispositif, la Métropole souhaite disposer de technologies matures et éprouvées dans des collectivités à dominante moins rurale, avant d'entreprendre une action qui pourrait s'avérer particulièrement inopérante et donc inutilement coûteuse.

Ce dispositif présente de nombreux écueils, notamment pour les collectivités de grande taille, à dominante urbaine et aux caractéristiques variées.

Par ailleurs, la gestion des déchets en habitat vertical dense, où l'incivilité pourrait être grandissante, constitue également un écueil majeur. Différentes problématiques ont ainsi été relevées dans les collectivités qui se sont engagées vers la tarification incitative : dépôts de

déchets au pied des contenants, « tourisme » des déchets (dépôts en dehors des points de regroupement), etc.

La poursuite d'une politique ambitieuse de prévention, afin de limiter la production de déchets et les actes d'incivisme, constitue donc une priorité, la Métropole Nice Côte d'Azur totalisant déjà plus de 200 000 appels pour la propreté et la collecte des déchets sur le serveur Allo Mairie, alors que 75 % des activités de collecte des encombrants sur la commune de Nice sont dédiées à la résorption des dépôts sauvages.

Enfin, la mise en œuvre d'un dispositif de tarification incitative entraînerait nécessairement des transferts de charges non négligeables, avec des conséquences indésirables. A titre d'exemple, une famille modeste avec enfants, qui paye actuellement un niveau de TEOM relativement mesuré dans un appartement à faible valeur locative, devrait ainsi faire face à une hausse de sa contribution.

3. LA COLLECTE DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES

3.1. Le territoire de la Métropole de Nice

3.2. Les gisements de déchets ménagers et assimilés

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

La Chambre observe que l'organisation de la collecte des DMA repose sur un dispositif mixte et rappelle que la Métropole justifie le fait que cette situation perdure depuis 20 ans¹, tout en rappelant qu'une nouvelle organisation de collecte verra le jour mi-2021, du fait d'une évolution des périmètres relevant de la régie et de prestataires privés.

La Métropole a effectivement réalisé la reprise en régie de la collecte des déchets des secteurs de la basse Tinée, de la Vésubie et du littoral Est en juillet 2021. Ces changements de mode de gestion du service permettent, comme le souligne la Chambre et selon la Métropole, d'envisager une économie évaluée à 400 000 euros par an.

Ils autoriseront également une modernisation progressive des modes de collecte sur ces zones géographiques, afin d'accentuer la performance du service sur les plans environnemental, technique et économique.

L'évaluation des impacts de ces changements contribuera à alimenter la stratégie globale de la Métropole en matière de collecte des déchets.

Ces changements de type de gestion ne peuvent s'entreprendre qu'à la fin des contrats ayant généralement une durée de 7 ans.

Enfin, la Métropole souhaite préciser qu'à l'occasion de l'adhésion des communes de Châteauneuf-Villevieille et de Drap à compter du 1^{er} janvier 2022, elle a fait le choix de

¹ « L'évolution entre 2001 et 2014 des périmètres 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. », Chambre régionale des comptes Provence Alpes Côte d'Azur, Rapport d'observations provisoires, Métropole Nice Côte d'Azur (prévention et gestion des déchets), exercices 2015 et suivants, 24 juin 2021, page 24.

poursuivre la collecte des déchets sur ces territoires par le biais de la régie directe, mode de gestion en vigueur dans les communes limitrophes.

3.4. L'évolution de la production de déchets

3.4.1. Les déchets ménagers et assimilés

La Chambre observe que la production de DMA (déduction faite des 30 % apportés en déchèteries par les professionnels) a augmenté de 4 000 tonnes entre 2015 et 2019, à l'inverse de la trajectoire prévue par les lois susvisées du 17 août 2015 et du 10 février 2020 qui imposent respectivement une réduction des DMA de 10 % entre 2010 et 2020 et 15 % entre 2010 et 2030. La Chambre en déduit que les actions du PLPDMA semblent par conséquent insuffisamment ambitieuses. Elle observe qu'en 2018, la production de DMA (déduction faite des 30 % apportés en déchèteries par les professionnels) par habitant de la Métropole s'établirait donc à 661 Kg, 82 Kg de plus que la moyenne nationale (579 Kg par habitant en 2017).

La population totale surclassée de la Métropole peut être évaluée à près de 850 000 habitants. En effet, comme le précise la Chambre en citant la réponse aux observations provisoires de la Métropole, cet aspect rend difficile l'atteinte des objectifs réglementaires rapportés à la population permanente de la Métropole. Ces objectifs étant exprimés en kg/hab., la masse de déchets considérée pour notre territoire 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.

Par ailleurs, les indicateurs sont sujets à des variations importantes suivant les années (attentats, pandémie) et les événements organisés sur le territoire (congrès, festivals, événements sportifs, etc.).

En outre, les spécificités du territoire métropolitain peuvent également être un facteur de distorsion pour la comparaison nationale. La production de déchets verts (18 156 tonnes en 2019 à l'échelle de la Métropole) est par exemple liée au type d'habitat, l'habitat pavillonnaire et les territoires ruraux étant plus fortement producteurs de ce type de déchets. Or, l'interdiction faite aux habitants de procéder au brûlage de leurs déchets verts, par arrêté préfectoral, en vue de préserver la qualité de l'air et prévenir les incendies, est de nature de favoriser, à juste titre, un usage accru des déchèteries métropolitaines.

Enfin, comme indiqué précédemment, les déchèteries offrent un exutoire aux déchets provenant de l'activité économique, ce qui favorise leur fréquentation. Afin de pallier cette problématique, la Métropole Nice Côte d'Azur a sollicité les services de la Région (compétente pour les déchets provenant des professionnels et la planification) dans le but de favoriser l'implantation d'installations dédiées (déchèteries professionnelles).

3.4.2. Les ordures ménagères et assimilées

La Chambre observe que la Métropole a réduit sa production d'OMA de 16 % entre 2010 et 2019, avec un rebond inexplicé en 2018 qui a été effacé par la baisse de 2019. La Chambre observe que, comme en matière de DMA, la production d'OMA par la Métropole est plus contenue que celle produite en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, mais supérieure à celle constatée au niveau national.

Concernant les comparatifs, notamment à l'égard d'autres métropoles, les éléments évoqués précédemment sur l'effet du tourisme restent pertinents. De surcroît, les activités économiques sur le territoire de la Métropole relèvent majoritairement du tertiaire. Ceci contribue au manque de comparabilité des indicateurs dans le domaine des déchets ménagers et assimilés avec les autres territoires.

Par ailleurs, les déchèteries offrant un exutoire aux déchets provenant de l'activité économique, la Métropole a renforcé le contrôle d'accès à ses déchèteries.

La tarification des plus gros apporteurs et des activités économiques a été révisée suivant les prix réels du service et les coûts relatifs aux marchés publics de traitement des déchets.

A l'image du territoire régional au sein duquel la question des déchets peine à trouver des solutions adaptées, la Métropole confirme, et la Chambre a souhaité le souligner, qu'elle 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, 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 (DAE) et déchets dangereux des ménages (DDM) en déchèteries.

3.4.3. Le verre et le papier

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

3.5. Focus sur la collecte des emballages en plastique

La Métropole observe avec satisfaction que la Chambre souligne la dynamique positive à l'œuvre en la matière : avec un taux de recyclage des plastiques collectés de 83% en 2019 (contre 29% au niveau national), la Métropole devrait atteindre l'objectif de 100% de recyclage d'ici 2025, fixé par la loi du 10 février 2020 *relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire et à l'économie circulaire*.

3.6. Focus la collecte des biodéchets

La Chambre observe que la Métropole ne procédait pas à la collecte des biodéchets en 2020.

En effet, le département des Alpes-Maritimes ne dispose pas d'exutoire pour ce type de flux en 2020. La Métropole est en recherche active des emprises foncières sur son territoire pour permettre la création d'une unité de traitement des biodéchets et elle 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

3.7.1. L'évolution de la fréquentation des déchèteries

3.7.2. Les déchets d'activités économiques

La Chambre observe qu'au moins 9 % du tonnage des gravats pourrait avoir été déposé par des professionnels et non facturés à ce titre, soit environ 2 500 tonnes par an et un manque à gagner pouvant être évalué à 250 000 euros par an. Elle considère par conséquent indispensable que la Métropole institue, dans chacune des déchèteries, un dispositif visant à identifier précisément les déchets d'activités économiques afin d'être en mesure de leur appliquer la tarification appropriée.

La Métropole a effectivement d'ores et déjà 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.

La Métropole doit déployer en 2022 un nouveau système de contrôle d'accès qui comportera un outil automatisé de facturation pour les apporteurs en déchèteries. Cet outil sera en exploitation au cours du second semestre 2022 et permettra la reconnaissance automatique du véhicule apporteur *via* la plaque minéralogique en complément de la dotation de badge. Ce contrôle permettra d'identifier les « faux » usagers, tels que les professionnels utilisant les cartes de leurs clients (ex : artisans, jardiniers, etc.).

3.7.3. Les déchets verts

3.7.4. Les débouchés pour les déchets collectés en déchèteries

3.8. Le temps de travail des agents chargés de la collecte

3.8.1. Les heures supplémentaires

La Chambre observe que le nombre d'heures supplémentaires réalisées a augmenté de 21 % et leur coût de 25 %, alors que le nombre de bénéficiaires a peu évolué (1,3 %). En outre, certains agents pourraient effectuer des heures supplémentaires au-delà de la limite du plafond mensuel fixé à 25 heures.

Le recours aux heures supplémentaires permet avant tout d'améliorer la qualité du service, en assurant des prestations spécifiques, en s'adaptant aux variations périodiques des besoins (notamment en centre-ville lors de grands événements, de la période estivale, etc.), ou lorsque les nécessités de service l'exigent. Cela permet également de réduire le recours à des prestataires extérieurs, lesquels facturent à des coûts bien supérieurs au coût des prestations en régie (par exemple, la reprise en régie progressive de l'activité de rotation de caissons de déchèteries depuis juin 2018).

La Métropole estime effectivement 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). De surcroît, un accroissement notable des actes d'incivilité a été constaté ces dernières années, conduisant la Métropole à mettre en place des prestations afin de permettre une résorption des dépôts sauvages.

Le recours aux heures supplémentaires s'effectue sur la base du volontariat, les agents indiquant à leur hiérarchie chaque année s'ils souhaitent ou ne souhaitent pas effectuer des heures supplémentaires.

Enfin, il peut arriver que certains agents effectuent un nombre d'heures supplémentaires mensuelles supérieur à 25 heures, conformément à la délibération n° 30.3 du bureau métropolitain du 30 janvier 2012 prévoyant une dérogation pour certains agents (dont les agents assurant le service de la collecte des déchets) et un plafond de 400 heures supplémentaires par an (cette règle étant rigoureusement respectée par les agents affectés à la collecte des déchets).

3.8.2. Le système de contrôle automatisé du temps de travail

La Chambre observe que 85 % des agents opérationnels ne bénéficient pas d'un système de contrôle automatisé du temps de travail et invite par conséquent la Métropole à poursuivre le passage des agents opérationnels chargés de la collecte sous ce régime.

La mise en place d'un système automatisé du temps de travail pour les agents de collecte est soumise à des contraintes techniques importantes avec notamment des journées de travail qui sont « à cheval » sur deux jours (par exemple, une prise de service le lundi soir à 20h30 et une fin du service le mardi matin à 3h30).

Aussi, après plus d'un an d'études et des tests dans le cadre d'un projet mené conjointement par la direction opérationnelle en charge de la gestion des déchets et les directions support des systèmes d'information et des ressources humaines, la Métropole a été en mesure d'adapter le logiciel utilisé. Un test a été réalisé sur un secteur comptant une cinquantaine d'agents. Le contrôle automatisé du temps de travail est désormais en place sur le secteur Haut Pays depuis 6 mois, et a été mis en place sur le secteur Est littoral depuis la reprise en régie le 1^{er} juillet 2021.

La Métropole confirme à la Chambre 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 40 % des équipes opérationnelles fin 2022, 75 % fin 2023 et à la totalité des effectifs opérationnels au plus tard fin 2024.

4. LE TRAITEMENT DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES

4.1. L'incinération des DMA

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

La Chambre rappelle que l'exploitation de l'Unité de Valorisation Énergétique (UVE) de l'Ariane à Nice a été concédée à la société Sonitherm en 1978, de même que le réseau de chauffage urbain. Cette concession devait prendre fin au 31 décembre 2018 : cependant, un incident de procédure a conduit le Conseil métropolitain à déclarer la procédure sans suite, avant qu'une nouvelle procédure n'aboutisse en juillet 2021.

Un incident dans la procédure de passation initiale a conduit la Métropole à la déclarer sans suite. Cette déclaration sans suite s'est faite en parfaite coordination avec les services de l'Etat et pour motif d'intérêt général. Les causes de cet incident et sa portée ont été présentées à la Chambre régionale des comptes et l'action, particulièrement prudente et adaptée de la

Métropole, a permis tant d'assurer la continuité du service public pour la réalisation de prestations indispensables à la salubrité et à la santé publique que de permettre d'engager, à nouveau, une procédure de dévolution.

La Métropole a donc relancé une nouvelle procédure, dont le cahier des charges a été notablement modifié afin d'optimiser la mise en concurrence et de limiter les risques de contentieux. Le Conseil métropolitain a attribué le 29 juillet 2021, à l'unanimité des suffrages exprimés, deux contrats de délégation de service public :

- le premier relatif à l'usine d'incinération,
- le deuxième concernant le réseau de chaleur urbain.

Ces deux contrats permettent des investissements importants de mise aux normes et de modernisation des installations, tout en contenant le coût pour les usagers de ces services grâce à la stabilisation du coût de traitement à la tonne des déchets métropolitains pour les vingt ans à venir.

Les travaux sur l'UVE (158 millions d'euros) prévus sur la période de 2022 à 2024 permettront :

- l'amélioration de la capacité d'incinération afin d'offrir aux collectivités extérieures au nom de la solidarité territoriale un exutoire de proximité dans un contexte régional particulièrement difficile ;
- l'amélioration de l'efficacité énergétique (production et récupération de la chaleur de combustion) avec une performance énergétique garantie à 90% à compter de mi-2024, afin de qualifier le traitement des déchets de véritable opération de valorisation ;
- le renforcement du traitement des fumées grâce à une double barrière de filtration pour garantir le respect des seuils bas de la réglementation exigé par la Métropole qui a souhaité viser la performance maximale ;
- l'autonomie totale de traitement des déchets métropolitains par l'UVE grâce à la mise en balles des déchets en cas d'indisponibilité des lignes d'incinération combinée à l'agrandissement de la fosse de réception.

Les travaux sur le centre de tri (56 millions d'euros) prévus sur la période de 2024 à 2026 permettront :

- de disposer d'un process de tri polyvalent et évolutif capable d'atteindre des niveaux de captation élevés en faveur d'une valorisation matière maximale ;
- l'aménagement d'un parcours visiteurs qui contribuera à la sensibilisation du public, à l'amélioration du geste de tri en faveur d'une valorisation matière des déchets ménagers métropolitains maximale et d'une baisse des quantités incinérées ;
- la garantie d'autonomie de la Métropole en termes de recyclage des déchets et la réduction des coûts de transport de ces déchets recyclables.

Des travaux sur les ouvrages des boues (8 millions d'euros) sont également prévus entre 2022 et 2024 pour réaménager le local d'accueil des boues issues des stations d'épuration de la Métropole. Cela permettra de recevoir des boues à la fois sèches et humides.

L'ensemble de ces travaux permettra de mieux intégrer l'UVE dans le paysage urbain avec, à l'Est, un nouveau bâtiment administratif offrant des espaces associatifs, au Nord l'aménagement de la colline en arboretum et à l'Ouest le toit végétalisé du nouveau centre de tri.

La tarification proposée pour la Métropole conduit à un prix de revient de 67,63 € HT par tonne contre 72,50 € actuellement (hors TGAP) pour l'incinération des ordures ménagères et déchets assimilés, et 115,92 € HT par tonne contre 127 € actuellement pour le tri des recyclables ménagers.

Concernant la concession de service public portant sur l'exploitation du réseau de chaleur de Nice-Est, 37 millions d'euros de travaux sont prévus entre 2023 et 2027, notamment afin de renouveler et renforcer les réseaux existants, développer le réseau pour assurer le raccordement de nouveaux abonnés, assurer la conformité des sous-stations existantes, créer une sous-station en vue d'exporter la chaleur hors périmètre concédé (site de l'université de Valrose), mettre en place une supervision-télégestion pour une optimisation énergétique globale.

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

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

4.2. Le tri et recyclage des déchets de la Métropole de Nice

4.2.1. Le tri

4.2.1.1. Le centre de tri de Cannes

4.2.1.2. La quantité de la MNCA triés

4.2.1.3. La création d'un nouveau centre de tri métropolitain

4.2.1.4. Le refus de tri

La Chambre observe que les refus de tri seraient dus à des mauvais gestes de tri de la part des habitants, ainsi qu'à une déficience de la collecte.

Compte tenu de l'activité touristique sur le territoire métropolitain et des consignes de tri qui ont récemment évolué avec leur extension, la Métropole a effectivement constaté la nécessité de renforcer la communication sur le tri des emballages afin de maintenir les habitants mobilisés, mais aussi d'accroître qualitativement le geste de tri.

La Métropole Nice Côte d'Azur met en place des actions visant à limiter les refus de tri lors de la réalisation de la collecte, ainsi les agents métropolitains et les prestataires ont pour consigne :

- d'apposer systématiquement des autocollants « erreur de tri » fournis par la collectivité lorsque les déchets présentés ne correspondent pas au type de collecte ; cet autocollant, en empêchant la collecte, sensibilise les usagers à la nécessité de respecter les consignes de tri ;
- de ne pas collecter les bacs à déchets recyclables en dehors des jours dédiés, sauf le lendemain de collecte sélective pour les bacs ayant été scotchés (ceci afin d'éviter le dépôt de déchets au sol).

Afin de tendre vers une gestion toujours plus vertueuse de nos déchets, il a été décidé de collecter le bac jaune les lundis et jeudis depuis le 1^{er} avril 2019 sur la commune de Nice. La

mise en place de cette double collecte a également permis de mettre en place l'extension des consignes de tri dans les 49 communes métropolitaines dès le 1^{er} juin 2019.

Un dispositif particulier a été mis en œuvre afin de faciliter la mise en place de ces actions :

- Une équipe de 25 agents dédiés à la nouvelle communication ;
- Une campagne de communication afin de sensibiliser les citoyens au nouveau calendrier de collecte ainsi qu'aux nouvelles consignes :
 - o Affichage du nouveau calendrier de collecte dans les immeubles, résidences, commerces et distribution en boîtes aux lettres pour les maisons individuelles de la ville de Nice ;
 - o Mobilisation des syndicats et entreprises de nettoyage autour du nouveau calendrier de collecte ;
 - o Publication dans différents médias locaux et réseaux sociaux ;
 - o Information aux territoires de la Ville de Nice et aux comités de quartiers ainsi qu'aux autres communes de la Métropole Nice Côte d'Azur ;
 - o Distribution de différents supports de communication (sacs et mémo-tri, magnets, panneaux consignes de tri pour locaux poubelle) au sein des communes par l'équipe dédiée ;

Enfin, cette démarche répond à la volonté de la Métropole Nice Côte d'Azur d'améliorer le traitement de ses déchets pour tendre vers une valorisation matière optimale :

- Une augmentation de + 18% d'emballages collectés dans les 49 communes membres en 2019 ;
- Une augmentation de + 27% d'emballages collectés en 1 an sur la commune de Nice ;
- Près de 50 000 bacs jaunes mis à disposition gratuitement au sein des 49 communes membres (dotation continue depuis 2002) ;
- 1173 bacs jaunes supplémentaires mis à disposition depuis la mise en place de l'extension des consignes de tri ;
- 81 colonnes à emballages supplémentaires mis à disposition depuis la mise en place de l'extension des consignes de tri ;
- Près de 12 000 tonnes d'emballages collectés et valorisés ;
- Un taux de performance de collecte des emballages ménagers en hausse de 4 points en 2019 (à hauteur de 21,9kg/an/hab.) et de 2 points en 2020 (à hauteur de 24 kg/an/hab.) ;
- Une équipe d'ambassadeurs du tri dédiée à la sensibilisation aux usagers quotidiennement depuis 19 ans.

4.2.2. Le recyclage

4.2.2.1. Le recyclage des emballages et du verre

La Chambre observe que la Métropole dispose de taux de recyclage supérieurs aux ratios nationaux dès lors que les déchets sont triés. Elle souligne également que la performance de recyclage par habitant de la Métropole est très inférieure à la performance nationale (-10 Kg par habitant pour les emballages ménagers et -10 Kg par habitants pour le verre).

Pour les emballages, la Métropole accompagne et facilite l'amélioration de la performance de recyclage grâce au doublement des tournées de collecte des emballages ménagers en porte à porte par semaine, les deux collectes hebdomadaires ayant lieu sur la commune de Nice depuis 2019, avec l'objectif d'étendre ce dispositif au reste du littoral.

S'agissant du verre, la Métropole renforce sa collecte en points d'apport volontaire avec une unité spécifique dédiée à cette activité. La Métropole souhaite également engager le renouvellement des colonnes aériennes pour le tri du verre afin d'améliorer leur acceptation sociale sur le domaine public, de mieux mailler le territoire, d'encourager le geste de tri et ainsi d'augmenter les tonnages collectés.

4.2.2.2. Les recettes issues du recyclable

4.3. Le stockage et l'enfouissement des déchets ultimes

4.4. L'efficacité du traitement

La Chambre observe qu'il apparaît peu vraisemblable que la Métropole atteigne les objectifs prévus par le plan départemental pour 2020 et que la Métropole serait également assez éloignée de l'un des objectifs fixés par l'article L. 541-1 du code de l'environnement repris dans la plan régional (55 % de valorisation matière en 2020 et 65 % en 2025).

La Métropole Nice Côte d'Azur poursuit activement l'atteinte des objectifs de valorisation fixés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte, repris dans le SRADDET approuvé par le préfet de région en octobre 2019.

La Métropole souhaite, en outre, insister sur une observation primordiale de la Chambre, à savoir : la Métropole Nice Côte d'Azur connaît « un taux de stockage et d'enfouissement très bas par rapport à la moyenne nationale ».

La Métropole a poursuivi ses efforts en passant de 12 598 tonnes de déchets stockés en 2010 (sur 349 019 tonnes de DMA pour les 27 communes de la communauté urbaine) à 6 911 tonnes en 2019 (sur 372 559 tonnes de DMA pour les 49 communes métropolitaines), soit une baisse de 45,2 % malgré l'augmentation du périmètre.

Quant à la valorisation matière, les performances augmentent constamment depuis ces dernières années, passant de 18 % en 2010 (hors gravats « valorisés » en ISDI) à 38 % en 2019.

4.5. L'amélioration de la performance du traitement des DMA

5. FOCUS SUR LA GESTION DES DÉCHETS ASSIMILÉS

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

La Chambre observe que plusieurs années se seraient écoulées entre le lancement du projet et sa mise en œuvre opérationnelle et qu'une telle durée interroge sur la capacité de la Métropole à se doter de l'ensemble des modules qui devraient composer ce nouvel outil centralisé de pilotage et de gestion de la compétence « Déchets ».

La Métropole souhaite bénéficier des technologies et des *process* les plus matures sans être captif d'un opérateur. Un déploiement interne progressif est réalisé par module sur les segments qu'elle maîtrise. La Métropole avance ainsi sur ce sujet en évaluant les outils mis en place et en réalisant périodiquement des *benchmarks* auprès d'autres collectivités.

SECOND CAHIER : LES ASPECTS FINANCIERS DE LA GESTION DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES PAR LA METROPOLE NICE COTE D'AZUR

7. L'APPROCHE BUDGETAIRE ET REGLEMENTAIRE

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

La Chambre observe que les charges à caractère général relevant du chapitre 011 ont augmenté de 46 % entre 2015 et 2019 et les charges de personnel relevant du chapitre 012 ont augmenté de 52 % sur la même période. Elle observe également une baisse des recettes de fonctionnement de - 2,7%, essentiellement imputable au choix de baisser la TEOM.

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'utilisateur, avec notamment :

- la révision annuelle des marchés de collecte et de traitement ;
- les marchés additionnels en relais de filières à responsabilité élargie du producteur non opérationnelles (marché de traitement des déchets dangereux des ménages en relais de Eco-DDS) ;
- la participation aux charges d'administration générale ;
- l'accroissement des dispositifs de pré-collecte en lien avec l'extension des consignes de tri sur la Métropole en 2019, induisant également des dépenses supplémentaires pour assurer leur maintenance ;
- la mise en œuvre de la double collecte sélective sur la commune de Nice en 2019 ;
- la hausse du coût du carburant.

L'évolution des charges de personnel du chapitre 012 sur la période vient principalement de l'intégration des charges de personnel de l'administration générale et de la valorisation effective du concours direct des directions en charge de la propreté urbaine (direction des subdivisions métropolitaines et direction de la propreté) qui participent directement et quotidiennement au service public de la collecte des déchets.

La Chambre observe que les données et ratios présentés précédemment ne peuvent être considérés comme représentatifs de la situation financière telle qu'elle se présente réellement, la seconde analyse démontrant le manque d'exhaustivité d'une analyse réalisée à partir de la seule répartition fonctionnelle Nature/fonction.

Par définition, les règles budgétaires et comptables en vigueur ne permettent pas de donner une image exhaustive de la situation financière réelle à la seule lecture de la répartition fonctionnelle sur la période antérieure à 2017, cette image exhaustive ne pouvant être présentée qu'avec l'analyse complémentaire de l'état de répartition de la TEOM et du RPQS jusqu'en 2017, puis à l'aide du budget annexe spécifique à partir de sa création en 2018.

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

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

7.2.2. L'analyse du coût du service

La Chambre observe que les dépenses de fonctionnement du service ont fortement cru entre 2015 et 2019. Hors charges d'administration générale, les dépenses du service sont passées de 73,2 M€ à 97,9 M€ (+33,8 %), notamment entre 2017 et 2018 (+11,7 M€ et +20,6 %).

Comme précisé précédemment, l'augmentation des charges à caractère général du chapitre 011 sur la période est effectivement liée à des facteurs exogènes et à l'évolution qualitative et quantitative du service rendu à l'utilisateur, avec notamment :

- la révision annuelle des marchés de collecte et de traitement ;
- les marchés additionnels en relais de filières à responsabilité élargie du producteur non opérationnelles (marché de traitement des déchets dangereux des ménages en relais de Eco-DDS) ;
- la participation aux charges d'administration générale ;
- l'accroissement des dispositifs de pré-collecte en lien avec l'extension des consignes de tri sur la Métropole en 2019, induisant également des dépenses supplémentaires pour assurer leur maintenance ;
- la mise en œuvre de la double collecte sélective sur la commune de Nice en 2019 ;
- la hausse du coût du carburant.

Par ailleurs, l'évolution particulièrement marquée entre 2017 et 2018 est liée à la valorisation des charges salariales affectées au service de la collecte par les subdivisions et la propreté, valorisation rendue possible par la création du budget annexe en 2018.

En effet, la bonne appréhension du coût du service nécessite la comptabilisation de la part relative de travail des agents de ces directions également en charge de la collecte des déchets, d'une part, et de la propreté urbaine, d'autre part. Leur concours à la politique de collecte des déchets est quotidien, direct et constant sur la période sous revue, il répond avant tout à la nécessité d'adapter ce service public à la singularité d'un territoire mêlant milieu urbain dense, zones périurbaines à densité moyenne et zones rurales.

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

La Chambre observe que, jusqu'en 2017, la Métropole n'aurait pas disposé d'un document exhaustif et synthétique, entraînant donc un manque de lisibilité pour les élus métropolitains amenés à voter un taux de TEOM chaque année.

La Métropole souhaite objecter que la présentation fonctionnelle, l'état de répartition de TEOM et le RPQS constituent une source d'informations transparente et fiable. C'est d'ailleurs sur la base de ces documents que la Chambre a pu mener à bien son analyse des coûts.

La Chambre salue néanmoins le choix de la Métropole de suivre les recommandations de la Cour des comptes relatives à l'individualisation des charges et de produits de ce service public administratif dans le cadre d'un budget annexe, dont le premier a pu être adopté par la Métropole dès 2018 et qui permet d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité des informations budgétaires en question.

7.4. Les données financières issues des RPQS

7.4.1. Les indicateurs financiers

et

7.4.2. Les composantes des charges salariales (et Annexe 6)

La Chambre observe que certaines charges salariales ont été portées, tantôt dans la catégorie charges salariales, tantôt dans celle des dépenses indirectes, au fil des RPQS, et que le RPQS 2019 ne reflète pas l'intégralité des frais du personnel car ils sont sous-évalués par rapport au compte administratif 2019.

Les charges salariales étant composées de différentes catégories et la valorisation de ces charges salariales ayant été affinées au fil des ans, la comparaison pluriannuelle peut s'avérer difficile mais la Métropole a toujours disposé et fourni toutes les informations nécessaires à une analyse détaillée. Cela a d'ailleurs permis d'en avoir une présentation synthétique dans le rapport :

- Charges salariales de la régie « Déchets » ;
- Charges de personnel de l'administration générale (par leur nature, ces charges ont pu alternativement être portées dans les charges salariales directes ou dans les charges indirectes) ;
- Charges salariales subdivisions et propreté.

Depuis 2018, la présentation de ces charges dans les RPQS est inchangée, facilitant la comparaison pluriannuelle.

Concernant l'exercice 2019, la Métropole a toujours fourni le montant correct de charges salariales dans ses échanges, cohérent avec les informations présentées de manière claire et transparente dans le compte administratif.

La Métropole a effectivement confirmé que le RPQS 2019 contenait une erreur d'affectation de certaines lignes de dépenses (notamment les titres restaurant), ce qui a conduit à imputer certaines dépenses sur d'autres lignes sans pour autant affecter le montant total des dépenses.

7.4.3. Les « dépenses indirectes » (et Annexe 7)

La Chambre observe les difficultés auxquelles elle aurait fait face pour analyser les dépenses indirectes.

Même si la Métropole peut reconnaître, là encore, que l'analyse des coûts effectuée peut s'avérer complexe, elle a toujours disposé et fourni toutes les informations, à la fois dans les documents rendus publics et dans les échanges ayant eu lieu lors de l'instruction. Elle ajoute que depuis la création d'un budget annexe en 2018, la valorisation de ces charges fait l'objet d'une délibération approuvée par le Conseil métropolitain. Pour la période de contrôle, la délibération n° 21.15 du 5 avril 2018 fixe ainsi ces charges en fonction de critères mathématiques constituée à prendre la part pondérée des effectifs de la régie dans le total des effectifs de la Métropole.

7.4.4. Une clarification indispensable des données financières figurant dans les RPQS

La Chambre observe que la lecture des RPQS est rendue complexe par l'apparition d'une catégorie de dépenses liées aux « charges salariales subdivisions et propreté », affirmant que la comparaison pluriannuelle est rendue impossible.

Certes, l'évolution de la présentation sur une période de 5 ans et la création de cette nouvelle catégorie de dépenses rendent la comparaison pluriannuelle moins directe, mais la comparaison est tout à fait appréhensible et cette modification permet parallèlement d'apprécier plus finement la réalité du coût du service.

La Chambre observe que le RPQS ne remplirait pas sa vocation, à savoir de diffuser aux élus et aux citoyens des indicateurs financiers fiables.

Le RPQS fournit des informations exhaustives et transparentes. L'évolution des informations transmises ne peut être objectivement utilisée pour affirmer que le RPQS ne remplit pas sa vocation, surtout quand ces informations permettent une analyse plus fine et détaillée des coûts.

Ces évolutions ne rendent pas la comparaison pluriannuelle difficile ou impossible.

*La Chambre en fait son unique **recommandation** : « pour l'établissement des bilans financiers mentionnés dans les RPQS, définir une méthodologie et des indicateurs financiers stables permettant d'assurer un suivi d'un exercice à l'autre ».*

La Métropole Nice Côte d'Azur poursuit son travail d'information et de synthèse à travers l'élaboration de RPQS annuels toujours clairs et exhaustifs, tout en affinant progressivement ce document au fil des ans. Actuellement, la Métropole a travaillé sur une évolution de méthodologie avec un bureau d'études, afin de faciliter la lecture et l'analyse comparative des indicateurs financiers. Ces modifications ont été prises en compte dans le RPQS pour 2020 présenté lors du Conseil métropolitain du 16 décembre 2021.

Ainsi, le RPQS continue son amélioration, en tendant dorénavant à afficher des données financières issues de la matrice des coûts en lien avec les préconisations de l'ADEME.

Le RPQS 2020, dont l'adoption en Conseil métropolitain est intervenue le 16 décembre 2021, comprend donc également des indicateurs financiers plus proches de cette nouvelle méthodologie.

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

7.5.1. Les dépenses de personnel (et Annexe 8)

La Chambre présente les différentes catégories de dépenses de personnel dans le tableau n°26.

Il conviendrait de préciser que les agents que la Chambre désigne comme le personnel avec mission occasionnelle (subdivisions et propreté) effectuaient un travail similaire lors des exercices 2015, 2016 et 2017.

En outre, la désignation par le terme de « *mission occasionnelle* » peut créer une incompréhension sur la mission qui incombe aux agents de ces directions en charge de la propreté urbaine et qui, à ce titre, doivent bien être intégrés dans l'évaluation du coût total du service.

L'emploi de cette expression atteste manifestement d'une incompréhension persistante sur la nature des missions exercées par les directions des subdivisions et de la propreté : leur concours à la politique de collecte des déchets est quotidien, direct et constant sur la période sous revue.

Si la collecte des déchets à laquelle concourent donc ces directions s'effectuait « *occasionnellement* », la salubrité publique que vise ce service public ne serait pas assurée.

La Chambre observe que les charges de personnel principalement affecté au dit service ont progressé de 14,1 % entre 2015 et 2019, essentiellement entre 2018 et 2019 (+14 %).

Cette augmentation correspond à la création de différents postes afin de renforcer le service :

- Création de 6 postes d'équippers de collecte sur le secteur Ouest, et notamment sur la commune de Cagnes-sur-Mer qui a vu sa population croître de 16% depuis le transfert de la compétence collecte à la Métropole, entraînant de fait une augmentation du volume des déchets collectés ;
- Création de 9 postes de référent de déchèteries, avec comme objectif une amélioration du contrôle des entrées en déchèterie et à terme une augmentation des recettes ;
- Recours à des renforts temporaires, notamment des étudiants à temps non complet en contrat à durée déterminée afin de mettre en place des actions de communication, par exemple au niveau de la collecte sélective des emballages ;
- Création d'un poste d'ambassadeur du tri afin de renforcer les actions de communication en lien avec la collecte sélective dans l'ensemble des écoles primaires du territoire métropolitain ;
- Création d'un poste afin de renforcer le service marchés finances ;
- Création d'un poste afin de renforcer le service travaux.

7.5.2. Les dépenses réelles, hors charges de personnel

La Chambre observe qu'au cours de la période sous revue, les dépenses réelles de fonctionnement, hors charges de personnel et de fonctionnement de l'administration générale, ont cru de 14 %.

La Chambre observe notamment une augmentation des charges à caractère général (chapitre 011).

Comme exposé précédemment (sections 7.1 et 7.2.2.), 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'utilisateur.

7.5.3. Les charges d'amortissements

La Chambre qualifie les documents budgétaires de la Métropole d'incomplets jusqu'en 2018 concernant le sujet spécifique des charges d'amortissements.

Concernant ces charges, les documents étaient par le passé insuffisamment exhaustifs, car ils ne fournissaient pas cette information : la Métropole souhaite insister sur le fait que cela a conduit à minorer le coût réel du service.

7.6. Le financement du service

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

7.6.2. Par la redevance spéciale

La Chambre observe que les recettes annuelles de la redevance spéciale demeureraient encore trop limitées pour financer une part significative des dépenses relatives aux déchets non-

ménagers, et que la Métropole ne se serait pas fixée de calendrier pour accélérer le déploiement de ce dispositif.

La Métropole insiste sur le fait que la redevance spéciale a été déployée prioritairement en direction des plus gros producteurs de déchets qui ont un impact mesurable sur le coût global du service.

L'ensemble des personnes morales présentes sur le territoire de la Métropole est aujourd'hui progressivement démarché en vue d'un assujettissement à la redevance spéciale.

Néanmoins, et la Chambre a relevé cet argument de la Métropole, il est indispensable d'insister sur le fait 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.

Malgré l'effet potentiellement limité sur les recettes globales, la Métropole reste effectivement 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.

La Métropole a d'ores et déjà recruté cinq agents pour la mise en place de nouvelles conventions et leur suivi, deux postes complémentaires étant également prévus au cours des exercices 2022 et 2023.

Elle a, par ailleurs, renforcé l'équipe chargée du recouvrement de la redevance au sein de ses services avec l'affectation d'un effectif supplémentaire.

Enfin, la Métropole prend acte de la recommandation de la Chambre d'intégrer dans son programme PLPDMA un volet relatif à l'accélération du déploiement de la redevance spécialement et les actions afférentes.

8. L'APPROCHE SUR LA BASE DES MATRICES DES COÛTS

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

La Chambre observe que la matrice des coûts répond à une méthodologie qui lui est propre et ne peut en aucun cas se substituer à l'analyse budgétaire et réglementaire exposée précédemment dans le rapport.

La Métropole estime effectivement que la matrice des coûts constitue un outil important d'aide à la décision mais que ne substitue pas aux données du RPQS ainsi que du compte administratif.

L'optimisation du pilotage de cette politique publique et son suivi dans le cadre d'un budget annexe dédié constituent en ce sens l'approche la plus consolidée pour retracer globalement les charges et les ressources de ce service.

La matrice des coûts constitue pour sa part un outil d'approfondissement, dont la mobilisation contribue aux analyses nécessaires aux gains d'efficience du service public de la collecte et du traitement des déchets, en considération de chaque flux et étape de gestion par étape de gestion.

8.2. Les différents types de coûts du service

8.2.1. Le coût complet

La Chambre observe que le coût complet du service aurait progressé de plus de 20 % entre 2015 et 2019, passant de 76 M€ à 92 M€. Elle observe également que le coût complet à la tonne aurait cru de 18 % entre 2016 et 2018 (+45 €) et se situerait à un niveau supérieur de 24 € la tonne à la moyenne nationale des collectivités de la typologie urbaine (244 € contre 220 €).

L'année 2018 a été l'année de la création de la régie à autonomie financière, elle s'est donc traduite par des difficultés de rattachement et des effets de report sur l'exercice 2019.

La progression du coût complet à la tonne correspond principalement, comme a pu le noter la Chambre, à des multi-affectations budgétaires liées à la création de la régie, multi-affectations qui n'étaient pas possibles précédemment, notamment la bonne prise en compte de la participation des directions des subdivisions et de la propreté au service public de la collecte des déchets.

Or, comme la Métropole l'a fait observer précédemment, la participation de ces directions au service public de la collecte et du traitement des déchets doit être pleinement considérée pour appréhender son coût réel.

8.2.2. Le coût technique

8.2.3. Le coût aidé

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

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

La Chambre observe qu'en 2018 la Métropole payerait près de 39 % de plus que les autres collectivités comparables de la région pour collecter une tonne d'OMR.

Des charges supplémentaires sont induites par la typologie et la topographie du territoire métropolitain (frange littorale touristique entre la mer et la montagne, moyen pays enclavé avec des temps de trajet élevés, stations de ski), ainsi que l'effet conséquent du tourisme sur la production totale de déchets.

La Métropole confirme que les différentes reprises en régie des phases techniques de collecte devraient permettre d'optimiser les moyens techniques et le coût de la collecte.

La Chambre observe qu'en 2018 la Métropole disposait d'un coût moyen de traitement des OMR de 113,4 € par tonne contre 110 € pour les autres collectivités de la région, ce coût a néanmoins connu une baisse notable en 2019 pour la Métropole à 101,4 € par tonne.

Les chiffres issus de la matrice des coûts sont à considérer avec précaution. Le coût réel de traitement des OMR s'établit sur la base des tonnages traités OMR et du tarif global de la concession de l'usine de valorisation énergétique pour ces mêmes tonnages. En 2018, le tarif de traitement des OMR s'évalue à 86,94 € TTC la tonne (TGAP incluse).

8.3.2. Le coût et l'efficacité du flux des déchèteries

La Chambre observe que le périmètre retenu par l'ADEME dans le flux des déchèteries comprend les déchets non-dangereux et dangereux. La Métropole n'ayant communiqué que les éléments relatifs aux premiers, la Chambre a dû extraire des matrices des coûts ceux relatifs aux seconds pour obtenir des données exhaustives et comparables.

Les matrices des coûts communiquées par la Métropole sur l'ensemble de la période isolent précisément les coûts de collecte et de traitement des déchets dangereux des ménages captés par les déchèteries. La gestion des déchets dangereux des ménages est assurée par un marché de service qui globalise l'enlèvement sur site, l'identification et le tri, les transports sur les différents sites de traitement puis leur élimination. Ce mode de gestion permet d'identifier le coût global relatif à l'élimination de ces déchets, sans toutefois permettre une ventilation précise des coûts selon la nature du déchet dangereux.

La Chambre observe qu'en 2016 le coût complet pour assurer la collecte et le traitement d'une tonne du flux des déchèteries de la Métropole était supérieur de 45 €, soit près de 33 %, à celui des autres EPCI de même typologie, tout en précisant que ce coût avait diminué de 13 € en 2018.

La configuration du territoire métropolitain rend difficile la modernisation des déchèteries existantes, ainsi que leur adaptation aux nouveaux enjeux de tri et de déploiement des filières REP (Responsabilité élargie du producteur).

La Métropole a progressivement modifié ses installations et les circuits logistiques de gestion des déchets afin d'améliorer la performance économique et environnementale de ce service.

Néanmoins, cette démarche se heurte au fort éloignement des déchèteries des vallées de la Vesubie et de la Tinée, ainsi qu'aux difficultés de réorganiser les déchèteries de Nice Est et de Nice Nord pour des raisons topographiques.

La Métropole a pour projet la création d'une nouvelle installation sur l'Est de la ville de Nice afin de fermer la déchèterie existante dans cette zone.

La Métropole déploie également, dès 2021, une solution de compacteurs monoblocs sur la déchèterie à plat de Nice Ouest, afin de réduire significativement ses coûts de transport (division par 2,5 des coûts sur ce poste de dépense).

8.3.3. Le coût et l'efficacité de la collecte sélective

La Chambre observe que le coût complet du flux RSOM a augmenté de 48 % entre 2015 et 2019. Toutefois, le coût complet pour assurer la collecte et le traitement d'une tonne du flux RSOM était inférieur de 40 € à celui des autres collectivités de même typologie en 2016.

L'augmentation globale de ce poste correspond à l'augmentation des tonnages collectés et donc à la meilleure performance de tri de la Métropole.

La Chambre observe que les soutiens relatifs aux seuls emballages s'élevaient à 5,6 € par habitant en 2018 pour la Métropole, contre 8,6 € par habitant pour les collectivités comparables ; la Métropole disposerait donc de marges de progrès concernant ce flux.

L'année 2015 correspond à l'incendie du centre de tri du Broc et aux travaux du centre de tri de Cannes. Cette situation a engendré des effets de stock qui n'ont pas permis à la Métropole de valoriser ces tonnages en 2015 et 2016. Le barème F prenant en référence le liquidatif de l'année 2016, le soutien a été moins favorable pour la Métropole.

La Chambre observe que le coût aidé à la tonne de la Métropole (flux verre) serait supérieur de 13 % (14 €) à celui des autres collectivités de typologie urbaine – urbaine mixte de la région en 2018.

Les charges techniques du service sont impactées défavorablement par la topographie du territoire de la Métropole, notamment pour le transfert et le transport de la matière.

La Chambre observe que les performances environnementales et économiques du dispositif de collecte sélective mis en œuvre par la Métropole pourraient être améliorées, et engendrer des économies sur certains postes, présentant notamment la notation obtenue (1,2 point sur 5 pour les performances environnementales, 1,9 point sur 5 pour les performances économiques, 3,6 points sur 5 pour la qualité du service).

La Métropole confirme que la performance du service sera grandement améliorée par la construction d'un centre de tri sur son territoire. Le centre de tri sera effectivement implanté au barycentre des bassins de collecte, ce qui renforcera l'effet levier du projet sur l'ensemble des indicateurs.

Les travaux sur le centre de tri (56 millions d'euros) engagés sur la période de 2024 à 2026 permettront :

- de disposer d'un process de tri polyvalent et évolutif capable d'atteindre des niveaux de captation élevés en faveur d'une valorisation matière maximale ;
- l'aménagement d'un parcours visiteurs qui contribuera à la sensibilisation du public, à l'amélioration du geste de tri en faveur d'une valorisation matière des déchets ménagers métropolitains maximale et d'une baisse des quantités incinérées ;
- la garantie d'autonomie de la Métropole en termes de recyclage des déchets et la réduction des coûts de transport de ces déchets recyclables.

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

La Chambre présente le taux de couverture du service établi à partir de la matrice des coûts de l'ADEME.

La Métropole tient à rappeler que la matrice des coûts répond à une méthodologie qui lui est propre et que l'analyse de la matrice des coûts ne peut en aucun cas se substituer à l'analyse budgétaire et réglementaire.

En sus de l'avertissement méthodologique opéré par la Chambre et qu'elle partage (« la méthodologie retenue par l'ADEME pour calculer le taux de couverture du service est différente de la méthodologie arrêtée par voie réglementaire (notamment CGI, CGCT, instruction budgétaire et comptable M57), et précisée par le jurisprudence du Conseil d'Etat² »), la Métropole souhaite insister sur le fait que les taux de couverture issus de la matrice

² Les objectifs de la matrice des coûts de l'ADEME et de l'analyse budgétaire et réglementaire n'étant pas les mêmes, leur méthodologie diverge : la présentation hors taxe / toutes taxes comprises, les règles d'amortissement,

des coûts sont transmis au dernier trimestre de l'année suivant l'exercice en question, soit entre un an et demi et deux ans après le vote du budget et du taux de TEOM auquel il est fait référence.

Par ailleurs, comme a pu le préciser la Métropole, l'assiette des charges prises en compte, préalablement à la mise en place du budget annexe, est incomplète, avec notamment l'absence de considération de la participation des directions de la propreté et des subdivisions métropolitaines au service public de la collecte et de la gestion des déchets ainsi que des charges d'administration générale.

Tant pour le pilotage du service que pour la bonne information du Conseil métropolitain, en complément des RPQS, la Métropole souhaite donc insister sur l'intérêt de la démarche de consolidation des charges et des produits du service qu'a permis la création d'un budget annexe.

9. L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE (ET ANNEXE 10)

La Chambre observe que le bilan financier de la crise sanitaire s'avère positif pour la Métropole de 640 000 euros.

Sans revenir sur le coût humain, social et économique de cette crise, il convient d'insister sur le fait que le bilan financier présenté ici ne concerne que la compétence déchets.

Cette crise a eu des conséquences budgétaires particulièrement négatives pour la Métropole dans son ensemble, notamment sur l'exercice 2020 avec, d'une part, 45,2 millions d'euros de dépenses engagées par la Métropole pour soutenir son tissu économique et acquérir les matériels de protection sanitaire nécessaires et, d'autre part, des pertes de recettes estimées à 24,7 millions d'euros. En 2021 et en 2022, les dépenses supplémentaires sont encore évaluées à 6 millions d'euros et les pertes de recettes à 17,8 millions en recettes soit un coût total de plus de 90 millions d'euros en trois ans.

En annexe 10, la Chambre salue la continuité du service public de la collecte et du traitement des déchets ménagers pendant les périodes de confinement.

la comptabilisation de certains produits (notamment les soutiens des éco-organismes et les produits issus de la revente de matériaux), etc.