



**Chambre régionale des comptes  
du Nord-Pas-de-Calais**

ROD.0372

# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**- Communauté urbaine d'Arras (CUA) -**

**(Département du Pas-de-Calais)**

**SUIVI, LE CAS ECHEANT, DE LA REPOSE DE L'ORDONNATEUR**

## Résumé

La communauté urbaine d'Arras (CUA) créée le 1<sup>er</sup> janvier 1998, s'est substituée au district urbain d'Arras créé en 1965. Les possibilités offertes par la loi Chevènement du 11 juillet 1999 et par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 n'ont pas été mises à profit pour étendre le périmètre et créer un territoire continu ; d'autre part, en dépit des dispositions de l'article L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales, les statuts ont maintenu un partage de compétence avec les communes membres, en matière d'aménagement et de voirie.

Les services de la CUA sont passés de 197 agents en 1998 à 317 à la fin de l'année 2004, compte tenu notamment des nouvelles missions techniques et de la nécessité de l'encadrement. En ce qui concerne la gestion du personnel, il a été relevé l'absence de la tenue d'un compte de cumul de rémunération et de fonction.

Avec une progression des recettes légèrement supérieure aux dépenses entre 1997 et 2003, et un endettement contenu, la situation financière de la CUA est globalement saine en fin d'année 2003. Toutefois, il convient de relever la part importante de redistribution de la fiscalité collectée aux communes membres, signe manifeste d'un défaut d'activités propres à la CUA.

La chambre a plus particulièrement contrôlé l'exercice de la compétence « collecte et traitement des déchets ». La gestion des déchets de la région arrageoise implique trois organismes : la communauté urbaine d'Arras (CUA), le syndicat mixte Artois Valorisation (SMAV) et la régie arrageoise Triartois Services. En 2002, à la création du syndicat mixte, la CUA a transféré au SMAV la partie « Traitement » de la compétence « Elimination des déchets », tout en conservant la partie « Collecte ». Sans les formalités nécessaires, la régie Triartois Services, établissement public créé par la CUA en 1999, a été considérée comme rattachée au SMAV en 2002, situation qui ne permet pas d'assurer la sécurité juridique des décisions prises depuis lors.

Pour réaliser les missions dont elle est chargée, la régie exploite des installations dont la CUA a, ou a eu, la propriété et qui, en dépit des efforts engagés, ne respectent pas toutes encore la législation sur les installations classées. L'utilisation de ces équipements est facturée à la CUA comme aux autres membres du SMAV dans des conditions qui pourraient être assimilées à un marché passé sans mise en concurrence.

En matière de collecte, l'action de la CUA se traduit par la prise en charge de volumes de déchets conséquents, financée par le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la redevance spéciale n'ayant pas été instituée. Le coût du service s'élève annuellement à un montant de l'ordre de 120 € par habitant.

Jusqu'à la création du SMAV, la CUA a assuré la maîtrise d'ouvrage de l'usine de traitement Arthélyse, dont la mise en service devrait permettre d'atteindre une grande partie des objectifs du plan départemental d'élimination des déchets (PDED). Le démarrage effectif de l'usine, prévu mi-2004, n'a pu se faire dans les délais contractuels. La gestion du projet, techniquement novateur et complexe, aurait pu être optimisée, notamment au niveau de sa préparation.

De fait, les trois structures impliquées dans la compétence emploient les mêmes personnels de direction et il n'a pas été fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage. Il n'est pas certain que cette organisation ait été en adéquation avec l'importance du projet technique

## **I. PROCEDURE**

L'examen de la gestion de la communauté urbaine d'Arras a porté sur la période courant à partir de l'année 1998.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu les 17 décembre 2004 et 11 mars 2005 avec le président de la CUA.

La chambre, dans sa séance des 15 et 16 juin 2005, a formulé les observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur le 19 janvier 2006. Sa réponse est parvenue à la chambre le 20 mars 2006.

Des extraits de ces observations les concernant ont par ailleurs été adressés le 19 janvier 2006 aux personnes visées à l'article R. 241-12 du code des juridictions financières.

Après avoir examiné ces réponses, la chambre a, lors de sa séance du 13 juillet 2006, arrêté les observations définitives suivantes :

## **II. OBSERVATIONS DEFINITIVES**

Le présent rapport d'observations définitives comprend deux parties. La première, relative à une étude d'ensemble de la communauté urbaine d'Arras, portant sur ses compétences, son fondement et sa situation financière. La seconde, relative à l'examen détaillé de la compétence « Elimination des déchets », est présentée en quatre points : le partage de la compétence « déchets », l'exercice des compétences « collecte » et « traitement » et les coûts du service.

## **PREMIERE PARTIE : ETUDE D'ENSEMBLE**

La communauté urbaine d'Arras (CUA) créée le 1<sup>er</sup> janvier 1998, s'est substituée au district urbain d'Arras créé en 1965, avant la promulgation de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 dont l'objectif était la création de communautés ayant au moins la dimension d'une aire urbaine, telle que définie par l'INSEE, c'est-à-dire une continuité territoriale et un bassin d'emploi suffisant. Depuis sa création, ni les dispositions de la loi précitée, ni celles de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, n'ont été mises à profit pour étendre le périmètre de la communauté afin d'en faire un territoire pertinent et cohérent tel que défini notamment aux articles L. 5211-41-1, L. 5215-40-1 et L. 5216-10 du code général des collectivités territoriales.

C'est ainsi que la CUA, qui compte 24 communes et 93 571 habitants, est d'une surface inférieure à l'aire urbaine d'Arras qui compte 124 967 habitants et qu'elle comprend une enclave formée des communes d'Ecurie et de Richemont. Elle est aussi inférieure aux limites du schéma de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT) approuvé le 13 juin 2000 par le syndicat d'étude du schéma directeur de la région d'Arras (SESDRA). En effet, le périmètre de ce schéma comprend, outre la communauté d'Arras, la communauté de communes de l'Artois et la communauté de communes du Val du Gy.

### **I - LES COMPETENCES DE LA CUA**

Elles sont définies à l'article 4 des statuts, qui reprend les dispositions prévues à l'article L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales, sous les réserves suivantes :

- la création de ZAC destinées à l'habitation, qui ne revêtent pas d'intérêt communautaire, et les zones tertiaires existant à la création de la CUA restent de la compétence des communes ;
- la prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et la détermination des secteurs d'aménagement mentionnés à l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme ne s'exercent pas dans les zones définies ci-dessus qui restent de la compétence des communes ;
- en matière de voirie, la communauté n'est compétente que pour la voirie d'agglomération.

La CUA exerce, en outre, diverses autres compétences, non prévues par l'article L. 5215-20-1 précité, qui étaient déjà exercées par le district et qui concernent notamment les installations sportives des établissements d'enseignement du second degré et du supérieur, l'accueil des gens du voyage, le traitement des eaux pluviales et le domaine de l'environnement.

La chambre constate que certaines communes membres de la CUA appartiennent toujours à des EPCI dont les compétences recourent en tout ou partie celles qui sont exercées par la CUA et notamment :

- Saint-Laurent-Blangy et Saint-Nicolas-les-Arras qui appartiennent au syndicat intercommunal de la zone d'habitation de ces deux communes qui intervient dans la politique de la ville ;
- Anzin-Saint-Aubin et Sainte-Catherine qui appartiennent au syndicat à vocation unique de la Scarpe dont l'objet est l'entretien des berges de la Scarpe jusqu'à Arras.

Par ailleurs, la chambre a aussi constaté, après examen des comptes administratifs ou de gestion de l'année 2002 des communes membres, que certaines d'entre elles effectuent encore des dépenses importantes dans des domaines qui sont de la compétence de la CUA. A titre d'exemple on peut notamment relever les dépenses de transport urbain de la ville d'Arras pour environ 1,5 M€, et celles d'eau et d'assainissement des communes de Beaumetz-les-Loges et Sainte-Catherine, pour environ 0,1 M€ chacune.

Dans sa réponse, le président de la communauté urbaine considère que la coexistence sur le territoire de l'Arrageois d'intercommunalités presque similaires doit être également regardée comme un facteur de compétitivité des territoires et de préservation de leur spécificité. Il précise, par ailleurs, que les trois EPCI ont décidé de jouer le jeu de la « rationalité » en acceptant de se réunir dans une forme supérieure de coopération, celle qu'autorise le concept juridique de « pays », augurant ainsi d'une fusion à terme de leurs intérêts aujourd'hui distincts ou séparés.

## II - LES OPERATIONS DE TRANSFERT ENTRE LE DISTRICT ET LA COMMUNAUTE

### A - Le transfert de propriétés des biens et droits immobiliers

Le district, créé en 1965, a été dissous et liquidé au 31 décembre 1997, l'actif et le passif ayant été directement transférés à la communauté. La chambre constate que la voirie communale n'a pas été transférée dans son intégralité à la communauté qui s'est limitée à reprendre dans son patrimoine la voirie précédemment gérée par le district, sur la base d'un état mis à jour le 10 décembre 1997 qui indique que la voirie transférée est de 23 948 mètres pour 128 292 mètres restant de la compétence des communes. Cette situation résulte de l'article 4 alinéa 10 des statuts qui précise : « *la communauté urbaine n'est compétente que pour la voirie d'agglomération* ». Aucune délibération n'a toutefois défini cette notion de voirie d'agglomération et aucune précision n'a pu être donnée en cours d'instruction sur les modalités pratiques d'intervention de la communauté et des communes membres sur ces espaces qui comportent nécessairement des parties communes.

### B - Le transfert des personnels

Sur la base d'un arrêté du 23 mars 1998, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1998, les 200 agents du district ont été rattachés à la communauté. Cet arrêté n'appelle pas de commentaire particulier.

Par ailleurs, par délibération du 26 juin 1998, il a été décidé de « *créer en plus de l'effectif actuel autant d'emplois en grades d'avancement que d'emplois occupés actuellement en grade initial, étant précisé que ces créations ne pourront être pourvues que par voie d'avancement et ne pourraient donc pas conduire à des recrutements supplémentaires* ». Cette décision revient à vider de sa substance le tableau prévisionnel des emplois et prive pratiquement l'assemblée délibérante de tout contrôle sur l'évolution des effectifs.

### III - ORGANISATION DES SERVICES ET GESTION DU PERSONNEL

Les services de la communauté sont placés sous l'autorité d'un directeur général et organisés en neuf directions d'inégales importances, qui recourent l'ensemble des compétences de la CUA :

- la direction des services urbains est la plus importante avec 126 agents ;
- la direction des services techniques avec 70 agents gère les ateliers, la fourrière et les salles de sports ;
- la direction de la coordination extérieure et de la logistique avec 40 agents, dont 19 pour l'école des métiers d'arts ;
- la direction des ressources avec 22 agents, pour la gestion du personnel, des finances et de la comptabilité ;
- la direction du développement durable avec 18 agents ;
- la direction juridique avec 11 agents ;
- trois directions pour le développement social, le développement économique et la communication avec au total 15 agents ;
- enfin une direction générale de 4 agents et le cabinet du président avec 8 agents.

Au total, l'effectif de la communauté à la fin de l'année 2004 est de 317 agents, à comparer aux 197 agents transférés du district si l'on exclut les 23 sapeurs-pompiers affectés depuis à une autre structure. Les recrutements les plus importants concernent les personnels techniques qui, tous grades confondus, sont passés de 130 à 210, le renforcement de l'encadrement (catégorie A) dont l'effectif de personnel titulaire est passé de 15 à 31, ainsi que les emplois spécifiques (chargés de mission divers, chef de projet...) en lien avec les compétences de la CUA dont l'effectif est d'une vingtaine en fin d'année 2004.

Dans sa réponse, le président de la communauté urbaine indique que la progression s'explique notamment par la création de nouveaux services communautaires (service d'aide technique aux communes, service de chenil fourrière), la réalisation de tournées supplémentaires d'enlèvement des ordures ménagères, le rattachement de l'Ecole Supérieure des Métiers d'Art et le renforcement de l'encadrement du fait des missions de planification dévolues à la CUA.

En ce qui concerne les recrutements effectués depuis 1998, la chambre a plus particulièrement relevé le cas d'un poste de conseiller, assimilé à un emploi de direction. Le titulaire de ce poste a été recruté par contrat et bénéficie d'une rémunération basée sur l'échelle lettre C, 3<sup>ème</sup> chevron de la fonction publique, en principe accordée à un fonctionnaire de haut niveau en fin de carrière. Ce type d'emploi doit être normalement pourvu par un fonctionnaire et les services de la CUA n'ont pas été en mesure de produire les diligences effectuées auprès du centre national de la fonction publique territoriale afin de pourvoir ce poste, ni les justifications d'un tel niveau de rémunération.

Par ailleurs, la chambre a relevé qu'aucun compte de cumul des rémunérations n'est établi pour les agents exerçant en plus de leur activité au sein de la communauté d'autres activités rémunérées, comme le prévoit le décret-loi du 19 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, dont l'article 12 précise notamment que : « *Toutes rémunérations*

*prises en paiement à quelque titre que ce soit par les collectivités, services ou organismes visés à l'article 1<sup>er</sup> devront être notifiées à l'ordonnateur du traitement principal qui sera chargé de les centraliser et d'en établir chaque année un relevé certifié exact et complet par l'intéressé ... ». Il est rappelé que ces dispositions sont destinées à permettre à l'ordonnateur du traitement principal de l'agent concerné, de s'assurer que l'ensemble des rémunérations ainsi perçues n'excèdent pas le double de sa rémunération principale et de contrôler la durée du temps de travail.*

S'agissant des agents de la CUA, ce compte de cumul aurait au moins dû concerner un des directeurs généraux adjoints, qui exerce en plus de ses activités à la CUA des fonctions de direction au SMAV, à la régie Triartois et à la « gare routière ». Le cumul d'emplois est donc avéré, dans des proportions qui paraissent dépasser la limite, fixée à 115 % de la durée légale du travail, par les articles 104 et 106 de la loi du 26 janvier 1984 et le décret du 20 mars 1991. En outre, la position de mis à disposition pose problème. Administrateur territorial, l'intéressé est déjà détaché de son corps d'origine pour occuper l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint de la CUA. Or un fonctionnaire ne saurait être à la fois détaché de son corps et considéré comme en position d'activité dans ce corps pour être mis à disposition. Le cumul de ces deux positions contrevient aux dispositions statutaires de l'article 55 de la loi du 26 janvier 1984.

Dans sa réponse, le président de la communauté urbaine prend acte des observations de la chambre et précise qu'une solution conforme à la réglementation sera recherchée et mise en œuvre, sachant que l'intéressé a démissionné de l'établissement « Gare routière d'Arras » en 2005. Il ajoute qu'un compte de cumul sera mis en place en 2006 pour l'ensemble des agents.

#### IV - LES FINANCES ET LA FISCALITE

Les comptes de la communauté présentent un budget principal et différents budgets annexes, dont l'un est consacré au projet d'usine Arthélyse (voir 2<sup>ème</sup> partie). Les dépenses de fonctionnement consolidées sont passées de 32,2 M€ en 1998 à 64,4 M€ en 2003, soit un taux moyen annuel de croissance de 14,87 % avec une tendance à la baisse au cours du dernier exercice, puisqu'en 2002 ces dépenses se sont élevées à 67,4 M€. Ces données sont comparables aux recettes de fonctionnement qui passent de 38,4 M€ en 1998 à 75 M€ en 2003, soit une progression moyenne de 14,33 % par an. Il s'ensuit un résultat de fonctionnement en constante augmentation, qui passe de 6,2 M€ en 1998 à 10,6 M€ en 2003, soit une progression moyenne annuelle de 11,32 %.

Parmi les recettes de fonctionnement, les compensations représentent, en 2003, le tiers des produits de la fiscalité directe et sont pratiquement équivalentes aux autres impôts et taxes (compte 73). La DGF représente 20 % de la fiscalité directe.

Dans les dépenses de fonctionnement, il convient de souligner la part élevée de redistribution aux communes, signe d'un défaut d'activités propres à la CUA dans ses domaines de compétence. En effet, sur 64,4 M€ de dépenses de fonctionnement en 2003, moins de la moitié, soit 31,5 M€ concernent des dépenses pour l'exercice réel des compétences de la CUA, le reste étant reversé aux communes membres sous forme de transfert et de reversements fiscaux.

L'épargne brute de la collectivité, égale au résultat de fonctionnement plus les dotations aux amortissements et provisions est passée de 10,4 M€ à 14 M€ en progression moyenne annuelle de 6 %, et sur l'ensemble de la période le ratio encours de la dette en capital sur épargne brute a toujours été proche de 5, ce qui traduit une situation financière globalement saine. Par ailleurs, l'endettement reste stable sur ces années.

Pour l'exercice 1999, les restes à réaliser représentent 60 % en dépenses d'investissement et pour les autres exercices de la période contrôlée, une moyenne de 31 %. Il est ainsi relevé que sur l'ensemble de la période, les restes à réaliser en section d'investissement sont très importants par rapport aux crédits effectivement employés. En effet, ils représentent en moyenne 31 % de ces crédits en dépenses (dont 60 % pour l'année 1999) et 51 % pour les recettes d'investissement. Cela traduit un manque de fiabilité des prévisions lors des votes des budgets.

Depuis l'année 2000, les EPCI ont la possibilité de voter, en plus de la taxe professionnelle unique, une fiscalité additionnelle au titre de la taxe d'habitation et de taxes foncières dont le taux s'ajoute à celui de chaque commune membre de l'EPCI. L'étude réalisée sur l'exercice 2002, par la direction générale des collectivités locales, montre que les taux moyens additionnels, dans les 27 EPCI qui les pratiquent, sont les suivants : 4,30 % pour la taxe d'habitation, 4,62 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 5,53 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties. S'agissant de la communauté urbaine d'Arras, ces taux sont inférieurs à ces moyennes : 4,06 % pour la taxe d'habitation, 4,60 % pour le foncier bâti et 10,93 % pour le foncier non bâti. En revanche, le taux de taxe professionnelle unique est, selon les mêmes études, supérieur à la moyenne : 15,87 % à la communauté urbaine contre 14,66 % en moyenne.

## V - LES ACTIONS DE LA CUA DEPUIS SA CREATION

Depuis sa création, la communauté s'est notamment investie dans la collecte et le traitement des déchets qui font l'objet de la deuxième partie de ce rapport, dans des études tendant à améliorer la qualité de vie dans l'agglomération et dans la création de zones d'aménagement concertées.

En ce qui concerne les études, la chambre relève qu'un contrat d'agglomération, qui fixe jusqu'en 2006 les principales actions structurantes à mener en matière d'aménagement et de développement du territoire, a été arrêté le 18 octobre 2002 en association avec l'Etat, la région et le département. Préalablement à la conclusion de ce contrat, la communauté avait engagé, dès l'année 1998, la mise à l'étude d'un plan de déplacement urbain (PDU).

S'agissant du plan local de l'habitat (PLH), le premier, mis en œuvre par le district en 1997, est arrivé à son terme en 2002. Les études entreprises depuis par un bureau d'études lillois en 2003, portant sur la situation du logement dans l'Arrageois et les orientations stratégiques à mettre en œuvre, bien qu'approuvées par un comité de pilotage ad hoc le 4 juin 2004, n'ont pas encore été concrétisées par l'approbation en conseil communautaire. En réponse, le président de la communauté urbaine précise que l'élaboration du PLH avait été dévolue, par le district, au syndicat d'études du schéma directeur de la régie d'Arras (SESDRA). La CUA a décidé, lors de sa séance du 6 février 2006, de se réappropriier la compétence totale, dans le nouveau cadre législatif prévoyant notamment la délégation par l'Etat de la gestion des aides à la pierre.

En termes d'aménagements concertés, la communauté urbaine a réalisé 9 zones d'activités, d'une superficie comprise entre 10 et 290 hectares, soit une superficie totale de 700 hectares, en grande partie commercialisée. L'examen a plus particulièrement porté sur la 9<sup>ème</sup> et dernière zone, la plus importante, celle d'Actiparc (290 hectares) et a porté sur les conditions particulières de sa création, ainsi que sur le coût des investissements.

La création de la zone d'activités d'Actiparc a nécessité l'acquisition, à l'amiable ou par la voie de l'expropriation, des terrains situés sur le territoire des communes d'Athies (environ 67 hectares), de Bailleul-Sire-Berthoult (environ 62 hectares), Gavrelle (environ 13 hectares) et Saint-Laurent-Blangy (environ 130 hectares). A cet effet, une délibération du conseil de communauté sollicitant l'ouverture des enquêtes d'utilité publique a été prise le 26 janvier 2001. Le préfet du Pas-de-Calais a déclaré d'utilité publique et urgente la création de la zone d'activités Actiparc.

A la suite de cette décision, deux conventions ont été signées par le président de la communauté urbaine, l'une, le 15 mars 2001, avec le directeur de l'établissement public foncier du Nord - Pas-de-Calais pour une mission d'assistance technique pour la libération de l'assiette foncière, l'autre, le 30 mars 2001, avec le président de la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) du Pas-de-Calais, en raison de la procédure d'expropriation de terres agricoles.

Le protocole relatif à l'indemnisation a été signé le 12 mars 2001 entre le président de la CUA, le président de la chambre d'agriculture, le président du syndicat des propriétaires exploitants agricoles et le président de la FDSEA et transmis en préfecture le 4 avril 2001. Au terme de ce protocole, chaque parcelle située dans la zone d'aménagement concerté était rachetée en totalité au prix de 47 000 F/ha, même si sa superficie excédait les limites de la zone, étant précisé que dans ce cas, le propriétaire conservait la jouissance de l'excédent. L'estimation des terrains, établie par le service des domaines en date du 5 mars 2001, prévoyait un prix de l'hectare à 22 000 F auquel pouvait s'ajouter un emploi de 20 % limité à 5 500 F soit un total de 27 500 F. Le protocole a donc fixé un prix supérieur de 170 %.

L'estimation du coût de l'opération Actiparc s'élève, pour le foncier, à 6,71 M€ auxquels doivent s'ajouter les travaux primaires, réseaux et voiries, pour un montant de 23,78 M€ HT, ainsi que des dépenses secondaires pour 14,48 M€ soit autotal 44,97 M€ HT. Les recettes attendues de cette opération sont du même ordre.

L'entreprise qui devait initialement s'installer sur la totalité de la zone d'activités ayant fait défection, un protocole d'accord a été conclu en juillet 2003 avec le groupe GAZELY et la CCI d'Arras pour l'aménagement et la commercialisation de 150 hectares (sur 220). Un comité de suivi doit se réunir 4 fois par an pour faire le point sur la commercialisation, la gestion des contrats commerciaux et l'avancement des travaux.

Le bilan prévisionnel équilibré de la ZAC Actiparc reste donc très dépendant de réalisations futures soumises à la conjoncture économique, même si les autres ZAC de l'agglomération étant déjà remplies, le fait de disposer d'une zone équipée ne pourra que permettre de réagir rapidement à toute nouvelle demande.

Dans sa réponse, le président de la communauté urbaine rappelle que cette opération a été réalisée à la demande de l'Etat, qui visait la réalisation d'un projet économique d'intérêt national qui a avorté. La CUA assume donc seule la viabilité de la zone.

## DEUXIEME PARTIE - LA COMPETENCE « ELIMINATION DES DECHETS »

### I - LE PARTAGE DE LA COMPETENCE

#### A - Les acteurs

L'article 71 de la loi du 12 juillet 1999 qui complète l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose : « *Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent* ». La collecte et le traitement constituent ainsi deux missions distinctes du service d'élimination, les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent en amont ou en aval à la marge des missions de collecte et de traitement, pouvant être intégrées selon le cas d'espèce à l'une ou l'autre. L'organisation du service public d'élimination des déchets dans la région arrageoise repose, depuis la création du syndicat mixte Artois Valorisation (SMAV), sur cette distinction. Toutefois, elle ne peut se comprendre qu'en fonction de la situation antérieure.

#### 1 - Avant la création du SMAV : les compétences de la communauté urbaine d'Arras

Pour les communautés urbaines, la compétence relative à l'élimination et la valorisation des déchets ménagers et assimilés est obligatoire (article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales). C'est dans cet esprit qu'il convient de lire l'article 4 des statuts de la CUA qui dispose : « *Au 1<sup>er</sup> janvier 1998, la communauté exercera les compétences suivantes, en application de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales : ...7° : ... ordures ménagères et traitement des déchets provenant des jardins et espaces verts publics* ». Il convient de préciser que le district urbain d'Arras, dont la communauté a repris les droits et obligations, exerçait la compétence d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères.

Jusqu'à la création du SMAV, la communauté urbaine d'Arras exerçait l'intégralité de la compétence, pour l'essentiel en régie. Ce mode de fonctionnement a été conservé, en ce qui concerne la mission de collecte des ordures ménagères en porte à porte et les activités qui y sont liées<sup>1</sup> : collecte sélective en porte à porte, collectes, sélectives ou non en apport volontaire, apports volontaires de verre et gestion des déchetteries fixes et mobiles. Un effectif d'environ 126 personnes y est employé.

La partie « traitement » de la compétence (y compris mise en décharge, tri, traitement et stockage) était initialement assumée également par la CUA. Elle avait délégué, à cette fin, l'exploitation de l'usine d'incinération située à Tilloy-les-Mofflaines, qui a cessé de fonctionner le 30 novembre 2000. La CUA a développé, en remplacement, le projet de l'usine Arthélyse, à Saint-Laurent-Blangy, usine dont la phase de test a démarré le 1<sup>er</sup> juin 2004. La CUA a donc dû gérer les solutions intermédiaires, entre la fermeture de l'usine de Tilloy-les-Mofflaines et le transfert de la compétence au SMAV.

---

<sup>1</sup> Selon les dispositions de l'article 107 de la loi de finances initiale pour 2004 : « *la collecte en porte à porte ou en apport volontaire, qu'elle soit sélective ou non, ainsi que l'exploitation d'un réseau de déchetteries relèvent de la collecte dans son ensemble et ne peuvent être exercées séparément* ».

## 2 - Le rôle du SMAV

Créé le 18 mars 2002, le syndicat mixte Artois Valorisation (SMAV) a pour objet « *le traitement des déchets ménagers et assimilés qui comprend les prestations suivantes :*

- les opérations de tri
- la valorisation matière et énergétique
- les opérations de stockage

- et l'ensemble des opérations rattachées au traitement et à la valorisation des déchets ménagers et assimilés, dont les opérations de valorisation des encombrants ». Le SMAV est un syndicat mixte ouvert auquel la communauté urbaine d'Arras a transféré sa compétence « traitement ». Les communautés de communes de l'Artois et du Val du Gy, pour lesquelles la communauté urbaine d'Arras assure, par convention, le service de collecte en ont fait autant. Le syndicat mixte de la région de Bapaume (SMRB) a également adhéré au SMAV.

Le SMAV assurait ainsi, en 2004, la compétence « traitement » pour une population de 131 800 habitants relevant de 119 communes. Sa création se comprend en liaison avec le projet de réalisation d'une usine de grande capacité, l'usine Arthélyse à Saint-Laurent-Blangy. Les retards dans la réalisation de ce projet font que, pour la période contrôlée par la chambre, le SMAV a principalement géré les suites des solutions intermédiaires mises en place par la communauté urbaine d'Arras, c'est-à-dire l'enfouissement des déchets non valorisés ni recyclés au centre d'enfouissement technique (CET) d'Hersin-Coupigny.

Les premiers déchets ont été pris en compte par l'usine en avril 2004. Depuis juin 2004, date officielle du démarrage de la phase de test, l'ensemble des déchets collectés transite par l'usine de thermolyse (pour des pesées notamment). Mais une grande partie continue d'être enfouie. Durant la première année, seules 20 à 200 tonnes (c'est-à-dire 20 % au plus) d'ordures ménagères par semaine sont traitées sur les quelques 700 tonnes produites par les habitants du périmètre du SMAV. Ce pourcentage a ensuite progressé. A ce jour, aucune date de mise en service nominal de l'usine n'a pu être communiquée.

Le SMAV est présidé par un vice-président de la communauté urbaine d'Arras, par ailleurs président de la régie Triartois Services. Il emploie 5 personnes, dont son directeur, également directeur de la régie. Son siège est domicilié dans les locaux de la communauté urbaine.

## 3 - La régie Triartois Services

Les missions de tri et de valorisation des déchets sont liées à la compétence traitement. Dans des conditions examinées infra, la communauté urbaine d'Arras avait délégué par conventions le service à deux structures, la SEM Triartois et l'association Triservice, toutes deux présidées par un vice-président de la communauté urbaine, qui recherchaient l'insertion par l'économie des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du RMI. Par délibération du 28 mai 1999, la communauté a créé un établissement public qui lui était rattaché, la régie arrageoise de valorisation des déchets dénommée « Triartois Services ». Cette régie à autonomie financière et personnalité morale a repris les missions et partie des personnels de la SEM et de l'association ainsi que des sociétés PSA et ECOPSI, en relations avec la SEM et l'association, étant précisé que la communauté urbaine avait racheté les installations et l'activité de la société ECOPSI. Un vice-président de la communauté urbaine est devenu président de la régie.

L'objet de la régie est précisé à l'article 1 de ses statuts : « *La régie a pour objet principal d'exploiter et de développer les services de tri et de valorisation des déchets de la CUA. La consistance et les modalités d'exploitation de ces services sont définies dans le cahier des charges annexé. Elle a également pour objet d'exercer à titre accessoire toute autre activité de tri ou connexe au tri et à la valorisation des déchets, notamment au bénéfice des communes de la CUA ou des communes pour lesquelles la CUA assure la prestation de collecte des ordures ménagères.* »

Dans des conditions également examinées infra, lors de la création du SMAV, la régie s'est trouvée considérée comme un établissement public rattaché à ce syndicat et non plus à la communauté.

A un titre ou à un autre, la régie, pour la période examinée par la chambre, s'est progressivement vu confier la gestion de quatre équipements. En premier lieu, la régie exploite le centre de tri des emballages et des encombrants de Tilloy-les-Mofflaines, contigu à l'ancienne usine d'incinération. Ce centre, propriété de la communauté et précédemment géré par l'association Triservice, emploie 36 personnes. S'est ajoutée, en 2000 jusqu'en 2005, l'exploitation de la recyclerie de Saint-Laurent-Blangy, créée par une entreprise d'insertion, rachetée par la communauté. Enfin, la régie gère deux centres de compostage : la plateforme de Tilloy-les-Mofflaines, propriété de la communauté jusqu'en 2005, et précédemment exploitée par la société PSA ; le centre de compostage de Bapaume, propriété du SMRB, mis à disposition du SMAV au 1<sup>er</sup> janvier 2003 et exploité par la régie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

## B - Les objectifs et leur suivi

### 1 - Le plan départemental d'élimination des déchets (PDED)

Elaboré en 1996, le PDED 62 a été révisé par arrêté préfectoral en date du 26 juillet 2002. En application de la loi du 13 août 2004, la gestion du plan a été transférée au conseil général du Pas-de-Calais, début 2005. Les objectifs du plan sont déclinés à deux horizons, 2006 et 2011 et s'imposent à la communauté urbaine d'Arras comme au SMAV et à la régie. La chambre n'a cependant pas trouvé, dans les divers documents ou procès verbaux de la CUA, de référence au PDED 62. En réponse, l'ordonnateur précise qu'il a signé en 2005, avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) un contrat territorial déchets.

S'agissant de la collecte, le plan insiste sur l'intérêt de la collecte sélective et celle-ci a été généralisée très tôt au sein de la CUA, sauf dans l'habitat vertical où cette action est limitée à la mise en place de colonnes enterrées. Une quinzaine de milliers d'habitants, environ, n'en bénéficiaient pas. En outre, le plan suggère une collecte en porte à porte des bio-déchets mais cette disposition, considérée comme trop dispendieuse, n'est pas envisagée, hormis auprès des gros producteurs.

### 2 - Le suivi des objectifs

La chambre observe que le plan départemental liste quelques indicateurs qui permettent de mesurer le travail accompli. Toutefois, la CUA en utilise peu, même si la réflexion est en cours. Il n'existe pas davantage d'étude prospective quant aux évolutions attendues en matière de services rendus ou d'équipements.

Toutefois, au niveau opérationnel, la CUA a mis en place une collecte de données qui lui permet, depuis l'année 2003, et surtout 2004, de connaître les flux de collecte. Le bilan des tonnages collectés (source CUA) est présenté dans le tableau suivant, en distinguant, d'une part la collecte sélective et, d'autre part l'ensemble du tonnage collecté. Son analyse (sur la base d'une population INSEE 1999 en double compte – 93 571 hab), montre :

- l'importance des collectes au niveau de la CUA (630 kg/hab/an) ;
- une stabilité des tonnages de la collecte d'ordures ménagères et de la collecte sélective ;
- une forte hausse de la collecte de végétaux, maintenant à 85 kg/hab/an ;
- une croissance, faible mais régulière, de la collecte du verre ;
- une quantité de refus de tri qui se stabilise autour de 18 kg/hab/an ;
- une baisse des volumes des encombrants résiduels.

L'examen de la qualité de la collecte sélective et du contenu des ordures ménagères met en évidence des marges de progression qui justifient les campagnes d'information en cours. La généralisation de la collecte sélective à l'ensemble de la CUA au cours des prochaines années (prise en compte de l'habitat fortement urbanisé) devrait y contribuer.

Les volumes collectés (source CUA), répartis entre la collecte sélective (y compris des déchetteries) et la collecte des ordures ménagères :

Tonnages collectés (en tonnes)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Kg/hab/an	Evolution 2004/98 (%)
VALORISATION matières et organiques										
EMBALLAGES MENAGERS et JRM VALORISES	1 958	2 954	3 201	3 714	4 179	3 493	3 620	3821	42,8	29
BOIS	800	500	650	1 130	966	1 150	1 490	1 558	16,7	212
PNEUMATIQUES	0	0	0	0	0	18	23	25	0,3	
MATERIAUX INERTES	3 000	3 000	2 600	2 450	2 500	1 210	701	700	7,5	- 77
Déchets Ménagers Spéciaux (DMS)	9	10	10	10	10	0	38	39	0,4	290
Produits électriques et électroniques (PEEFV)	0	0	0	0	0	41	64	92	1	
VEGETAUX	4 880	4 860	5 475	7 170	7 076	5 880	6 138	7 952	85	64
CARTONS ONDULES (hors contrat EE)	0	0	0	0	0	1 500	1 772	1 984	21,2	338
CARTONS ONDULES (intégration au contrat EE)	930	493	1 333	1 102	1 167		179	179	1,9	
JOURNAUX REVUES MAGAZINES (Associations)	320	727	756	701	579	480	485	533	5,7	- 27
VERRE d'emballage	2 571	2 749	2 935	3 054	3 483	3 097	3 511	3 773	40,3	37
FERRAILLE en mélange	1 572	1 466	1 300	1 163	651	806	1 115	1 043	11,1	- 29
HUILES minérales	0	0	0	0	0	20	28	15	0,2	
EMBALLAGES d'huiles minérales	0	0	0	0	0	3	4	7	0,1	
DECHETS ALIMENTAIRES	830	1 200	1 200	850	850	0	0	0	0	
Total 1 - Collectes sélectives	16 870	17 959	19 460	21 344	21 461	17 698	19 168	21 721	232,1	21
INCINERATION (1997 à octobre 2000) puis ENFOUISSEMENT en Centre d'enfouissement technique (CET) de Classe 2 (2001 à 2004)										
ORDURES MENAGERES	33 011	31 262	30 250	30 927	28 093	29 593	29 600	29 506	315,3	- 6
REFUS de TRI d'emballages ménagers	490	739	800	929	1 045	1 950	1 980	1 701	18,2	130
DECHETS INDUSTRIELS BANALS	3 500	3 000	4 060	3 720	3 144	3 190	2 988	3 563	38,1	19
ENCOMBRANTS RESIDUELS	4 750	4 200	3 520	4 320	3 322	2 572	1 307	2 012	21,5	- 42
ENCOMBRANTS Arthélyse								426	4,6	
Total 2 - Ordures ménagères	41 750	39 200	38 630	39 895	35 604	37 305	35 875	37 208	397,6	- 5
Total du tonnage collecté	58 620	57 159	58 090	61 239	57 065	55 003	54 645	58 929	629,8	3

Ces données peuvent être rapprochées de données nationales. L'ADEME a réalisé, en 2001, une étude sur les coûts intitulée « Etudes des coûts 2001 de la collecte sélective et du tri des OM recyclables ». Parue en décembre 2002, elle fournit une base référentielle, mise à jour par une étude complémentaire en 2003. Il apparaît ainsi que la collecte des ordures ménagères représente en 2004 398 kg/hab/an à la CUA contre 353 kg/hab/an en moyenne nationale. Si l'on considère l'ensemble des collectes (ordures ménagères et collectes sélectives), l'écart demeure : 630 kg/hab/an pour la CUA contre 550 kg/hab/an en moyenne nationale (+ 15 %). Par contre, en matière d'emballages secs (emballages ménagers et journaux, revues et magazines valorisés), la CUA affiche des valeurs de 47 kg/hab/an, dans la moyenne nationale (44 kg/hab/an).

En réponse, le président précise que la CUA, en sus des résultats cités, valorise en agriculture 10 000 t/an de boues des stations d'épuration. Plus généralement, il souligne la difficulté des comparaisons fondées sur des données nationales, dans la mesure où les réalités de mise en œuvre lui paraissent différer.

### C - L'exploitation des outils et la législation relative à l'environnement

La législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) distingue le régime de la déclaration et celui de l'autorisation. La déclaration, qui est une notification, concerne les activités les moins polluantes ou dangereuses. Elle consiste à faire connaître au préfet l'activité et les mesures prises pour le respect des prescriptions standardisées. En retour, les services préfectoraux remettent un récépissé de déclaration. L'autorisation (articles L. 512-1 à L. 512-7 du code de l'environnement) concerne les activités les plus polluantes ou dangereuses. La procédure se termine par la délivrance (ou le refus) de l'autorisation sous la forme d'un arrêté préfectoral contenant les prescriptions que doit respecter l'exploitant, que ce soit un industriel ou une collectivité.

Parmi les équipements gérés et utilisés par la régie Triartois Services et propriétés, à un moment donné de la CUA, plusieurs sont soumis à déclaration ou à autorisation. La chambre constate que même si les exploitants travaillent à rendre conformes les installations, certaines fonctionnent ou ont fonctionné sans autorisation réglementaire, en dépit de contrôles annuels de l'Etat (DDE).

Il en est ainsi du centre de tri de Tilloy-les-Mofflaines. Propriété de la CUA, le centre de tri est l'équipement principal de la régie Triartois Services, qui en assure l'exploitation depuis 1999. Ce centre emploie une trentaine de personnes, essentiellement sur la chaîne de tri. Un centre de transfert de bois et un centre de transfert des encombrants sont contigus à l'installation : le premier est assujéti à déclaration, le second à autorisation. D'abord exploitée sans autorisation par l'association Triservice, la structure a ensuite été transférée par la CUA à sa régie Triartois Services, sans régularisation, alors que les tonnages triés et les effectifs impliqués progressaient régulièrement. La chambre constate, à l'examen des rapports annuels d'inspection de la DDE, l'absence d'autorisation d'exploiter de cette installation pendant 5 ans. Le dossier a été régularisé fin 2005, à l'initiative de la régie.

Par ailleurs, la plate-forme de compostage de Tilloy-les-Mofflaines a obtenu l'autorisation d'exploitation en 1995 sous le régime de la déclaration. Exploitée depuis 2000 par la régie, elle a connu une augmentation des tonnages traités qui la placerait sous le régime d'autorisation depuis 2003. En outre, les rapports d'inspection de la DDE ont montré que, contrairement à la réglementation applicable, la totalité de la surface du site n'est pas imperméabilisée, ce qui induit un risque de pollution par les eaux de ruissellement. L'ordonnateur ne conteste pas ce point, non plus que la nécessité d'un fonctionnement sous le régime de l'autorisation. A l'initiative de la régie, désormais propriétaire, un projet de refonte doit faire l'objet d'un appel d'offres courant 2006.

Enfin, les déchetteries de Dainville et d'Achicourt, propriétés de la CUA et exploitées par celle-ci sont placées sous le régime de la déclaration. Pour les deux sites, un nouveau dossier d'exploitation a été déposé en 2003. Au cours de l'année 2004, la DDE a demandé une adaptation des sites en matière d'écoulement des eaux pour répondre à la législation. L'ordonnateur considère le point comme techniquement mineur..

Plus généralement, la chambre constate une recherche de cohérence dans les implantations. En effet, sur un site de 20 hectares localisés sur la commune de Saint-Laurent-Blangy, qui jouxte la commune d'Arras et dont la CUA est le principal propriétaire, est rassemblé un ensemble de structures liées à l'amélioration de l'environnement. A proximité du centre de retraitement des eaux, est installée l'usine de retraitement des résidus urbains (Arthélyse) et devant elle une nouvelle déchetterie qui surplombe la nouvelle recyclerie, ainsi qu'à court terme, un nouveau centre de tri. Ces trois derniers équipements remplacent des outils trop vétustes. L'objectif est de constituer un « Ecopole » aux portes d'Arras qui sera à la fois une zone industrielle tournée vers le traitement et la valorisation des pollutions et un outil pédagogique, à destination des écoles ou du public, en matière de protection de l'environnement.

## D - Les relations avec les usagers

### 1 - L'information obligatoire

Afin d'assurer la transparence auprès des usagers du service, l'article L. 2224-5 du CGCT prévoit que le maire, ou le président de l'EPCI compétent, doit présenter chaque année un rapport sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets à son conseil municipal ou à son assemblée délibérante. Le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 a fixé les indicateurs techniques et financiers qui doivent figurer obligatoirement dans ce rapport. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, ce rapport est public. Un exemplaire du rapport est adressé pour information aux préfets concernés.

Pour la CUA, seul le rapport de 2000 (pour l'exercice 1999) a été remis. Celui de l'exercice 2003 n'était pas disponible. Constitué durant le contrôle de la chambre, il a été remis au cours du mois de décembre 2004.

### 2 - L'information pratique

Les nouveaux habitants reçoivent une série de documentation expliquant les consignes de tri et les modalités pratiques de collecte. Depuis le mois d'octobre 2004, dans le cadre d'une opération importante de communication, quatre ambassadeurs du tri rencontrent les foyers, un par un, pour leur distribuer et leur commenter un guide du tri conçu par la CUA. L'opération, qui s'est achevée fin 2005, s'est concentrée sur l'habitat urbanisé.

### 3 - La mesure de la satisfaction des usagers

La satisfaction des usagers est habituellement évaluée de deux manières : par sondage au niveau d'une partie représentative de la population ou de manière systématique par l'envoi d'un questionnaire aux usagers. La CUA n'a communiqué à la chambre aucun document susceptible de l'éclairer sur ce sujet. Toutefois, l'opération de communication évoquée ci-dessus, a également comme objectif de relever par questionnaire l'avis des habitants sur le service pour un bilan en fin d'année. En conséquence, en dehors de l'avis des responsables, il n'est pas possible, et ce depuis au

moins 1998, de se rendre compte du degré de satisfaction des usagers concernant la qualité du service : périodicité et horaire des collectes, nuisances générées par celles-ci, adaptation des équipements, types de déchets collectés.

En réponse, le président de la communauté urbaine précise que les réclamations, traitées par les ambassadeurs du tri du point « info déchet », « *sont rares en ce qui concerne la qualité du service et rarissimes en ce qui concerne le coût de celui-ci* ».

## II - L'EXERCICE DE LA COMPETENCE « COLLECTE »

### A - L'organisation

Assurée en régie, la collecte employait, fin 1998, la moitié des agents de la communauté urbaine (115 sur 227). En 2004, en dépit d'une progression de ses effectifs, le poids relatif du service au sein de la communauté a baissé (126 sur 297), du fait de la montée en puissance des autres compétences.

Le service relève de la direction des services urbains. Il est organisé en trois pôles. La collecte en porte à porte emploie 76 agents et dispose de 21 véhicules spécialisés dont l'entretien est assuré par le service du garage (9 personnes) commun à toutes les directions de la communauté. La gestion des trois déchetteries fixes et des bennes pour la collecte sélective (dites déchetteries mobiles) est assurée par 28 personnes. Enfin, l'information à la population et le point « info déchets » emploient 5 agents.

### B - Le financement

#### 1 - La TEOM

Le financement du service est assuré par le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) qui repose sur la valeur locative cadastrale. Il s'agit donc d'une taxe fiscale, additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Son institution, facultative, est laissée à l'initiative des conseils des collectivités compétentes qui peuvent y préférer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) qui, elle, est proportionnelle au service rendu et confère au service un caractère industriel et commercial. Le choix de la TEOM, dont le recouvrement suit celui des impôts locaux, permet à la communauté de financer également le service par les ressources du budget général. Elle impose toutefois de mettre en place une redevance spéciale (RS) en cas de collecte des déchets produits par le commerce et l'artisanat et assimilés aux ordures ménagères (article L. 2333-78 du CGCT).

A l'occasion de l'adhésion de nouvelles communes qui ont rejoint la CUA et compte tenu des services rendus, notamment en matière de collectes sélectives, des zones ont été définies et il a été adopté des coefficients de TEOM variables. Cette possibilité est désormais prévue par l'article 107 de la loi de finances initiale pour 2004.

Trois taux ont été retenus et tendent à se rapprocher, comme le montre le tableau ci-dessous.

Zones	Taux 1998	Taux 1999	Taux 2000	Taux 2001	Taux 2002	Taux 2003	Taux 2004	2004/1998
1	9,77	9,81	9,9	10,10	10,30	10,30	10,90	+ 11,5 %
2	5,86	5,89	5,94	7,57	8,93	8,25	8,70	+ 48,5 %
3					7,70			/

L'augmentation du produit qui est passé de 5 061 740 € en 1998 à 6 956 258 en 2004, soit + 37,5 %, tient à la croissance des taux mais aussi à l'augmentation des bases, notamment du fait de l'élargissement du périmètre de la communauté.

## 2 - Les autres ressources

La chambre constate que la CUA n'a pas mis en place la redevance spéciale, obligatoire depuis l'adoption de la loi du 13 juillet 1992 sur l'élimination des déchets et les installations classées modifiant les dispositions de l'article L. 2333-78 du CGCT à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993. Son institution est destinée à résoudre le problème de l'élimination des déchets assimilés à des ordures ménagères produits par le commerce, l'artisanat ou d'autres activités tertiaires. Il s'agit des déchets d'origine tertiaire ou artisanale qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être éliminés sans sujétion technique particulière et sans risque pour l'environnement.

Si la CUA n'a pas institué la redevance spéciale, pourtant obligatoire, des contrats particuliers (contrats Déchets Industriels Banals - DIB) existent toutefois, au bénéfice de certaines entreprises. Initialement conclus par la régie Triarfois qui n'exerce pas la compétence « collecte » mais bénéficiait de cette ressource, ces contrats ont été transférés à la communauté, à compter de janvier 2003, par délibération du 20 décembre 2002.

Ces contrats, volontaires, s'adressent à l'artisanat, aux commerces et aux PME. Il s'agit essentiellement de la collecte de déchets classiques, mais en volume plus important que celui des particuliers, et de leur traitement par les voies classiques. En 2005, ils étaient au nombre de 240. Ils n'exonèrent pas de la TEOM mais proposent, pour un ramassage parfois quotidien, la gratuité pour 1 100 litres hebdomadaires, et, au-delà, une somme proportionnelle au volume.

Le tableau suivant (sources régie et CUA) met en évidence l'évolution des sommes perçues par la régie ou la CUA dans ce cadre. Il consacre une croissance régulière du montant des contrats.

Contrats DIB (€ TTC)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Produit Régie (compte 706)	/	25 358	79 454	108 934	112 481	/	/
Produit CUA (compte 7061)	/	/	/	/	/	136 292	160 867

## C - Les achats

Pour l'accomplissement du service de collecte, en régie, la communauté urbaine est conduite à conclure régulièrement des marchés d'approvisionnement en conteneurs et bennes à ordures. Le tableau ci-dessous en donne la liste.

Nombre de marchés	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Conteneurs	1	1	1	1	1	1	0
Bennes à ordures			1	1	1	2	0

Les marchés relatifs aux bennes à ordures sont désormais conclus pour 18 à 24 mois, en prévoyant un lot fixe et un lot en option. Par contre, les achats de conteneurs sont lancés quasi chaque année. Il s'agit pourtant de matériels simples qui n'ont pas de caractéristiques fluctuantes et présentent une durée de vie de l'ordre de 10 ans (durée d'amortissement votée par la CUA), imposant de ne pas modifier leur utilisation de manière considérable. Or, les articles 272 et 273 du code des marchés publics (valables avant 2001) ou les articles 5, 15 et 72 de l'actuel code précisent « *que la personne responsable des marchés est tenue de déterminer aussi exactement que possible les spécifications et la consistance des prestations avant tout appel à la concurrence ... Lorsque, pour des raisons économiques, techniques ou financières, le rythme ou l'étendue des besoins à satisfaire définis dans les conditions prévues dans les articles ci-dessus ne peuvent être entièrement arrêtés dans le marché, l'autorité compétente de la collectivité ou de l'établissement peut passer un marché fractionné sous la forme d'un marché à bons de commande ou d'un marché à tranches conditionnelles...* ». Il apparaît donc à la chambre que les marchés annuels passés (de l'ordre de 100 000 à 200 000 €) se prêtent moins à des économès d'échelle que des marchés à bons de commande ou à tranches conditionnelles sur plusieurs années et, de plus, augmentent les charges administratives de la collectivité.

La chambre relève en outre un manque de précision de certains intitulés (quantité et type de conteneurs) dans la tenue des inventaires. En outre, certains libellés ne sont pas suffisamment discriminants pour des matériels pourtant différents (les trois parties d'une benne à ordures ménagères ne sont pas distinguées). Enfin, les conteneurs pour les ordures ménagères (bacs gris et verts) et pour la collecte sélective (bacs jaunes et bleus) mis à disposition des habitants, dont la durée de vie est estimée à 10 ans, ne font l'objet d'un suivi précis que depuis fin 2003.

Dans sa réponse, le président de la communauté urbaine indique que l'achat des bennes à ordures ménagères et des conteneurs roulants fait maintenant, systématiquement, l'objet de marchés à bons de commande.

### III - L'EXERCICE DE LA COMPETENCE « TRAITEMENT »

#### A - La valorisation des déchets et les relations avec la régie Triartois

##### 1 - La création de la régie

Afin de faciliter l'insertion par l'économie des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du RMI et de valoriser sous toutes leurs formes les déchets ménagers, le district puis la communauté urbaine d'Arras avaient entrepris diverses actions, dont la participation au capital de la SEM Triartois. En outre, trois conventions avaient été conclues, le 25 janvier 1991 avec la société anonyme ECOPSI, le 5 juillet 1994 avec la société anonyme PSA dont le gérant était identique à celui de la SA ECOPSI et le 10 janvier 1993 avec l'association Triservice.

Dans les trois cas, un marché public était nécessaire. En leur absence, se fondant légitimement sur la violation du code des marchés publics, le comptable public a refusé de payer et s'est trouvé réquisitionné, à 41 reprises, par l'ordonnateur, c'est-à-dire le président de la communauté, pour un montant global de 385 604,91 €. C'est dans ces circonstances que, par délibération en date du 28 mai 1999, la communauté urbaine d'Arras a décidé la création d'une régie autonome de valorisation des déchets, dénommée « Triartois Services ».

## 2 - Les relations de la CUA avec la régie

La chambre a bien noté que la création de la régie Triarfois avait mis fin aux dysfonctionnements graves, relatifs aux marchés de prestations de service pour la valorisation des déchets qui avaient donné lieu aux refus de paiement du comptable. Elle observe toutefois que les relations financières entre la régie et la communauté continuent d'appeler des observations.

Elle s'interroge sur le poids dans les ressources de la régie des subventions émanant de la communauté urbaine, par ailleurs collectrice de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Ces subventions, qui ont cessé en 2003, atteignaient 31,6 % du total des recettes de fonctionnement en 1999, 27,7 % en 2000, 8,75 % en 2001 et 20,5 % en 2002. Elles sont explicitement interdites par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, dès lors que la régie gère un service public à caractère industriel et commercial.

La régie, chargée de la valorisation des déchets, pour le compte de la CUA puis du SMAV et de leurs membres, gère les centres de compostage de Tilloy-les-Mofflaines et de Bapaume, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, le centre de tri des emballages et des encombrants de Tilloy-les-Mofflaines, et la recyclerie de Saint-Laurent-Blangy. Elle facture l'utilisation de ces équipements, qui ont été mis gratuitement à sa disposition soit par la communauté urbaine, soit par le syndicat mixte. Ces facturations, considérées comme des prestations de service, sont adressées aux membres de la collectivité de rattachement de la régie, la CUA, puis le SMAV. Le prix est fixé à la tonne, par catégorie de prestation.

La chambre appelle l'attention sur le fait que ces prestations constituent un marché public de services, au sens du droit communautaire et doivent faire l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence (CE - 20 mai 1998 - communauté de communes de Piémont de Barr). En l'absence d'un tel marché, le fondement des relations facturées par la régie à ses clients publics apparaît source de fragilité juridique et de contentieux.

Dans sa réponse, le président de la communauté urbaine souligne qu'il ne partage pas la position de la chambre. Il précise que la création du SMAV a entraîné un transfert de la compétence « traitement des déchets » des membres du syndicat mixte à ce dernier et que la régie agit dans le cadre de cette compétence. Il ajoute qu'à défaut d'une unification des compétences « collecte et traitement » dans une même entité qui disposerait alors du levier fiscal, la facturation sur la base du tonnage collecté semble être la seule réponse pertinente.

La chambre maintient son analyse. En effet, les compétences transférées au SMAV sont bien constitutives, pour le SMAV comme pour la régie, d'un « droit exclusif » au sens de l'article 18 de la directive 2004/18/CEE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics et, à ce titre, dérogeant au code des marchés publics. Toutefois, cette exception ne peut être mise en œuvre que dans le cadre de l'application des statuts votés. Or, ni ces derniers, ni le règlement intérieur de la régie ne prévoient le mode de facturation qui est mis en œuvre à l'encontre des membres du syndicat.

La chambre note que ces prestations de service ont doublé de 2000 (991 180,82 €) à 2004 (2 079 814 €), en liaison avec l'augmentation des volumes livrés. Ces derniers viennent en diminution des tonnages qui devront être traités par la future usine Arthélyse et sont actuellement enfouis. En 2004, ces prestations, assurées pour le compte des membres du SMAV et, marginalement, pour des entreprises, se répartissaient ainsi : 69 % facturés à la CUA, 21 % au syndicat mixte de la région de Bapaume, 6 % à la communauté de communes de l'Artois, 3 % à celle du Val du Gy et 1 % à des entreprises. Ces pourcentages sont très proches des parts représentatives des populations concernées.

La chambre précise que la progression des recettes de prestations de services est d'autant plus notable qu'avant 2003 le compte enregistrait également le montant du produit de deux contrats particuliers. Le premier, conclu avec l'organisme Eco-Emballages garantit la reprise des tonnes triées, aux conditions fixées et apporte une contribution à la mise en place et au suivi de la collecte sélective. D'un montant de 928 337,81 € en 1999, l'aide est passée à 813 850,99 € en 2002. Le syndicat mixte Artois Valorisation a ensuite conclu directement avec Eco-Emballages, à la place de la régie qui lui a été rattachée. Le second contrat a été conclu avec les entreprises, pour le traitement des déchets industriels banals (DIB), c'est-à-dire des déchets analogues aux déchets des ménages pour leur nature mais produits en quantité supérieure. Cette prestation inclut la collecte des déchets en cause. En l'absence de convention passée avec la communauté urbaine, compétente en la matière, l'intervention de la régie s'appuyait sur un dispositif fragile. De fait, il y a été mis fin au 1<sup>er</sup> janvier 2003 et la communauté urbaine en a repris la gestion. Les sommes concernées ont évolué de 23 358 € en 1999 à 112 481 € en 2002.

### 3 - Le rattachement de la régie

Créée par délibération de la communauté urbaine d'Arras comme établissement public rattaché, la régie est considérée comme un établissement public rattaché au syndicat mixte Artois Valorisation en raison d'une délibération de ce syndicat en date du 16 octobre 2002. Cette dernière considérait que « *la compétence valorisation et traitement ayant été transférée au syndicat mixte, il y a, de par la loi, transfert des moyens concourant à la mission vers la nouvelle structure intercommunale. C'est pourquoi, [il convient d'acter] le rattachement de l'EPIC régie autonome Triarfois Services au syndicat mixte* ».

La chambre relève que ce « transfert » n'a pas permis de constater les excédents existants<sup>2</sup> qui, en cas de dissolution, seraient revenus à la communauté urbaine. Surtout, elle observe que le transfert de compétence a bien entraîné de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire de biens meubles et immeubles mais que, pour autant, ce transfert ne peut avoir pour effet de modifier, au surplus sans délibération concordante de la communauté urbaine, la collectivité de rattachement. Elle appelle l'attention sur l'illégalité de cet acte dont le degré lui paraît tel que les délais de recours pourraient, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, être regardés comme absents. En d'autres termes, à tout moment, la délibération pourrait être contestée et rapportée et, avec elle, tous les actes pris depuis son intervention et sous son régime, en ce qui concerne notamment le fonctionnement de la régie ou la composition de son conseil d'administration. Dès lors, la sécurité juridique des décisions intervenues depuis ce rattachement n'est pas assurée, y compris en ce qui concerne les marchés ou emprunts conclus.

Dans sa réponse, le président de la communauté urbaine prend acte de la position de la chambre et propose une délibération de la CUA sur le sujet. La chambre prend note de cette démarche, mais appelle l'attention sur les dispositions du CGCT (articles L. 2221-10 et R. 2221-16) relatives à la création et à la dissolution des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

---

<sup>2</sup> 602 822 € fin 2001 et 541 234 € fin 2002.

## B - Les autres déchets

### 1 - L'exercice de la compétence jusqu'à la création du SMAV : le projet Arthélyse

#### a - Les enjeux et les objectifs du projet

L'usine « Arthélyse », de traitement des déchets par thermolyse, a pour objectif de prendre le relais de l'usine d'incinération de Tilloy-les-Mofflaines dont l'exploitation a cessé fin 2000. Outil de traitement majeur pour le syndicat, élément structurant dans le cadre du plan départemental d'élimination des déchets du département, cet équipement industriel devrait permettre à la région arrageoise (via le SMAV) de retrouver son autonomie en matière de traitement et de mettre en œuvre l'ensemble de sa compétence, dans des conditions environnementales satisfaisantes. Au-delà des aspects politiques et environnementaux, l'enjeu est également technique. Fortement aidé par l'ADEME, et particulièrement suivi par cette agence et par la DRIRE, le projet est très attendu : si plusieurs usines utilisent le procédé de la thermolyse à travers le monde, il n'y a toujours pas d'usine opérationnelle du même type en France.

La thermolyse (appelé également pyrolyse) est un procédé de traitement thermique dans lequel les déchets ne sont pas brûlés mais chauffés à moyenne température (entre 450 à 750 °C) en l'absence d'oxygène. La chaleur et l'absence d'oxygène entraînent une décomposition des matières organiques, sans produire les fortes pollutions de l'incinération.

L'objet du marché consiste à concevoir, réaliser et exploiter une usine de traitement des résidus urbains basée sur la thermolyse, avec une valorisation énergétique. Il se décompose en deux phases d'un niveau financier équivalent : la préparation et réalisation du projet puis l'exploitation de l'usine pendant 10 ans. Le rapport de présentation de ce marché le rappelle, en précisant qu'il s'agit d'obtenir un coût de traitement de l'ordre de 76 € HT (500 F HT) la tonne, comprenant l'amortissement d'une installation sur 20 ans. Le SMAV sera propriétaire de l'équipement dès sa réception officielle (après la phase de mise en service industrielle). Celui-ci sera exploité et maintenu par l'industriel, qui a la charge du traitement des résidus en sortie d'usine (valorisation de certains déchets, enfouissement des déchets ultimes) et la mise en œuvre de la valorisation énergétique. L'exploitant percevra les recettes de valorisation des produits en sortie d'usine qu'il partagera avec le SMAV. Il doit prendre en charge les déchets dès leur livraison sur le site.

#### b - L'historique du projet

Le projet Arthélyse, préparé et notifié par la CUA, a été transféré au SMAV (en même temps que les emprunts en cours) à la création de celui-ci. La mise en place de ce syndicat a été un moyen de fédérer les collectivités autour d'un objectif et il convenait de les mobiliser assez tôt. Elle permettait également de partager les coûts d'investissement.

Les dix dates suivantes résument l'histoire du projet. Le 19 décembre 1997, le conseil du district d'Arras arrête son choix technologique pour la prochaine usine : la thermolyse. Le 27 avril 1998 est passé le premier appel d'offres sur performances pour le marché de réalisation/exploitation de l'usine et l'appel d'offres pour le marché d'assistance. Le 23 juin 1998, la commission spécialisée de la CUA décide de déclarer sans suite l'appel d'offres sur performances. Le 10 juillet 1998, un nouvel appel d'offres restreint est publié. Le 4 mai 1999, la commission d'appel d'offres propose de retenir le groupement Thide Environnement (mandataire) – Saged – Ecopsi. Le 2 août 2000, le marché est notifié. Les travaux de réalisation de l'usine débutent le 19 juillet 2002. La durée des travaux est de 24 mois. En juin 2004, les premiers tests industriels sont réalisés par l'exploitant de l'usine. Le démarrage officiel n'a pas encore eu lieu.

Le long délai, plus de 8 années, qui s'est écoulé entre la décision de construire l'usine et sa mise en service traduit un manque de maîtrise de l'ensemble de l'opération mais force est de constater que la CUA ne s'est pas donnée les moyens de la maîtriser.

En effet, la décision de recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage aurait dû être concrétisée dès le début de l'opération ; or la chambre constate que cette décision a été prise le 29 juin 2001 alors même que le marché de travaux était notifié depuis plus de 11 mois le 2 août 2000. En outre, les travaux n'ont commencé qu'un an après cette notification.

Le président de la communauté urbaine estime, dans sa réponse, que la CUA disposait en interne des compétences nécessaires à la conduite du projet et rappelle la présence d'une maîtrise d'œuvre pour l'accompagnement de l'opération. La chambre maintient son observation.

### c - L'usine de Thermolyse et les marchés connexes

Le projet Arthélyse a nécessité la mise en place de plusieurs marchés, dont certains ont été analysés par la chambre. Il s'agit des marchés suivants : l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la préparation du marché (études préliminaires), le choix d'un entrepreneur (un groupement industriel) pour le marché de conception/réalisation de l'usine, la maîtrise d'œuvre pour la réalisation de l'usine Arthélyse, les marchés d'assurances et de coordination en matière de sécurité, de protection de la santé de niveau 1 et de contrôle technique. Parmi ces marchés, préparés par la CUA, ceux qui n'étaient pas terminés ont été transférés au SMAV en juillet 2002 par l'avenant n° 1, dit « de transfert », quant le projet est passé sous maîtrise d'ouvrage du syndicat.

#### Les études préliminaires

Une consultation (en marché négocié) a été lancée pour la désignation d'un bureau d'étude chargé de définir le dossier programme (aspect juridique et technique), de préparer les contrats et de faire la synthèse des offres dans un rapport d'analyse. La date limite de remise des offres a été fixée au 27 avril 1998. La chambre constate que le pouvoir permettant au représentant mandataire du groupement finalement retenu de signer les pièces contractuelles engageant une des sociétés du groupement (Dechelette - juriste indépendant) est daté du 14 mai 1998 et donc postérieur à la date limite. Le mandataire s'est donc engagé, au moment du dépôt de l'offre, pour une société sans mandat de celle-ci, contrairement aux dispositions de l'article 46-1 du code des marchés publics qui indique : « *Les candidatures ou les offres sont signées soit par l'ensemble des entreprises groupées, soit par le mandataire s'il justifie des habilitations nécessaires pour représenter ces entreprises au stade de la passation du marché, sans qu'un même mandataire puisse représenter plus d'un groupement pour un même marché* ».

Dans sa réponse, l'ordonnateur signale : « *qu'il n'a pas échappé à la communauté urbaine d'Arras que la société BCEOM (mandataire du groupement) ne disposait pas, à ce stade du dossier, de toutes les habilitations nécessaires prévues par l'article 46.1 du code des marchés publics. Pour autant, la procédure engagée pour ce marché étant négociée, il a été considéré que ces habilitations pouvaient être prises en compte au stade de la négociation avec le groupement retenu* ».

#### L'assistance à maîtrise d'ouvrage

La CUA, par délibération du 29 juin 2001, a décidé d'un appel d'offres en vue du suivi des études préalables à la construction, du visa des études d'exécution, de la direction de l'exécution des travaux et de l'assistance lors des opérations de réception. Le contenu du marché, quelle qu'en soit la dénomination retenue, en fait un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

La chambre note que le groupement retenu est composé de SOTRAFRANCE INGENIERIE (mandataire) et BCEOM. Elle relève que la société BCEOM était déjà mandataire du groupement qui avait remporté le marché relatif aux études préliminaires et s'interroge, en conséquence, sur le respect de l'égalité de traitement entre candidats.

Dans sa réponse, le président de la communauté urbaine considère que le marché visé était un marché de maîtrise d'œuvre d'exécution comprenant des missions restreintes. Il estime, par ailleurs, que la jurisprudence du Conseil d'Etat (29 juillet 1998, *Garde des Sceaux c/sté Génicop*, req n° 177952) autorisait de retenir le groupement cité.

Sur le premier point, la chambre constate que les missions confiées au groupement (visa des études d'exécution et assistance lors des opérations de réception, notamment) sont celles que la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 retient pour définir la notion d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Nonobstant la dénomination retenue, elle précise que la jurisprudence évoquée établit qu'il n'est pas porté atteinte à l'égalité de traitement des candidats si la société qui a déjà contracté pour une partie du projet (sa préparation) n'a pas recueilli d'information susceptible de l'avantager pour la suite du projet. Les éléments de réponse ne permettent pas de préciser ce point.

### Les assurances

Par délibération en date du 21 décembre 2001, la CUA a décidé de recourir à un dispositif d'assurance sur la base de 3 lots répartis comme suit : lot n° 1 : tous risques chantier – montage – essais ; lot n° 2 : dommages/ouvrage avec option PUC (police unique de chantier) ; lot n° 3 : responsabilité civile du maître d'ouvrage.

La chambre s'étonne de cette définition des besoins. Les lots 1 et 2 intéressent en effet la responsabilité des entreprises attributaires des travaux. De fait, le SMAV à qui le marché a été transféré a contracté une assurance au seul titre du lot 3.

Dans sa réponse, le président de la communauté urbaine indique « *qu'il ne paraît pas fondamentalement anormal (même si le droit en vigueur et en particulier la jurisprudence administrative considèrent qu'un ouvrage appartient aux entreprises attributaires des marchés depuis l'ordre de service de commencement des travaux jusqu'à leur réception) que ce souci de sécurité puisse, aujourd'hui, être reproché à un maître d'ouvrage conscient de ses responsabilités, difficiles à quantifier s'agissant d'un processus industriel quasi expérimental comme l'est celui d'Arthélyse* ».

### Le marché de conception-réalisation

#### - La notification

A la suite d'un premier appel d'offres, publié le 8 mai 1998 et déclaré « sans suite », un second appel d'offres a été organisé. Le 28 mai 1999, la commission a retenu le groupement Thide Environnement (mandataire) –Saged– Ecopsi pour la réalisation et l'exploitation de l'usine. Ce groupement est composé des sociétés Saged, Ecopsi et Thide Environnement SA, ce dernier étant mandataire du groupement. Au moment de la notification, l'actionnariat du mandataire était le suivant : Maguin (39 %), COGAC - Groupe Gaz de France (34 %) et CPX Holding - Institut Français du Pétrole (27 %). Il a évolué en 2005, au profit de COGAC (52,49 %).

La chambre constate toutefois qu'un délai de plus d'une année s'est écoulé entre la décision de la commission et la notification du marché au groupement, qui est intervenue le 2 août 2000. Un premier délai de 4 mois a été proposé au groupement pour lui permettre de préparer le marché définitif. Une équipe d'élus et de techniciens s'est alors rendue au Japon pour visiter la première réalisation du groupement. En effet, les ingénieurs de Thide Environnement avaient assisté le groupe HITACHI Ltd dans la réalisation de sa première usine de thermolyse à NAKAMINATO, au Japon. Près de 6 mois après la décision, le 17 décembre 1999, les réponses du groupement et de l'ADEME aux questions techniques et financières ont été jugées satisfaisantes et par délibération du même jour, la CUA a accordé, à nouveau, des délais supplémentaires au groupement.

Bien évidemment, seul le groupement retenu a bénéficié de cette année complémentaire pour finaliser son offre. La chambre appelle l'attention sur la rupture conséquente qui en résulte quant à l'égalité de traitement des candidats.

Dans sa réponse, le président de la communauté urbaine justifie ces délais par la volonté de s'entourer du maximum de précautions compte tenu de l'ampleur et de la complexité du projet. Tout en prenant acte de cette réponse, la chambre constate que ces précautions ont été de peu d'effet sur le résultat final dont les modalités de réalisation sont détaillées dans le rapport d'observations définitives adressé au syndicat mixte Artois Valorisation.

#### *- L'établissement des coûts*

La chambre observe plusieurs incohérences dans la rédaction des marchés qui nuisent à un calcul exact des prix. Ainsi, selon le texte de la pièce G du marché, le taux de marge brute à appliquer aux charges variables, pour la rémunération de fournitures d'exploitation, est fixé à 20 %. Le calcul opéré témoigne toutefois de l'application d'un taux de 25 % (907 370 F HT pour 3 629 480 F HT de charges variables). Les indices utilisés pour l'actualisation des prix suscitent également des observations.

La redevance annuelle d'exploitation est calculée selon une formule complexe. Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché notifié en août 2000 (page 51), modifié par l'avenant n° 2, présente, pour son actualisation, de nombreux indices et index. Parmi ceux-ci, la chambre note les indices DECH1, DECH2, DECH3 pour lesquels il n'est pas indiqué le référentiel qui permet leur utilisation et leur mise à jour. Par ailleurs, l'indice H2O qui est utilisé fait référence au coût de l'eau. Or, d'après les détails de l'offre retenue, le projet ne nécessite aucun apport extérieur d'eau.

Dans leurs réponses, l'ordonnateur et le président de la société Thide Environnement indiquent qu'une négociation (pour un avenant) est en cours sur ces points.

## 2 - Les relations avec le SMAV

Les équipements ont été transférés (par des mises à disposition) de la CUA au SMAV, lors de sa création. Ce transfert a été constaté dans les statuts. Cependant, aucun de ces équipements n'a fait l'objet d'une convention, pour en détailler les modalités d'utilisation et le périmètre de la mise à disposition, en dépit des dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT, ce qui aurait, par exemple, permis de faire le point sur le dossier d'exploitation de l'équipement avant son transfert.

Au-delà de la date de création du syndicat mixte (20 mars 2002), la CUA a continué de régler les prestations d'enfouissement pour toute la durée de l'année 2002. Le SMAV a remboursé cette somme conséquente (2 093 476,85 €) par son mandat n° 172/2003. La communauté urbaine avait financé des études préliminaires de la prochaine usine de traitement des déchets, de 1998 à 2002, pour un montant de 1 775 940,23 € HT (2 124 024,52 € TTC). Par délibération en date du 20 mars 2002 (soit deux jours après sa création), le SMAV a voté le remboursement à la CUA des frais occasionnés par ces études. Cependant, ces dispositions n'avaient pas été prévues à l'origine.

#### IV - LES COUTS DU SERVICE

##### A- Selon l'état annexe du compte administratif

Les recettes et les dépenses du service de gestion des déchets sont incluses dans le budget principal de la communauté urbaine. Sur la période analysée (1998–2004), un état annexe du compte administratif les présente dans un classement par fonction (812 jusqu'en 2002) puis par nature (908-12). Cependant, ce classement, détaillé en 1998 et 1999, s'est agrégé de manière considérable les années suivantes. Surtout, il intègre des dépenses communes à l'ensemble de la communauté (gestion du garage) et ne tient pas compte de la part des charges communes, imputables au service, ni de celui des amortissements, qui ne sont pas pratiqués. Enfin, pour la période examinée, le périmètre de la communauté a été modifié et ses compétences également, ce qui explique certaines évolutions.

Sous ces réserves, l'analyse des dépenses sur la période examinée met en évidence une croissance régulière.

	En euros	DEPENSES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003/98
FONCTIONNEMENT	Chapitre 011	Charges à caractère général	2 917 422,90	2 272 039	2 612 857,30	4 261 109,57	<b>5 742 595,42</b>	4 760 164,04	63 %
	Chapitre 012	Charges personnel et frais assimilés	2 482 680,47	2 771 742	2 906 281,94	3 129 597,67	<b>3 220 096,83</b>	3 691 022,99	49 %
	Chapitre 65	Autres charges de gestion courante	178 881,39	236 096,52	25 717,39	25 717,39	<b>347 450</b>	86 821	- 51 %
	Chapitre 67	Charges exceptionnelles	15 439,88	129 582	487 836,86	152 449,02	<b>274 931,10</b>	0	
	TOTAL Fonctionnement Dépenses		5 594 424,64	5 409 459,52	6 032 693,49	7 568 873,65	<b>9 585 073,35</b>	8 538 008,03	<b>53 %</b>
INVESTISSEMENT	Chapitre 20	Immobilisations incorporelles	0	0	3 389,68	0	<b>0</b>	0	
	Chapitre 21	Immobilisations corporelles	786 921,05	655 779	1 213 313	914 952,39	<b>1 101 417</b>	1 052 987,01	34 %
	Chapitre 23	Immobilisations en-cours	401 542,85	522 278	873 420,47	77 558,35	<b>1 680 281,70</b>	70 359,21	- 82 %
	Chapitre 27	Autres immobilisations financières	0	228 674	0	0	<b>0</b>	0	
	TOTAL Investissement Dépenses		1 188 463,90	1 406 731	2 090 123,15	992 510,74	<b>2 781 698,70</b>	1 123 346,22	- 5 %
Fonction 812	TOTAL GENERAL Dépenses	6 782 888,54	6 816 190,52	8 122 816,64	8 561 384,39	<b>12 366 772,05</b>	9 661 354,25	<b>42 %</b>	

Cette augmentation est particulièrement sensible en 2002, tant en fonctionnement (chapitre 011 « charges de fonctionnement à caractère général ») qu'en investissement (chapitre 23 « immobilisations en cours »). Pour la section de fonctionnement, la hausse est due à celle des subventions d'exploitation à la régie Triartois (0,23 M€) et au versement d'une avance (qui sera remboursée) au SMAV, qui s'ajoute à la contribution de la CUA au syndicat. Pour la section d'investissement, il s'agit des premières dépenses pour le marché Arthélyse qui seront remboursées (en 2004) par le SMAV (2,124 M€) et de la mise en place du marché pour la dépollution de la partie la plus dangereuse de l'ancienne usine d'incinération de Tilloy-les-Mofflaines (0,3 M€).

Au-delà de cet aspect conjoncturel, le tableau met en évidence la forte hausse des dépenses de la fonction « déchets » (+ 42 %) entre 1998 et 2003, essentiellement due au fonctionnement, et notamment aux charges à caractère général et aux charges de personnels et frais assimilés. Cette croissance est très largement supérieure à l'accroissement du périmètre de collecte dû à la conclusion de contrats avec des communes membres du SMAV et à l'élargissement propre de la communauté, dont témoigne le tableau suivant (population INSEE 1999 avec doubles comptes).

Populations (habitants)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CUA	90 550	90 550	90 550	92 475	93 571	93 571	93 571

La hausse des dépenses se vérifie après élimination des charges directement imputables au garage, soit les « Taxes et impôts véhicules » (compte 6355), « Essence » (compte 606221), « Gasoil ou carburant » (compte 606222) et « Matériel roulant » (compte 61551).

En euros	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003/98
Taxes et impôts véhicules (6355)	1 808	1 672	15 299	16 485	19 208	19 236	+ 964 %
Essence (606221)	36 088	38 966	42 625	43 307	47 734	0	
Gasoil ou carburant (606222)	202 028	228 558	292 986	288 890	267 153	332 255	+ 40 %
Matériel roulant (61551)	195 692	205 700	212 219	210 939	246 121	249 157	+ 27 %
Dépenses de fonctionnement du garage inclus dans le 812	435 616	474 896	563 129	559 621	580 216	600 648	+ 38 %
Dépenses fonction 812 - ordures ménagères	6 782 889	6 816 191	8 122 817	8 561 384	12 366 772	9 661 354	+ 42 %
Dépenses fonction 812 sans les dépenses de fonctionnement du garage	6 347 273	6 341 295	7 559 688	8 001 763	11 786 556	9 060 706	+ 43 %
Etape 1 : coût des OM par habitant / fonction 812 sauf dép fct du garage	70	70	83	87	126	97 <sup>(*)</sup>	+ 39 %

Il convient de noter que le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets de la CUA, pour l'année 2003, établit un coût annuel par habitant<sup>(\*)</sup> proche de la valeur proposée par la chambre, soit 96,56 €/hab/an.

Ce coût moyen peut être rapproché de l'évolution du produit de la TEOM qui s'établit ainsi :

En euros	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004/1998
TEOM	5 066 198	5 224 624	5 429 600	5 786 392	6 140 038	6 436 482	6 969 991	+ 37,5 %
Population CUA (INSEE 99)	90 550	90 550	90 550	92 475	93 571	93 571	93 571	+ 3,3 %
Montant de la TEOM/hab	56	58	60	63	66	69	74	+ 32 %

## B - La prise en compte des coûts indirects

La chambre a cherché à évaluer les dépenses de structure, dans le coût de la compétence déchets, en retenant les dépenses d'administration générale du budget principal et celles relatives au garage. Pour ce faire, elle a utilisé une clé de répartition, correspondant au poids de la fonction 812 dans le budget de la communauté. Le bilan est alors le suivant :

En euros	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003/98
Dépenses fonction "0"	4 257 704	3 690 149	3 618 053	3 684 949	4 597 008	5 250 372	+ 23 %
Dépenses fonction "0" + dépenses du garage	4 693 320	4 165 045	4 181 182	4 244 570	5 177 224	5 851 020	+ 25 %
Ratio de représentation 812/total des fonctions	0,141	0,118	0,104	0,106	0,135	0,117	- 17 %
Part de la fonction "0" attribuable au service de la fonction 812	663 638	490 868	433 915	451 473	698 667	683 193	+ 3 %
Etape 2 : coût des OM par habitant - fct 812 + prorata des dépenses d'administrations générales	77	75	88	91	133	104	+ 35 %

Les dépenses d'administration générale et de fonctionnement du garage augmentent de 25 % de 1998 à 2003, alors que dans la même période, les dépenses relatives aux déchets augmentent de 42 %.

Afin de parfaire son estimation, la chambre a, enfin, tenu compte, avec la même clé, des charges « non ventilées » (entre 15 et 40 M€) du budget principal, à l'exclusion des mouvements d'ordres et des montants manifestement hors de la compétence (construction de la station d'épuration des eaux, attribution de compensation ou dotation communautaire de solidarité par exemple). Le nouveau bilan est présenté ci-après.

En euros	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003/98
Total Dépenses "non ventilées"	24 414 894	15 755 991	35 804 461	36 457 371	41 531 815	39 697 449	+ 63 %
Part du "non ventilé" rattachable au 812	14 150 534	14 150 534	10 958 717	11 548 877	8 563 258	7 993 435	- 44 %
Ratio de représentation 812/non ventilé -	0,141	0,118	0,104	0,106	0,135	0,117	- 17 %
Part du "non ventilé" rattachée au 812	2 000 894	1 667 700	1 137 274	1 228 393	1 155 612	933 351	- 53 %
Etape 3 : coût des OM par habitant - fonction 812 + prorata des dépenses d'administration générales et "non ventilée"	100	94	101	105	146	114	+ 14 %

Ces données sont comparables avec l'évaluation figurant pour l'année 2003 au rapport d'activité de la communauté qui estime le coût annuel de la compétence à 10 824 500 €, soit 116 €/hab, passant en 2004, selon le budget, à 11 440 063 €, soit 119 €/hab, dont 55 % au titre de la collecte et 45 % au titre du traitement.

A titre d'information, la chambre précise qu'une étude ADEME/AMF (association des maires de France) donnait une fourchette de valeurs pour le « coût aidé annuel de gestion globale » en 1998, de 45 à 85 € par habitant. Une actualisation utilisant le taux de 11,3 % d'évolution des prix à la consommation (données INSEE) est nécessaire. Il convient également de prendre en considération l'importance des collectes au niveau de la CUA (630 kg/hab/an), supérieures de 15 % aux données nationales (550 kg/hab/an) qui servent de base aux prix de l'étude ci-dessus. En appliquant ces hausses, la fourchette initiale [45 - 85 €] devient alors la suivante : [57 - 107 €]. Le coût à l'habitant constaté à la CUA se situe donc au niveau de la borne supérieure de la fourchette, étant précisé que la charge des amortissements n'est pas prise en compte par la communauté.

Par ailleurs, l'ADEME, dans son étude sur les coûts en 2001, présentait un coût moyen global aidé de 150 € HT à la tonne collectée. Pour la CUA, le coût moyen, en 2004, pour 58 929 tonnes collectées s'élève donc à 189 €/tonne

Dans sa réponse, le président de la communauté urbaine précise que « *si l'intercommunalité des déchets* » coûte cher, c'est aussi parce que le législateur l'a voulu ainsi » et que « *les coûts de la collecte et du traitement sont fonction des choix faits par les structures compétentes en termes de qualité, de quantité et d'implication environnementale* ». Il en est ainsi du choix de traiter et de collecter des déchets d'équipements électriques électroniques (DEEE) et des déchets ménagers spéciaux (DMS) qui génère des dépenses supplémentaires. L'ordonnateur ajoute que de plus la disparité des déchets collectés rend difficile les analyses comparatives.

\*

\* \*



**Chambre régionale des comptes  
du Nord-Pas-de-Calais**

ROD.0372

## **REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**- Communauté urbaine d'Arras (CUA) -**

**(Département du Pas-de-Calais)**

Ordonnateur en fonction pour la période examinée :

- M. Jean-Marie Vanlerenberghe : sans réponse.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).