

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LE PLAN D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS

DU DÉPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHÔNE

(Département des Bouches-du-Rhône)

- Exercices 1999 à 2009 -

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme, au titre de l'année 2009, l'examen de l'élaboration et de la mise en œuvre de la planification départementale des Bouches-du-Rhône à compter de l'exercice 1999, qui a été confié à Madame Pannetier-Alabert, première-conseillère. Par lettre du 6 février 2009, le président de la chambre en a informé le président du conseil général. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu, le 14 décembre 2009, en présence de Monsieur Debruyne, président de section, avec Monsieur Guérini.

Le présent rapport constitue une contribution à une enquête commune de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur la gestion des collectivités publiques en matière de collecte et d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Lors de sa séance du 28 janvier 2010, la chambre a arrêté ses observations provisoires à partir de l'année 2000. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Guérini, président du conseil général en fonctions et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Tous ont répondu à l'exception d'une personne.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté le 29 juillet 2010, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué par lettre du 29 septembre 2010 à M. Guérini, président en fonctions. Le destinataire disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

M. Guérini a fait parvenir à la chambre une réponse datée du 25 octobre 2010 qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le président à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

SYNTHÈSE

En tonnage, les déchets ménagers et assimilés (DMA) ne représentent qu'une petite partie de l'ensemble des déchets mais ils sont les seuls à être confiés aux services locaux d'élimination et donc à être financés par des contributions publiques. Dans le département des Bouches-du-Rhône, comme au plan national, on constate une stabilisation de la production après un doublement entre 1960 et 2005. Comme au niveau national, le fait marquant y est l'accroissement très important des apports en déchetteries. En 2003, les déchets faisaient l'objet à 66 % d'une collecte traditionnelle, à 4 % d'une collecte sélective (1 % en porte à porte et 3 % en point d'apport volontaire), à 26 % d'une collecte en déchetterie. La collecte spécifique des services municipaux représentait 3 % des déchets produits et les autres collectes en porte-à-porte atteignaient 1 % du gisement. En l'absence d'usine d'incinération dans le département, en 2003, 63 % des DMA étaient stockés dans des centres de stockage des déchets ultimes (CSDU), 12 % subissaient un traitement biologique, 9 % étaient recyclés, 16 % étaient transformés en matière réutilisable et moins de 1 % permettaient d'obtenir de l'énergie ou étaient réemployés.

La loi du 13 août 2004 a transféré la compétence des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés aux départements. Le Grenelle de l'environnement renforce l'obligation de la planification qui devra assurer la cohérence entre les différentes échelles du territoire et concilier le principe de proximité. Le plan devra être opposable aux tiers. La Cour de justice des communautés européennes a précisé que les plans doivent constituer une synthèse organisée et articulée visant à l'élimination des déchets. Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers (PDED) est donc le document qui définit la politique de gestion des déchets ménagers dans le département, et ce dans un but principal de protection la plus élevée possible de l'environnement. Ce n'est pas un simple document de planification avec un effet incitatif, il a une véritable portée juridique sur les décisions des personnes publiques.

Tous les plans d'élimination des déchets ménagers du département des Bouches-du-Rhône ont été annulés par la juridiction administrative. Le premier, approuvé par arrêté préfectoral du 26 juillet 1999 a été annulé en 2003 et le second, adopté par délibération du conseil général du 30 janvier 2006 l'a été en 2007.

Afin d'élaborer son premier plan, le département avait mis en place des instances spécifiques et une vaste consultation auprès des habitants a été réalisée. La maîtrise d'ouvrage du plan a été assurée par le conseil général avec l'assistance de la SEM Treize Développement par un contrat de prestations intégrées dites «in house», c'est-à-dire sans mise en concurrence, passé en 2004. Cette procédure a aussi été utilisée pour la passation d'un marché d'études la même année. Au regard des dispositions du code des marchés publics alors en vigueur, il semble que cette procédure présentait même à l'époque un risque juridique. Depuis, les SEM ont été clairement exclues du dispositif «in house» par l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes «Stadt Halle et RPL Lochau» du 11 janvier 2005. En dépit de cette jurisprudence, le département des Bouches-du-Rhône a confié par avenants des 3 novembre et 29 décembre 2005 des missions complémentaires à la SEM Treize Développement.

De surcroît, les missions confiées à la SEM par le deuxième avenant et pour partie dans le marché d'études avaient déjà été prévues dans le contrat initial d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Alors même que dans ce contrat d'études la SEM devait prendre en charge le coût des études, la SEM n'a pris en charge qu'une seule étude et ce pour un faible montant.

Au total, le coût de l'élaboration de ce plan (de 2004 au 10 mai 2005) a atteint le montant de 1,5 M€, hors charges de personnel et matériel du département, dont 530 617,45 € au titre des études. La SEM Treize Développement a reçu 71 % (1,06 M€) du total des sommes versées au titre du plan.

Conformément à l'article L. 541-1 du code de l'environnement et aux dispositions de l'article 5 du décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996, le président du conseil général a mis en place une commission consultative par arrêté du 15 décembre 2003. La commission consultative a fixé les objectifs et priorités au plan départemental qui semblaient cohérents avec les objectifs nationaux et communautaires même s'ils excluaient le procédé d'incinération mais son vote n'a pas eu de portée puisque la Communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (CUMPM) n'en a pas tenu compte et a retenu, un délégataire de service public pour son projet de traitement prévoyant une unité de valorisation énergétique des déchets ménagers par incinération, qui avait été transmis au préfet le 19 décembre 2002.

En application de l'article L. 541-14 VIII du code de l'environnement, le projet de plan a été soumis à une enquête publique. La commission d'enquête a émis un avis favorable au projet de plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés présenté par le conseil général des Bouches-du-Rhône avec des réserves ; elle a recommandé un rapprochement entre ce plan et le dossier soumis à enquête publique de la société EVERE, délégataire de service public de la CUMPM, ainsi que la réalisation d'études très approfondies sur le devenir du site dit d'Entressen sur la commune de Saint-Martin-de-Crau.

Un marché, selon la procédure adaptée, a été conclu le 4 août 2004 avec la société Parmenion sur le thème : «débat départemental sur le thème des déchets : méthodologie, préparation, mise en œuvre et assistance au pilotage des prestations». La commission d'appel d'offres adapté, prévue par un règlement intérieur, s'est réunie trois fois pour inverser le classement des candidats. La société Parmenion a obtenu le marché dans des conditions confuses (un seul procès-verbal pour les trois réunions, raturé et corrigé, avec une annexe pour la dernière).

La zone du plan ne couvre pas exactement le département des Bouches-du-Rhône : la réglementation laisse donc une certaine liberté à l'autorité compétente pour définir la zone géographique du plan. L'interface avec les autres plans départementaux n'a donné lieu qu'à l'envoi du projet de plan pour avis aux conseils généraux concernés.

Un diagnostic territorial a été établi. Il recense les structures existantes, la quantité des déchets à éliminer, dresse l'inventaire des installations existantes en 2005. Différents bilans ont été dressés : un bilan environnemental, un bilan social et un bilan économique. Une analyse multicritères (environnementaux, sociaux et économiques) des procédés de collecte et de traitement a été réalisée.

Le plan a fixé les objectifs suivants :

- Valoriser 97 % du gisement des boues urbaines grâce au dispositif actuel ;*
- Valoriser 60 % des encombrants et collecter les déchets toxiques ;*
- Augmenter la valorisation des déchets banals des entreprises par recyclage et diminuer la part stockée en s'appuyant sur les installations existantes ;*
- Maintenir la filière de réutilisation des déchets inertes en centre de stockage des déchets ultimes (CSDU) ;*

- Pour le stockage des déchets ultimes, diviser par deux les apports en CSDU et s'appuyer sur les opportunités de stockage dans le département ;

- Diminuer le flux des déchets quotidiens des ménages et leur toxicité, augmenter le recyclage et créer une filière de valorisation biologique.

Le plan a fait le choix exclusif du traitement biologique, préconisé l'implantation de quatre unités de tri-méthanisation-compostage(TMC) ; il a donc exclu le mode incinérateur «figurant déjà au nombre des actions qu'il avait pour objet de coordonner» selon les termes du jugement d'annulation du 2 octobre 2007. Compte tenu de l'importance de l'autorisation d'exploitation délivrée à l'unité de valorisation énergétique, cette décision implique que le PDED devait se conformer à l'existant. La juridiction administrative, dans son jugement d'annulation précité, a aussi considéré que le plan ne pouvait pas exclure un mode technique de traitement des déchets pour les moyens allégués à la protection de l'environnement.

La Cour administrative d'appel ne se prononcera pas puisque le département des Bouches-du-Rhône s'est désisté le 19 mai 2009 en raison du lancement d'un nouveau plan départemental, sans pour autant avoir abandonné ses argumentations juridiques présentées en appel.

En novembre 2009, les deux plus importantes usines de TMC ne sont pas construites dans la mesure où une partie importante des déchets à traiter devaient provenir de la communauté urbaine de Marseille (CUMPM) qui a construit un complexe qui intègre des opérations de tri mécano-biologique, de valorisation biologique (méthanisation, compostage) et de valorisation énergétique et la convention de délégation de service public prévoit une exclusivité d'apport de l'ensemble des ordures ménagères résiduelles produites sur le territoire de MPM.

L'annulation du plan par le tribunal administratif a mis fin au suivi par la commission consultative du plan qui n'aura été appliqué qu'une année.

Le 22 novembre 2008, la commission permanente du conseil général a autorisé l'opération de mise en œuvre et de suivi du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, ainsi que l'élaboration de l'évaluation environnementale du plan et accepté le principe du lancement d'une procédure d'appel d'offres ouvert d'assistance à maîtrise d'ouvrage, le département abandonnant ainsi la procédure du marché de prestations intégrées «in house» utilisée pour l'élaboration du plan de 2006. Ce marché a aussi été attribué à la SEM Treize Développement. A cette occasion, le conseil général a obtenu un prix 3,5 fois moins cher que celui obtenu par le contrat «in house» de 2004.

Selon le département, le nouveau contrat avait pour objet une mise à jour du plan dans le cadre d'une procédure classique d'élaboration, c'est ce qui expliquerait la différence de prix. La chambre constate cependant que si les missions de ce deuxième contrat sont décrites de façon plus synthétique que celles du premier, il n'y pas de différence de contenu expliquant un tel écart de prix.

Le nouveau plan doit de fait intégrer l'unité d'incinération de Fos qui est construite. Le conseil général souhaite toutefois qu'il n'y ait plus aucune nouvelle unité d'incinération construite dans le département et que l'on substitue à terme la méthanisation à l'incinération.

1 LES ENJEUX DE L'ENQUETE SUR L'ELIMINATION DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES (DMA)

L'évolution de la gestion des DMA intervenue depuis le rapport public de la Cour des comptes de 2002 justifie aujourd'hui une nouvelle évaluation par les juridictions financières, établie à l'attention des gestionnaires publics et des citoyens qui attendent un service public de qualité au moindre coût alors que leurs comportements quotidiens conditionnent les politiques de DMA.

1.1 Une évolution dans la production et le traitement des DMA

En tonnage, les déchets ménagers et assimilés (comprenant les ordures ménagères collectées, les déchets des petites entreprises et les déchets occasionnels : encombrants, déchets verts, déblais et gravats) ne représentent qu'une petite partie de l'ensemble des déchets (32 millions de tonnes en 2005 au niveau national), mais sont les seuls à être confiés aux services locaux d'élimination et donc financés par des contributions publiques. Le département des Bouches-du-Rhône, deuxième département français avec 1 857 792 habitants en 2003, a produit cette même année 1,4 million de tonnes de déchets dont 1,3 million de tonnes de DMA collectées (*source* : plan départemental 2006).

L'évolution constatée ces dernières années est celle d'une stabilisation de la production après un doublement entre 1960 et 2005 : les ordures ménagères proprement dites représentent, au plan national, 351 kg par habitant en 2005 après un pic à 359 kg en 2002, les DMA dans leur ensemble 577 kg. Le fait marquant, au niveau national, est l'accroissement très important, surtout en milieu rural, des apports en déchetteries, qui représentent 26 % de la collecte par le service public en 2005 (*Source* ADEME). Dans le département des Bouches-du-Rhône la tendance est identique, en vingt ans la production des déchets ménagers et assimilés a doublé ; elle représente 550 kilos annuels par habitant (*source* : site web CG 13). En 2003, les déchets faisaient l'objet : à 66 % d'une collecte traditionnelle, à 4 % d'une collecte sélective (1 % en porte à porte et 3 % en point d'apport volontaire), à 26 % d'une collecte en déchetterie, la collecte spécifique des services municipaux représentait 3 % des déchets produits et les autres collectes en porte à porte atteignaient 1 % du gisement (*source* : plan départemental 2006, page 73).

En matière de traitement, le stockage et l'incinération représentent, au niveau national, la destination majeure de ces déchets (respectivement 36 % et 33 %) mais le tri pour le recyclage augmente (19 %) tandis que le traitement biologique (méthanisation, compostage) stagne autour de 12 % (*Source* ADEME). En 2003 dans le département des Bouches-du-Rhône, 63 % des DMA étaient stockés dans des centres de stockage des déchets ultimes (CSDU), 12 % faisaient l'objet d'un traitement biologique, 9 % étaient recyclés, 16 % étaient transformés en matière réutilisable et moins de 1 % permettaient d'obtenir de l'énergie ou étaient réemployés.

1.2 Une évolution des textes

De nombreux textes sont intervenus depuis la dernière enquête des juridictions financières.

Au plan national, la loi du 13 août 2004 transfère la compétence des plans d'élimination des DMA aux départements et à la région en Ile-de-France (fin 2007, 34 % des PEDMA sont en cours de révision), l'ordonnance du 3 juin 2004 transpose une directive de 2001 rendant obligatoire l'évaluation environnementale des plans et la loi du 26 octobre 2005 transpose la directive du 26 avril 1999 sur la mise en décharge (de manière insuffisante selon la Commission européenne qui envisage d'ailleurs des sanctions).

Plusieurs textes réglementaires ont créé entre-temps de nouvelles filières «REP» (responsabilité élargie des producteurs) : ainsi, en matière d'emballages, de piles, de déchets électriques et électroniques, de véhicules hors d'usage, d'huiles usagées, d'imprimés non sollicités, de fluides frigorigènes, de textiles, etc. Par ailleurs, la mise aux normes européennes des unités d'incinération s'est achevée fin 2007 et un règlement statistique européen sur les déchets fixant à compter de 2004 un cadre obligatoire de présentation des données a été adopté.

D'autres évolutions sont attendues, à la suite de l'adoption définitive en novembre 2008 de la nouvelle directive-cadre européenne sur les déchets n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008.

La précédente directive-cadre n° 2006/12/CE du 5 avril 2006 imposait des obligations en matière de prévention et de valorisation ainsi qu'en matière de protection de l'environnement et de la santé. Celle du 11 février 2004 avait fixé des objectifs de valorisation et de recyclage pour les emballages.

Le texte de 2008 fixe de nouveaux objectifs de recyclage que les États membres devront atteindre d'ici 2020 : les déchets ménagers et similaires devront être recyclés à 50 % (en poids) et les déchets de construction et de démolition à 70 %. Il renforce les dispositions en matière de prévention des déchets en imposant aux États membres d'élaborer des programmes nationaux de prévention des déchets.

La Commission européenne s'est quant à elle engagée à présenter des rapports sur la prévention des déchets et à définir des objectifs en la matière.

La directive établit une «hiérarchie» à cinq niveaux entre les différentes options de gestion des déchets, selon laquelle l'option à privilégier est la prévention, suivie du réemploi, du recyclage, des autres formes de valorisation et enfin, en dernier recours, de l'élimination sans danger.

Le texte clarifie un certain nombre de définitions importantes comme celles de "recyclage", de "valorisation" et des déchets eux-mêmes. Il établit notamment une distinction entre les déchets et les sous-produits et détermine à quel stade du processus le déchet a été suffisamment valorisé - par recyclage ou autre traitement - pour ne plus être considéré comme un déchet.

La directive accorde une grande importance à la planification. Le plan doit être un outil permettant de traduire les orientations politiques d'un territoire et d'intégrer les objectifs européens.

Le texte prend en compte l'incinération comme opération de valorisation sous réserve qu'elle atteigne un certain niveau de performance énergétique¹.

La nouvelle directive remplace en outre trois directives existantes : la directive-cadre n° 2006/12/CE sur les déchets en vigueur actuellement, la directive n° 91/689/CEE sur les déchets dangereux et la directive n° 75/439/CEE sur les huiles usagées. Les États membres ont deux ans à compter de son entrée en vigueur pour la transposer.

¹ Cette opération inclut les installations d'incinération dont l'activité principale consiste à traiter les déchets municipaux solides pour autant que leur rendement énergétique soit égal ou supérieur :
- à 0,60 pour les installations en fonctionnement et autorisées conformément à la législation communautaire applicable avant le 1^{er} janvier 2009,
- à 0,65 pour les installations autorisées après le 31 décembre 2008.

Les lois Grenelle de l'environnement auront aussi des effets sur les plans départementaux dans la mesure où ces dernières déclinent territorialement des objectifs nationaux. Ils doivent prendre en compte des objectifs :

- de prévention,
- qualitatifs (baisse de production de déchets de 7 % par an),
- de détournement de flux de l'enfouissement ou de l'incinération de 15 % à l'horizon 2012,
- spécifiques pour les emballages ménagers.

Le Grenelle de l'environnement affirme le renforcement de la planification qui devra assurer la cohérence entre les différentes échelles du territoire, concilier le principe de proximité. Le plan devra être opposable aux tiers.

2 L'ELABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA PLANIFICATION DEPARTEMENTALE

2.1 La réglementation

Selon les prescriptions de l'article L. 541-14 du code de l'environnement :

«I - Chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et autres déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales. L'Ile-de-France est couverte par un plan régional.

II - Pour atteindre les objectifs visés aux articles L. 541-1 et L. 541-24, le plan :

1. Dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets à éliminer, y compris par valorisation, et des installations existantes appropriées ;
2. Recense les documents d'orientation et les programmes des personnes morales de droit public et de leurs concessionnaires dans le domaine des déchets ;
3. Énonce les priorités à retenir compte tenu notamment des évolutions démographiques et économiques prévisibles :
 - a) Pour la création d'installations nouvelles, et peut indiquer les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés à cet effet ;
 - b) Pour la collecte, le tri et le traitement des déchets afin de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement compte tenu des moyens économiques et financiers nécessaires à leur mise en œuvre.

III - Le plan tient compte des besoins et des capacités des zones voisines hors de son périmètre d'application et des propositions de coopération intercommunale.

IV - Il prévoit obligatoirement, parmi les priorités qu'il retient, des centres de stockage de déchets ultimes issus du traitement des déchets ménagers et assimilés.

V - Le projet de plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général ou, dans la région d'Ile-de-France, du président du conseil régional. Les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence d'élimination ou de traitement des déchets et, dans la région d'Ile-de-France, les départements, sont associés à son élaboration.

VI - Il est établi en concertation avec une commission consultative composée de représentants des communes et de leurs groupements, du conseil général, de l'Etat, des organismes publics intéressés, des professionnels concernés, des associations agréées de protection de l'environnement et des associations agréées de consommateurs ainsi que, dans la région d'Ile-de-France, du conseil régional et des conseils généraux et des associations agréées de protection de l'environnement.

VII - Le projet de plan est soumis pour avis au représentant de l'Etat dans le département, à la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques ainsi qu'aux conseils généraux des départements limitrophes. En Ile-de-France, il est soumis pour avis au représentant de l'Etat dans la région ainsi qu'aux conseils généraux et aux commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques des départements situés sur le territoire de la région. Il peut être modifié pour tenir compte de ces avis, qui sont réputés favorables s'ils n'ont pas été formulés dans un délai de trois mois à compter de la réception du projet. Si le plan est élaboré par l'Etat, dans les conditions prévues à l'article L. 541-15, l'avis du conseil général et, en Ile-de-France, du conseil régional est également sollicité.

VIII - Le projet de plan est alors soumis à enquête publique, puis approuvé par délibération du conseil général ou, pour la région d'Ile-de-France, par délibération du conseil régional».

La Cour de justice des communautés européennes a précisé que les plans ou les programmes que les états membres sont tenus d'arrêter, en vertu des articles 6 de la directive relative aux déchets de 1975 et 12 de la directive de 1978 sur les déchets toxiques et dangereux, doivent constituer un système organisé et articulé visant à l'élimination des déchets et des déchets toxiques et dangereux (CJCE, 04/07/2000, Commission c/ Grèce).

La circulaire du 25 avril 2007, relative aux plans de gestion des déchets ménagers, fixe plusieurs objectifs aux plans départementaux : la réduction des quantités produites, l'augmentation du recyclage et de la valorisation organique, la disposition d'exutoires suffisants et la récupération de l'énergie produite par les usines de traitement. Un autre impératif est fixé : la limitation des transports de déchets qui renvoie à la délicate question de la localisation des installations, avec le phénomène «Not In My Back Yard (NIMBY)» («pas dans mon arrière-cour») bien connu en matière d'usines d'incinération et qui s'étend aussi désormais aux centres de stockage, de tri et de valorisation organique, voire même aux déchetteries.

Par ailleurs, un plan national de prévention de la production de déchets a été établi par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEDAD) en février 2004, se traduisant par des campagnes de sensibilisation et de labellisation, des systèmes d'observation et de tableau de bord, la promotion du réemploi dans des «recycleries», le développement du compostage domestique, etc.

Plus récemment, le Grenelle de l'environnement a fixé fin 2007 des orientations importantes pour l'avenir de la gestion des déchets ménagers, avec des objectifs chiffrés :

- une réduction de la production d'ordures ménagères de 5 kg par an et par habitant soit 25 kg en 5 ans,
- un taux de recyclage des DMA porté de 24 % en 2004 à 35 % en 2012 et à 45 % en 2015,
- un taux de recyclage des emballages ménagers passant de 60 % en 2006 à 75 % en 2012,
- une diminution de 15 % des quantités de déchets enfouis ou incinérés d'ici à 2012.

Des engagements précis sont également pris : extension de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à l'incinération, mise en place d'une tarification incitative auprès des ménages, généralisation des plans locaux de prévention, limitation des capacités nouvelles d'incinération, développement des études d'impact, etc.

Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers (PDED) est donc le document qui définit la politique de gestion des déchets ménagers dans le département, avec comme objectif principal la protection la plus élevée possible de l'environnement. Ce n'est pas un simple document de planification avec un effet incitatif, il a une portée juridique qui est notamment concrétisée par le fait que dans les zones où les PDED sont applicables, les décisions prises par les personnes publiques et leurs concessionnaires dans le domaine de l'élimination des déchets doivent être compatibles avec ces plans, en application de l'article L. 541-15 du code de l'environnement.

La loi du 13 août 2004 a atténué la portée de ce texte qui prévoyait dans son deuxième alinéa que :

«Les prescriptions applicables aux installations existantes doivent être rendues compatibles avec ces plans dans un délai de cinq ans après leur publication s'agissant des plans visés à l'article L. 541-11, et de trois ans s'agissant des plans visés aux articles L. 541-13 et L. 541-14».

Avec la nouvelle législation la compatibilité des décisions des personnes publiques avec le plan vaut pour l'avenir afin de garantir une sécurité juridique aux décisions accordées par les représentants de l'Etat.

2.2 Une succession de plans annulés par la juridiction administrative

Un premier plan départemental des Bouches-du-Rhône a été approuvé par arrêté préfectoral du 26 juillet 1999. Cet arrêté préfectoral ayant été annulé par la juridiction administrative le 24 juin 2003, le conseil général des Bouches-du-Rhône a décidé d'exercer cette compétence à compter du 1^{er} décembre 2003 (par délibération du 24 octobre 2003) et a engagé l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre d'un nouveau plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés qui a été adopté par le conseil général des Bouches-du-Rhône, le 30 janvier 2006 (avis favorable du préfet, avec des réserves). Le département indique que pour tenir compte des motifs d'annulation du premier plan, il a initié une démarche fondée sur un diagnostic territorial précis et détaillé, des études spécifiques techniques répondant aux obligations faites par la loi et une concertation la plus large possible, permettant d'atteindre les objectifs qui seraient définis dans le plan.

Cette délibération a fait l'objet d'un déferé préfectoral et d'un recours en annulation de la part de la société EVERE auprès du tribunal administratif de Marseille qui par décision du 2 octobre 2007 l'a annulée. Le département a interjeté appel de cette décision le 22 novembre 2007 puis s'est désisté le 19 mai 2009.

Dans la partie de son rapport d'observations définitives, arrêtées par la chambre régionale de Provence-Alpes-Côte d'Azur le 18 juillet 2007, sur la gestion de la compétence «élimination des déchets ménagers» exercée par la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole (CUMPM), page 29, la chambre a eu un raisonnement proche de la décision précitée de la juridiction administrative, en considérant que :

- la décision officielle de la communauté urbaine MPM de construire une unité de valorisation énergétique (UVE) a été prise en 2002, et était alors compatible avec le plan départemental arrêté le 26 juillet 1999, qui était encore en vigueur en 2002 ;
- l'autorisation d'exploiter l'unité de traitement des déchets ménagers et assimilés par valorisation énergétique a été signée par le préfet des Bouches-du-Rhône en janvier 2006, avant l'adoption du nouveau plan départemental ;
- les projets des communes et établissements publics chargés de l'élimination des déchets des ménages, comme la communauté urbaine depuis sa création, ont été inscrits dans un premier temps, dans le cadre du plan départemental arrêté en 1999 jusqu'à son annulation en juin 2003. Entre cette dernière date et le 30 janvier 2006, date d'adoption du nouveau plan, aucun document de planification ne leur était donc opposable.

2.3 Les procédures d'élaboration du plan départemental de 2006

Des instances spécifiques ont été mises en place et une vaste consultation auprès des habitants des Bouches-du-Rhône a été réalisée: débat public sur le thème des déchets (17 réunions publiques de novembre 2004 à janvier 2005).

2.3.1. Les marchés passés pour l'élaboration du plan de 2006

La maîtrise d'ouvrage du plan a été exercée par le conseil général avec l'assistance de la SEM Treize Développement. Pour les études complémentaires nécessitant des compétences spécifiques des procédures de consultation ont été réalisées.

2.3.1.1. Le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage

2.3.1.1.1. La procédure de passation du contrat :

Par décision de sa commission permanente, en date du 27 février 2004, le conseil général a désigné la société d'économie mixte «Société Treize Développement» assistant à maître d'ouvrage et a approuvé le marché passé sans concurrence en application de l'article 3.1 du code des marchés publics pour un montant de 715 423,28 €.

L'article 3 du code des marchés publics dans ses versions de 2001 et de 2004 excluait de son champ d'application :

« Les contrats conclus entre une des personnes publiques mentionnées à l'article 2 et un cocontractant sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour elle à condition que, même si ce cocontractant n'est pas une des personnes publiques mentionnées à l'article 2, il applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le présent code. »

Il s'agit des contrats « in house ». Cette exclusion du code était visée dans la circulaire d'application du code du 7 janvier 2004 :

«3.1. Les prestations intégrées dites «in-house» (article 3-1°) :

Cette exclusion qui concerne les contrats de fournitures, de travaux ou de services conclus entre deux personnes morales distinctes mais dont l'une peut être regardée comme le prolongement administratif de l'autre, est issue de la jurisprudence communautaire qui pose deux conditions pour reconnaître l'existence d'une prestation intégrée :

- le contrôle effectué par la personne publique sur le cocontractant est de même nature que celui qu'elle exerce sur ses services propres ; une simple relation de tutelle ne suffit pas ;
- le cocontractant travaille essentiellement pour la personne publique demanderesse ; la part des activités réalisées au profit d'autres personnes doit demeurer marginale.

Le cocontractant qui se trouve dans cette situation doit alors appliquer l'ensemble des règles du code des marchés publics pour répondre à ses propres besoins.»

Or, ces deux conditions ne paraissaient pas remplies en l'espèce :

La première condition est relative à l'absence d'autonomie du cocontractant :

S'agissant de la condition prévoyant que la personne publique contractante exerce sur la personne publique ou privée cocontractante un contrôle comparable à celui exercé sur ses propres services, le ministère de l'économie et des finances considérait qu'*"il convient d'entendre strictement cette condition et d'en vérifier la satisfaction au cas par cas"* (rép. min. quest. n° 10707 JO Sénat 13 mai 2004, page 1037).

Selon la jurisprudence communautaire (CJCE 13 novembre 1999, «Teckal Srl», aff. C-107/98), «la directive n° 93/36/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures, est applicable lorsqu'un pouvoir adjudicateur, telle une collectivité territoriale, envisage de conclure par écrit, avec une entité distincte de lui au plan formel et autonome par rapport à lui au plan décisionnel, un contrat à titre onéreux ayant pour objet la fourniture de produits, que cette entité soit elle-même un pouvoir adjudicateur ou non».

Le recours aux contrats «in house» avec les SEM pouvaient être envisagé en 2004 et l'examen du degré d'autonomie devait se faire au cas par cas.

Les statuts de la SEM Treize Développement prévoyaient en 2004 une représentation majoritaire des collectivités territoriales (article 15 des statuts). Le président du conseil d'administration était un représentant du conseil général et le premier directeur général avait été choisi par le conseil général. Mais, aucune mention ne permet à la collectivité d'effectuer un contrôle sur le cocontractant de même nature que celui qu'elle exerce sur ses services propres. Les statuts précisent qu'un commissaire aux comptes doit être désigné et que les délibérations, contrats et comptes sont transmis au représentant de l'Etat.

Un délégué spécial pour le contrôle des comptes est désigné mais seulement pour les collectivités non actionnaires représentées directement au conseil d'administration qui ont garanti un emprunt.

On ne peut déduire de ce qui précède que le département exerçait sur la SEM un contrôle de même nature que celui qu'il exerçait sur ses propres services.

La première condition relative à l'absence d'autonomie du cocontractant n'était donc pas établie.

La seconde condition est relative à l'obligation pour le cocontractant, s'il n'est pas une des personnes publiques soumises au code des marchés publics, d'appliquer, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le code. Cette troisième condition n'est formellement remplie par les sociétés d'économie mixtes que dans le cadre des conventions de mandats (Loi MOP).

Il semble que ni la condition de contrôle ni celle relative à l'obligation d'application des règles de passation des marchés publics n'étant satisfaites, la passation sans formalités de concurrence, en 2004, d'un marché de prestations intégrées «in house» avec la SEM Treize Développement présentait dès cette époque un risque juridique même si la jurisprudence excluant les sociétés d'économie mixte du système «in house» n'était pas établie. Cette procédure a été initiée, selon la réponse de la SEM Treize Développement pour pallier l'annulation en 2003, par le Conseil d'Etat, de l'article 3-7 du code des marchés qui excluait les contrats de mandats du champ d'application du code des marchés.

Par la suite, l'évolution de la réglementation et de la jurisprudence a été la suivante.

Le code des marchés publics a été modifié en 2006 et en 2009. Les SEM ont été exclues du dispositif «in house» par l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes «Stadt Halle et RPL Lochau» du 11 janvier 2005 :

«En revanche, la participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut en tout état de cause que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services».

Ainsi, le contrat approuvé le 27 février 2004 était fragilisé du fait de la présence d'actionnaires privés dans le capital social de la SEM Treize Développement rendant la procédure d'attribution sans mise en concurrence irrégulière ou pour le moins risquée dès cette époque. En dépit de cette jurisprudence, le département des Bouches-du-Rhône a confié par avenants en date du 3 novembre et 29 décembre 2005 des missions complémentaires à la SEM TREIZE DEVELOPPEMENT.

Enfin, par un arrêt du 10 septembre 2009, Sea Srl c/Commune di Ponte Nossa, la Cour de justice des communautés européennes a même considéré que si un pouvoir adjudicateur pouvait attribuer un contrat sans mise en concurrence à une société dont il est actionnaire et dont le capital social est intégralement détenu par des pouvoirs adjudicateurs, l'entrée dans la société d'un actionnaire privé pendant la durée d'exécution du contrat doit conduire à une réattribution de ce contrat dans le cadre d'une procédure concurrentielle.

2.3.1.1.2. Le contenu et le coût du contrat et de ses avenants :

Le contrat initial du 27 février 2004 a fixé les missions du cocontractant : assistance à la conduite et au pilotage des instances chargées de l'élaboration du plan (commission consultative, ateliers, débat public, enquête publique, observatoire départemental des déchets, cahier des charges des études du plan, organisation et prise en charge de visite de sites, assistance à la gestion financière, comptable et administrative). Les missions de la SEM ont été essentiellement d'accompagner le département dans l'exercice de cette nouvelle mission en l'assistant dans les phases administratives du processus d'élaboration du plan et dans le volet technique du déroulement des procédures. Toutefois à la lecture du contrat initial la chambre ne peut cerner le partage réel des missions exercées par la SEM Treize Développement et celles réalisées en interne par le département, telles que décrites par les services lors de l'instruction.

Le département finance l'ensemble de l'opération et la SEM est rémunérée par une somme forfaitaire non révisable de 715 423,28 € TTC.

Par l'avenant n° 1 du 3 novembre 2005 précité, la mission de la SEM a été étendue à un groupe compost (réunions, visites, analyse du besoin, définition et programmation des actions). La rémunération de la SEM a été fixée à 29 750 € HT, soit 35 581 € TTC.

L'avenant n° 2 du 29 décembre 2005 précité, a confié à la SEM, selon la réponse du département, des missions complémentaires d'accompagnement de ses services par exemple pour l'analyse des avis suite à la notification du projet de plan ou la rédaction définitive du plan. Malgré cette réponse la chambre ne perçoit pas davantage le rôle de la SEM Treize Développement ni l'objet de ce second avenant d'un montant de 71 640,40 €.

2.3.1.2. Marché d'études passé avec la SEM Treize Développement

Par délibération du 23 juillet 2004, la commission permanente du conseil général a approuvé la mission d'étude et la désignation de la SEM Treize Développement comme prestataire en application de l'article 3.1 du code des marchés publics. Cette procédure d'attribution de prestations intégrées «in house» sans mise en concurrence à une SEM pour un montant de 373 140,04 € pose les mêmes problèmes que l'attribution du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage d'autant que selon la réponse du département la SEM treize Développement dans sa mission AMO a assisté les services du département pour l'élaboration des cahiers des charges des études.

Le marché d'études a pour objet l'étude globale nécessaire à l'élaboration du plan sur le plan technique et la présentation des travaux à la commission consultative, aux comités de coordination et aux ateliers (articles 6-3, 7-3, 8-3 du contrat d'études), et la rédaction du plan. Ce contrat fait double emploi avec celui d'assistance à maîtrise d'ouvrage du 24 février 2004 et ses avenants en ce qui concerne la présentation des travaux.

Un élément nouveau est cependant inclus dans le cahier des charges qui détaille l'élaboration du diagnostic territorial et confie à la SEM le soin d'élaborer ou de prendre en charge le coût des études nécessaire à l'élaboration du plan. La seule étude prise en charge par la SEM Treize Développement a été «l'analyse multicritères des procédés de gestion et traitement des déchets ménagers et assimilés» confiée au cabinet GIRUS par un marché à procédure adaptée pour un montant de 9 600 € HT ou 11 481,60 € TTC.

Toutes les autres études ont été payées par le conseil général :

Nom du fournisseur	Montant TTC	Intitulé de l'étude
ARCADIS ESG	41 303,86 €	Etude de recherche de sites potentiellement favorables à l'implantation de CSDU dans les Bouches-du-Rhône
BRGM BUREAU RECHERCHES	83 753,49 €	1. Bilan des émissions atmosphériques du système de gestion des déchets des Bouches-du-Rhône 2. Simulation d'un scénario de tri-méthanisation-compostage des ordures ménagères résiduelles des Bouches-du-Rhône 3. Bilan des émissions atmosphériques du futur système de gestion des déchets des Bouches-du-Rhône
CLINSEARCH	23 800,40 €	Etude santé-environnement – Etat des connaissances scientifiques et inventaire des pratiques en matière de risque sanitaire et environnemental
Chambre d'agriculture et SCP	8 619,61 €	Potentialité de valorisation de compost d'origine urbaine sur le territoire des Bouches-du-Rhône
TOTAL	157 477,36 €	

Le coût total de la rémunération de la SEM Treize Développement était contractuellement prévu à 822 644,68 € pour le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage et à 373 140,04 € pour le marché d'études.

2.3.1.3. Le coût total de l'élaboration du plan de 2006

Au total, le coût de l'élaboration de ce plan a atteint le montant de 1,5 M€, hors charges de personnel et matériel du département, dont 530 617,45 € au titre des études. La SEM Treize Développement a reçu 71 % (1,06 M€) du total des sommes versées au titre du plan.

Nom tiers	Montant en € TTC	Art_nat	Libellé Art_nat
PARMENION	235 519.90	611	Contrats de prestations de services avec des entreprises
D.JOURNAUX OFFICIELS	356.27	611	Contrats de prestations de services avec des entreprises
TREIZE DEVELOPEMENT SAEM	687 486.61	611-2	Contrats de prestations de service avec des entreprises
TREIZE DEVELOPEMENT SAEM	3 017.14	6711	Intérêts moratoires et pénalités sur marchés
CLINSEARCH	23 800.40	617	Etudes et recherches
CHBRE AGRICULTURE BDR	8 619.61	617	Etudes et recherches
ARCADIS ESG	41 303.86	617	Etudes et recherches
TREIZE DEVELOPEMENT SAEM	373 140.09	617-2	Etudes et recherches
BRGM BUREAU RECHERCHES	83 753.49	617-2	Etudes et recherches
PUBLICATIONS COMMERCIAL	320.91	6188	Autres frais divers
D.JOURNAUX OFFICIELS	488.59	6188	Autres frais divers
SEILPCA SA	15 127.00	6228	Divers
EUROSUD PUBLICITE SA	13 505.09	6228	Divers
Vacations	12 788		Membres de la commission
TOTAL	1 499 226.96		

2.3.2. La mise en place de la commission consultative du plan

Conformément à l'article L. 541-1 du code de l'environnement et aux dispositions de l'article 5 du décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996, le président du conseil général a mis en place une commission consultative par arrêté du 15 décembre 2003.

Article 5 :

«Il est créé dans chaque département, hormis ceux de la région Ile-de-France, et, en Ile-de-France, dans la région, une commission consultative composée :

- a) Du président du conseil général ou de son représentant ou, en Ile-de-France, du président du conseil régional ou de son représentant. Celui-ci préside la commission sauf dans le cas prévu au b ;
- b) Du préfet ou de son représentant ou, en Ile-de-France, du préfet de région ou de son représentant. Celui-ci préside la commission jusqu'à l'approbation du plan ou de sa révision lorsqu'il a décidé de se substituer à l'autorité compétente dans les conditions prévues au II de l'article 3 et à l'article 10 du présent décret ;
- c) Dans la région Ile-de-France, des préfets et des présidents des conseils généraux ou de leurs représentants ;
- d) De représentants du conseil général désignés par lui, ou, en Ile-de-France, de représentants du conseil régional désignés par lui ;
- e) De représentants des communes désignés par les associations départementales des maires ou, à défaut, par le collège des maires de la zone du plan, dont deux au moins au titre des groupements mentionnés aux articles L. 5214-1, L. 5215-1, L. 5216-1, L. 5332-1, L. 5711-1 et L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales, lorsque ces organismes exercent des compétences en matière d'élimination des déchets ;

- f) Des chefs des services déconcentrés de l'Etat intéressés ou de leurs représentants, désignés par le préfet, ou, en Ile-de-France, par le préfet de région ;
- g) D'un représentant de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
- h) De représentants des chambres de commerce et d'industrie, des chambres d'agriculture et des chambres de métiers et de l'artisanat de la zone couverte par le plan ;
- i) De représentants des organisations professionnelles concourant à la production et à l'élimination des déchets, ainsi que de représentants des organismes agréés en application du décret du 1^{er} avril 1992 susvisé ;
- j) De représentants d'associations agréées de protection de l'environnement ;
- k) De représentants d'associations agréées de consommateurs.

L'autorité compétente fixe la composition de la commission, nomme ceux de ses membres prévus aux e à k ci-dessus et désigne le service chargé de son secrétariat.

La commission définit son programme de travail et les modalités de son fonctionnement.

Elle est consultée sur le projet de plan et le rapport environnemental prévu à l'article L. 122-6 du code de l'environnement».

Par arrêtés du 4 avril 2005 et du 10 juillet 2006, la composition de la commission a été modifiée pour tenir compte respectivement du rapprochement de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et de la direction régionale de l'environnement (DIREN) et pour augmenter le nombre de représentants du conseil général, des communes et des organismes consulaires et nommer des représentant d'associations agréées de consommateurs.

Un règlement intérieur de cette commission a été adopté le 20 février 2004 pour créer d'autres instances permettant d'associer un plus grand nombre d'acteurs, sur des questions plus précises et avec une plus grande fréquence :

- Les «ateliers» réunissaient des représentants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de communes, de professionnels du secteur, d'organismes consulaires, et de la société civile (associations, CIQ, etc.).

Il est à noter l'absence de participation des représentants de la communauté urbaine de Marseille (CUM) à ces ateliers.

Organisés en cinq groupes thématiques (« déchets ultimes, déchets produits», «technique», «économie et approche sociale», «communication» et «santé, environnement»), les ateliers rendaient compte de leur travail devant la commission consultative du plan ; ces ateliers se sont réunis six fois en 2004 et trois fois en 2009, ils ont examiné et donné leur avis sur le cahier des charges d'élaboration du plan.

Des conférences y ont été faites sur les thèmes de la collecte sélective :

- sur le mode de financement du service (taxe, redevance, redevance spéciale, redevance incitative), sur le risque sanitaire induit par le traitement ou le stockage des déchets,
- sur la notion d'éco-conception² et consommation durable,
- sur le développement d'emplois solidaires en matière de collecte et de tri des déchets,
- sur l'approche sociale et solidaire des déchets électriques et électroniques (DEE),

² L'objectif de l'éco-conception est de faire en sorte que les produits que la société consomme génère moins d'impact sur l'environnement, tout au long de son cycle de vie tout en ne diminuant pas les services rendus. Le cycle de vie d'un produit s'étend de l'extraction des matières premières à son traitement, en passant par sa fabrication, sa distribution, son achat et son utilisation.

- sur la communication et la formation en matière de déchets auprès des scolaires, des élus et des fonctionnaires territoriaux,
- sur la présentation du process de méthanisation,
- sur le fonctionnement d'une usine d'incinération.

Les membres des ateliers ont effectué cinq visites de sites :

- 28 septembre 2004 : centre de tri d'Arles et centre d'enfouissement technique de Bellegarde,
- 3 novembre 2004 : centre de compostage Biotechna de Salon,
- 17 novembre 2004 : complexe de traitement recyclage et valorisation des déchets ménagers Creusot Monceau à Torcy,
- 18 janvier 2005 : Ecoparc II de Barcelone, centre de tri-compostage-méthanisation,
- 25 février 2005 : incinérateur de Perpignan.

- Le comité de coordination éclairait les travaux de la commission consultative en rapportant les points de vue exprimés au sein des ateliers et en assurant la restitution de l'avancée des études préalables.

➤ En mai 2005, une analyse multicritères des procédés de traitement des déchets ménagers et assimilés a été faite par le cabinet Girus. Cette étude détaille tous les types de traitement des DMA avec pour chaque type de traitement un schéma de principe, une description technique, des exemples d'expérimentation, les aspects économiques (seuil technico-économique de faisabilité, le coût des investissements, le coût de fonctionnement par tonne entrante, et les conditions de maîtrise du risque financier), la réglementation et la durée de réalisation des investissements, les impacts environnementaux et sanitaires avec les points à surveiller (nuisances et pollution) et les mesures préventives et compensatoires à prendre, les impacts sociaux (emplois générés et acceptation des habitants et associations écologiques). Les fiches présentent toutes une synthèse avec les conditions de réussite du projet.

➤ En 2005, la société CLIN SEARCH, composée de deux médecins, a rendu un rapport sur l'état des connaissances scientifiques et techniques et a établi un inventaire des pratiques en matière de risque sanitaire et environnemental. Cette étude a décrit les substances toxiques mises en jeu par les différentes filières de traitement des DMA et leur impact sur la santé des travailleurs de la filière et des populations riveraines.

Dans un deuxième rapport, la société s'est attachée à faire l'inventaire des préconisations et pratiques à mettre en œuvre pour protéger la santé des travailleurs et a procédé à l'évaluation environnementale.

➤ En février 2005, le bureau de recherche géologique et minière (BRGM) et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ont effectué un bilan des émissions atmosphériques du système de gestion des déchets des Bouches-du-Rhône pour les onze centres de stockage en activité en 2003 en analysant les impacts concernant la pollution de l'air, contribution à l'effet de serre et acidification (uniquement pour les transports). Les résultats obtenus ont été convertis en indicateurs environnementaux en équivalent habitant et comparés à la moyenne européenne.

➤ En mai 2005, la société du canal de Provence (SCP) et la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône ont rendu une étude sur les potentialités de valorisation de compost d'origine urbaine sur le territoire des Bouches-du-Rhône. Après avoir identifié les surfaces de types d'occupation des sols potentiellement aptes à valoriser du compost dans le département et pris en compte les différentes contraintes, l'étude a établi des quantités minimales, moyennes et maximales de compost épandable par pédopaysage³.

➤ Toujours en mai 2005, le BRGM et l'ADEME ont effectué la simulation d'un scénario de tri-méthanisation-compostage des ordures ménagères qui se décline dans le temps (2006, 2008, 2011 et 2016). Cette simulation a été faite sur l'hypothèse que les ordures ménagères seront valorisées au sein d'unités de tri-méthanisation-compostage (TMC) réparties sur le département des Bouches-du-Rhône de la façon suivante :

- une unité de 350 000 tonnes sur le territoire du SANOP,
- une unité de 350 000 tonnes sur le territoire de GHB,
- une unité de 150 000 tonnes sur le territoire de CPA,
- une unité de 35 000 tonnes sur le territoire du SMICTOM.

Cette étude prend en compte la collecte et le transport de l'ensemble des ordures ménagères du département vers les quatre unités puis en centre de stockage de déchets ultimes (les onze CSDU existants qui en 2016 devraient être réduits à trois).

Les résultats de ces simulations (logiciel issu du projet européen AWAST) ont produit un bilan matière (compost, biogaz et refus), un bilan énergie (électricité, chaleur, et kilomètres parcourus pour la collecte et le transport), un bilan environnemental (contribution à l'effet de serre et acidification de l'air), un bilan économique (investissement et fonctionnement), un bilan social (nombre d'emplois créés) et ont déterminé l'emprise au sol en hectare pour chacune des quatre unités TMC.

➤ La société ARCADIS a, en 2005, rendu une étude de recherche de sites potentiellement favorables à l'implantation de CSDU dans le département. Elle a établi une carte des contraintes, a présélectionné des zones et sites potentiels et a présenté et noté les sites potentiels retenus, soit six sites existants avec extension possible (CET du Mentaure à La Ciotat, CET La Montagne à Septèmes-les-Vallons, CET de La Vautubière à la Fare-les-Oliviers, CET Malespine à Gardanne, CET de l'Arbois à Aix-en-Provence et CET de Maussane) ainsi que deux projets en cours (CET Vallon du Fou à Martigues et deux sites de carrières sur la zone ouest de l'Etang de Berre).

- Les réunions techniques avec les services des collectivités territoriales compétentes en matière de gestion des déchets ont permis de les associer à l'élaboration du diagnostic.

- Le groupe de travail «compost» avait pour objectif de favoriser des partenariats sur cette filière de traitement des déchets préconisée par le plan.

Le 18 mars 2005, la commission consultative du plan, après avoir été informée de la synthèse du débat départemental sur le thème des déchets, du diagnostic du plan, de la première phase des études complémentaires (analyse multicritères des différents modes de traitement des déchets, les impacts sur la santé et l'environnement de l'ensemble des modes de traitement des déchets et la recherche de site potentiel de stockage des déchets ultimes) a procédé à un vote des objectifs et priorités du plan qui n'ont pratiquement pas été contestés :

³ Le pédopaysage est un regroupement d'une ou plusieurs unités typologique de sol et constitue une unité cartographique de sols.

- 1^{ère} question : «Êtes-vous favorable à la mise en place du tri complémentaire en usine de traitement ?» ; 29 oui, 1 non et 0 abstention ;
- 2^{ème} question : «Êtes-vous favorable au recours au procédé de méthanisation dans le plan ?» ; oui à l'unanimité des 31 votants ;
- 3^{ème} question : «Êtes-vous favorable au recours au procédé de compostage dans le plan ?» ; oui à l'unanimité des 31 votants ;
- 4^{ème} question : «Êtes-vous favorable au recours au procédé d'incinération dans le plan ?» ; 1 oui, 27 non et 3 abstention⁴ ;
- 5^{ème} question : «Êtes-vous favorable au recours au procédé de thermolyse dans le plan ?» ;
- 6^{ème} question : Le recours aux centres de stockage des déchets ultimes (CSDU) serait strictement proportionné aux besoins résultant des modes de traitement retenus, dans ces conditions «Êtes-vous favorable au recours aux CSDU dans le plan ?».

Cette réunion de la commission consultative fixe ainsi les objectifs et priorités au plan départemental qui semblent cohérents avec les objectifs nationaux et communautaires même s'ils excluent le procédé d'incinération. Toutefois, ce vote à une majorité écrasante n'a pas eu de portée puisque la CUMPM n'a pas tenu compte du vote de la commission consultative du 18 mars 2005, et a retenu, par décision du 13 mai 2005, le groupe URBASER/VALORGA INTERNATIONAL, comme délégataire de service public pour son projet de traitement prévoyant une unité de valorisation énergétique des déchets ménagers par incinération qui avait été transmis au préfet le 19 décembre 2002, afin de faire face à la fermeture de la décharge à ciel ouvert d'Entressen, prescrite et enjointe par un arrêté préfectoral du 2 juillet 2002.

La commission consultative s'est encore réunie deux fois pour l'adoption de la version définitive du plan avant la délibération du 30 janvier 2006.

2.3.3. La communication

En application de l'article L. 541-14 VIII du code de l'environnement, le projet de plan est soumis à enquête publique, puis approuvé par délibération du conseil général.

2.3.3.1. Le débat public

- a) Un marché, passé selon la procédure adaptée, a été conclu le 4 août 2004 avec la société Parmenion sur le thème : «débat départemental sur le thème des déchets : méthodologie, préparation, mise en œuvre et assistance au pilotage des prestations».

Un avis de marché avait été publié au BOAMP 13 le 22 juin 2004. Les caractéristiques indiquées dans l'annonce étaient :

1. inventaire et analyse des enjeux et des acteurs départementaux liés à la problématique des déchets ;
2. élaboration et mise en œuvre d'un schéma de concertation.

La première réunion de la commission d'appel d'offres adaptée (CAOA), en date du 22 juillet 2004 avait rappelé la mission confiée au prestataire :

⁴ Les deux représentants de la CUMPM, le préfet et les représentants de l'Etat n'étaient pas présents à cette réunion et étaient excusés.

- élaborer un panorama complet de la problématique des déchets,
- concevoir la méthodologie de conduite du débat,
- conduire la réflexion et le débat avec l'ensemble de la population des Bouches-du-Rhône, afin de la sensibiliser, de l'informer et d'échanger sur le thème des déchets ménagers.

Sur vingt-deux dossiers retirés, huit ont été reçus dans les délais. Sept offres ont été retenues et une offre incomplète a été déclarée irrecevable. La commission avait retenu deux critères de jugement :

- la valeur technique analysée au vu des moyens humains, de l'expérience en terme de concertation sur des thématiques environnementales, ou mieux sur le thème des déchets et de la méthode de concertation envisagée au regard des objectifs fixés par le conseil général pour ce débat départemental sur les déchets ;
- le prix.

Les deux critères étaient notés sur 10 avec un coefficient de 3 pour le premier et de 2 pour le second.

La décision de la CAO a été reportée au 23 juillet en raison de demandes d'informations complémentaires sur les sous-traitants proposés dans les offres de Parmenion et d'une autre société classée première dans le rapport d'analyse des offres, bien que ces précisions figurassent dans le rapport d'analyse des services.

Le 23 juillet 2004, la CAO, composée de deux membres seulement, a classé en troisième position l'offre de la société Parménion, conformément au rapport d'analyse des offres présenté par le chef du service «traitement des déchets».

Le 26 juillet 2004, une note des services de la commande publique, au président de la CAO, indiquait qu'en application de l'article 25 du règlement d'application du code des marchés publics, approuvé par l'assemblée délibérante du 14 avril 2004, le délai d'envoi des convocations aux membres de la commission était de cinq jours sauf dérogation expresse du président de la CAO et que même si cette décision avait été prise en commission, le délai était trop court pour analyser le rapport d'analyse des offres complémentaire. La décision de la commission du 23 juillet a donc été annulée et une nouvelle réunion s'est tenue le 4 août 2004.

Le nouveau rapport d'analyse des offres relatait les réponses aux questions posées par les membres de la commission et indiquait que la réunion du 23 confirmait les conclusions de celle du 22 juillet en resserrant néanmoins les écarts entre les candidats en ce qui concerne la valeur technique.

La commission décidait de choisir la société Parmenion. Les deux sous-traitants précités n'avaient pourtant qu'une mission très partielle sans rapport avec l'inversion des notes attribuées aux candidats par la CAO du 4 août 2004.

Le procès-verbal de la réunion de la CAO transmis à la chambre est un procès-verbal global corrigé des trois réunions de la CAO sans qu'un procès-verbal de chaque réunion n'ait été rédigé et signé. En réponse aux observations provisoires, le département a transmis une annexe au procès-verbal du 4 août qui contient beaucoup plus d'informations (rappel de procédure et analyse comparée des offres) que l'original du procès-verbal et qui explique les raisons du choix de l'entreprise Parmenion : des références plus importantes sur la thématique de la gestion des déchets et une plus grande expérience.

En dépit de cette annexe, l'impression prévaut que la société Parménion a obtenu le marché dans ces conditions confuses (un seul procès verbal raturé et corrigé avec une annexe du 4 août). Il faut noter que le montant de la prestation n'imposait la réunion d'une commission d'appel d'offres adaptée que par application du règlement interne d'application du code des marchés publics propre au conseil général.

La mission confiée au prestataire consistait à :

- élaborer un panorama complet de la problématique de gestion des déchets,
- concevoir la méthodologie de conduite du débat,
- conduire la réflexion et le débat avec l'ensemble de la population des Bouches-du-Rhône, afin de la sensibiliser, de l'informer et d'échanger sur le thème des déchets ménagers.

La société Parménion a sous-traité la conception du débat public, l'organisation et l'animation des réunions au cabinet Matharan-Pinta pour la somme 5 980 € TTC. Elle a assuré la conception et la rédaction des outils de communication et la logistique des réunions publiques.

Le responsable de la société était chargé de visiter les salles de réunions (mises à disposition par les collectivités) avec le chargé de sécurité et le prestataire sono et vidéo. La société a fourni l'ensemble des outils de sonorisation et de projection, le personnel de sécurité et d'accueil et elle a rémunéré les intervenants extérieurs.

Le coût contractuel de ce marché était de 237 324,93 € et la société Parménion a reçu la somme de 235 519,90 € en raison d'une réduction des prestations réalisées.

- b) Une commission du débat public a été constituée pour assurer le bon fonctionnement des débats et garantir leur indépendance.

Elle était constituée de trois personnes, un ancien magistrat financier et deux universitaires.

Dix-sept réunions publiques se sont tenues de novembre 2004 à janvier 2005 sur les thèmes suivants : réduction à la source, tri chez l'habitant, traitement-valorisation, coût des déchets, emploi-développement et santé-environnement. Chaque réunion était organisée sur le territoire d'une commune différente (pour les habitants de cette commune et des communes environnantes) à l'exception de la ville de Marseille où deux réunions ont été organisées. Les intervenants étaient, outre le conseiller général, délégué à la politique de la ville et au PDEDM et le maire ou président de l'EPCI d'accueil, un spécialiste du thème abordé dans un exposé et l'animateur de Parménion. Les membres de la commission étaient chargés de coordonner les débats et d'en faire la synthèse.

La population a été invitée par courrier postal et par les médias. Une synthèse du débat a été publiée.

D'importants moyens logistiques ont été mis en place pour assurer ce débat public pour une participation d'environ deux pour mille habitants. Les participants étaient surtout des représentants d'associations écologiques et leur préoccupation principale était le projet d'usine d'incinération.

2.3.3.2. Les avis des personnes publiques

En application de l'article L. 541-14 VII du code de l'environnement, le projet de plan est soumis pour avis au représentant de l'Etat dans le département, à la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques ainsi qu'aux conseils généraux des départements limitrophes.

Conformément à l'article 7 du décret n° 96-1 008 du 18 novembre 1996, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative chargée de l'élaboration, de l'application et du suivi du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (avis favorable émis lors de la séance du 30 mai 2005), le président du conseil général a soumis le projet de plan pour avis :

- au conseil général des Bouches-du-Rhône (avis favorable émis lors de la séance de l'assemblée départementale du 24 juin 2005) ;
- au conseil départemental d'hygiène (avis favorable émis lors de la séance du 28 juillet 2005) ;
- à la commission consultative chargée de l'élaboration et de l'application du ou des plans d'élimination des déchets industriels spéciaux, créée conformément à l'article 5 du décret n° 96-1009 du 18 novembre 1996, territorialement compétente pour la zone du plan (avis favorable émis lors de la séance du 5 septembre 2005) ;
- aux conseils généraux des départements limitrophes.

Conformément aux dispositions de l'article 7 du décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, les conseils généraux des départements limitrophes ont été consultés sur le projet de plan, le 2 juin 2005 :

- le conseil général du Gard,
- le conseil général du Var,
- le conseil général du Vaucluse.

A défaut de réponse dans les trois mois de leur saisine, ces conseils sont réputés avoir donné un avis favorable au projet en vertu de l'article 7 du décret susvisé.

A la date de l'arrêté d'ouverture d'enquête publique du président du conseil général des Bouches-du-Rhône, du 5 septembre 2005, aucune délibération des conseils généraux limitrophes n'a été communiquée. Ces avis ont donc être réputés favorables.

Néanmoins, par lettre du 29 août 2005, le président du conseil général du Var a exprimé son opinion défavorable, sans toutefois évoquer, ni communiquer une délibération de cette collectivité. Pourtant, le conseil général du Var avait donné un avis défavorable à ce plan par délibération du 22 août 2005, mais cet avis défavorable a été notifié hors délais.

Son avis défavorable était fondé sur :

- des éventuelles erreurs au sujet du bilan environnemental des techniques de traitement (émissions de gaz à effet de serre), sur lequel se fonde en grande partie le choix du traitement par tri-méthanisation-compostage (TMC) avec mise en décharge des déchets résiduels (la méthanisation générant selon lui des émissions de gaz à effet de serre et l'incinération génèrerait des économies sous-estimées) ;

- le fait que la seule technique retenue était celle du tri - méthanisation - compostage alors que le traitement des déchets hospitaliers des Bouches-du-Rhône nécessite une incinération ne pouvant se faire que dans les départements voisins, comme cela est actuellement le cas. L'unité d'incinération de Toulon traite environ 6 500 tonnes de déchets hospitaliers en provenance des Bouches-du-Rhône (en 2004 : 6 618 tonnes traitées), or, le plan départemental d'élimination des déchets du Var prévoit d'optimiser à long terme le fonctionnement de l'unité d'incinération de Lagroubran en diminuant les volumes de déchets à traiter. Le Var a plutôt intérêt dans ce domaine à ce que le département des Bouches-du-Rhône inclut dans ses choix de traitement la technique de l'incinération.

2.3.3.3. L'enquête publique

L'enquête publique s'est déroulée pendant un mois du 27 septembre au 27 octobre 2005.

Le président du tribunal administratif de Marseille a désigné, par décision du 13 juillet 2005, pour toute la durée de cette enquête, une commission d'enquête constituée de sept commissaires enquêteurs, dont cinq commissaires enquêteurs titulaires et deux commissaires enquêteurs suppléants.

La commission d'enquête a :

- étudié le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés présenté par le conseil général des Bouches-du-Rhône ; ce plan comportant trois volumes et trois documents annexes de présentation,
- enregistré, retranscrit et analysé les observations portées par le public, les associations, les élus ou groupes d'élus dans les onze communes ou lieux d'enquête suivants : hôtel du département à Marseille, maison de la jeunesse et des sports à Marseille, Aubagne, Aix-en-Provence, Martigues, Châteaurenard, Fos-sur-Mer, Arles, Peypin, Salon-de-Provence et Saint Rémy-de-Provence,
- pris connaissance du dossier relatif à l'incinérateur présenté par la communauté urbaine de Marseille (CUMPM) et, en particulier, rencontré la commission d'enquête chargée du dossier soumis à enquête publique, présenté par la CUMPM,
- rencontré des élus en charge de la gestion d'ordures ménagères,
- pris avis auprès de spécialistes et compulsé divers documents,
- visité trois centres de stockage de déchets ultimes (CSDU), Arbois, Pennes-Mirabeau et la Crau à Saint Martin-de-Crau,
- visité des centres de tri et de transfert,
- visité l'usine d'incinération de Vedène dans le Vaucluse.

2.3.3.4. Le rapport d'enquête

La commission d'enquête a émis un avis favorable au projet de plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés présenté par le conseil général des Bouches-du-Rhône sous les réserves :

- que soient prises en compte, sans en exclure aucune, toutes les solutions multi-filières qui s'inscrivent dans le cadre du développement durable afin de réduire le plus possible les quantités de déchets qui seront stockées en centre de stockage de déchets ultimes ;

- que soit revue l'implantation des deux usines de TMC prévues sur les intercommunalités de GHB-Pays de l'Etoile et des Alpilles-Vallée des Baux-/Rhône-Alpilles-Durance et, s'il s'avère indispensable maintenir de telles usines dans ces parties du département, de préciser les sites à retenir après études et concertation en privilégiant l'utilisation d'une voie ferrée.

En outre, la commission a recommandé un rapprochement entre le plan présenté par le conseil général des Bouches-du-Rhône et le dossier soumis à enquête publique de la société EVERE délégataire de service public de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole et qu'il soit procédé à des études très approfondies sur le devenir du site d'Entressen sur la commune de Saint Martin-de-Crau.

3 LE PERIMETRE DU PLAN

3.1 La zone géographique couverte

L'article 4 (abrogé par décret du 16 octobre 2007) du décret du 18 novembre 1996, précisait que :

«I - La décision d'élaborer un plan interdépartemental est prise conjointement, au stade initial ou à celui de la révision, par les autorités respectivement compétentes de deux, ou exceptionnellement plusieurs, départements limitrophes. Ce plan est élaboré ou révisé d'un commun accord par chacune de ces autorités selon les procédures applicables à chaque département en cause, telles qu'elles sont définies par le présent décret.

Les mêmes autorités peuvent décider, à l'occasion de la révision, que chaque département disposera à l'avenir de son propre plan.

II - L'autorité compétente définit la zone géographique couverte par le plan, dite ci-après "zone du plan", en tenant compte des dispositions arrêtées par les communes et par les établissements publics de coopération intercommunale du département pour satisfaire aux obligations qui leur sont assignées par les articles L. 2224-13 et L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales».

La zone du plan ne couvre pas exactement le département des Bouches-du-Rhône : il couvre aussi le territoire de la commune de Saint-Zacharie dans le département du Var en raison de son appartenance à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) situé dans le département des Bouches-du-Rhône sans pour autant que cette appartenance soit une règle fixant son périmètre puisque une autre commune dans le même cas, Pertuis, du département de Vaucluse, n'est pas couverte par le plan. Enfin il inclut certaines des communes adhérentes d'un EPCI couvert par le plan départemental du Gard.

La réglementation laisse donc une certaine liberté à l'autorité compétente pour définir la zone géographique du plan.

3.2 Les déchets concernés

Le décret du 18 novembre 1996 dispose :

«Les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés prévus à l'article L. 541-14 du code de l'environnement ont pour objet de coordonner l'ensemble des actions à mener tant par les pouvoirs publics que par des organismes privés en vue d'assurer la réalisation des objectifs définis à l'article L. 541-1 et, notamment, l'élimination des déchets ménagers ainsi que de tous déchets, quel qu'en soit le mode de collecte, qui, par leur nature, peuvent être traités dans les mêmes installations que les déchets ménagers».

L'article L. 541-1 du code de l'environnement définit ainsi les déchets :

«Est un déchet au sens du présent chapitre tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon (...).

III - Est ultime au sens du présent chapitre un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux».

L'élimination des déchets incombe pour partie aux collectivités publiques et pour partie aux administrations et aux entreprises. Les déchets concernés par le plan départemental sont :

- Les déchets des ménages qui relèvent de la responsabilité des collectivités territoriales en application de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

«Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages».

- Les déchets de la collectivité, en application de l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sont ainsi définis :

«Les collectivités visées à l'article L. 2224-13 assurent également l'élimination des autres déchets définis par décret, qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières».

- Mais le plan concerne aussi les autres déchets assimilés des entreprises et des administrations non collectés par le service public lorsqu'ils peuvent être traités dans les mêmes installations que les déchets ménagers, en application de l'article 1^{er} du décret du 18 novembre 1996. Il s'agit des :

- déchets banals en mélange,
- boues d'épuration,
- boues de curage,
- graisses,
- matières de vidanges,
- déblais et gravas inertes ou non,
- déchets non contaminés d'activité de soins,
- déchets liés à l'usage de l'automobile,
- huiles usagées,
- déchets toxiques en quantités dispersée (DTQD).

Déchets municipaux gérés par les collectivités locales			
L. 2224-14 du CGCT Déchets de la collectivité	Déchets ménagers et assimilés L. 2224-13 du CGCT		
	Déchets occasionnels des ménages	Ordures ménagères et assimilées	
		Ordures ménagères	
		Collecte sélective	Collecte en mélange
. Déchets des espaces verts publics . Déchets de voirie foires et marchés . Déchets de l'assainissement (boues d'épuration urbaines, boues de curage et graisses, boues de potabilisation)	. Encombrants . Déchets verts . Déblais, gravats . Déchets ménagers spéciaux déchets liés à l'usage de l'automobile huiles usagées	. Déchets recyclables secs (emballages) . Déchets fermentescibles déchets dangereux des ménages journaux, revues	. Déchets des artisans, des petits commerçants, et des administrations collectés par le service public

3.3 Les interfaces avec les autres plans départementaux

Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés est complémentaire des plans suivants :

- le plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS), qui ne concerne que les déchets toxiques ou dangereux, adopté par arrêté du préfet de région en date du 1^{er} août 1996 ;
- le plan régional d'élimination des déchets d'activité de soins (PREDAS), adopté par arrêté du préfet de région du 6 janvier 1997 ;
- le plan départemental de gestion des déchets du bâtiment et des travaux publics, adopté par arrêté du préfet de région du 13 octobre 2003.

Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés des Bouches-du-Rhône a été élaboré en tenant compte des dispositions mentionnées dans les plans des départements limitrophes : Alpes-de-Haute-Provence, Gard, Var et Vaucluse.

Le conseil général, interrogé sur les modalités du contrôle de la complémentarité des différents plans a rappelé la réglementation et la mission de la SEM Treize Développement sans indiquer la méthode utilisée, à l'exception de l'envoi du projet pour avis aux autres conseils concernés :

«L'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration du plan départemental comprenait une mission d'analyse technique de sa complémentarité avec les documents de planification cités dans le questionnaire. Ce travail a été couplé à la phase de consultation réglementaire des différentes collectivités ou organismes concernés. L'article 7 du décret n° 96-1 008 du 18 novembre 1996 imposait au conseil général de soumettre le projet de plan validé par la commission consultative aux départements limitrophes, au conseil départemental d'hygiène et à la commission consultative du ou des plans d'élimination des déchets industriels spéciaux. Lorsque les collectivités et organismes consultés ont formulé un avis écrit, celui-ci a été joint au projet de plan. Il est précisé que l'avis de l'Etat émis lors du conseil départemental d'hygiène portait également sur la complémentarité avec le plan régional des déchets d'activité de soins et le plan départemental de gestion des déchets du bâtiment et des travaux publics, le préfet du département des Bouches-du Rhône sollicitant en préalable l'ensemble des services de l'Etat concernés et membres de ce conseil».

Cette interface avec les autres plans départementaux n'a fait l'objet d'autres consultations que celle prévue par les textes alors qu'en 2003, année de référence pour l'élaboration du plan, les déchets stockés dans les CSDU des Bouches-du-Rhône provenaient 16 % des départements voisins de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et de la région Languedoc-Roussillon (*Source* : diagnostic, page 171).

4 LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL

4.1 Les structures existantes

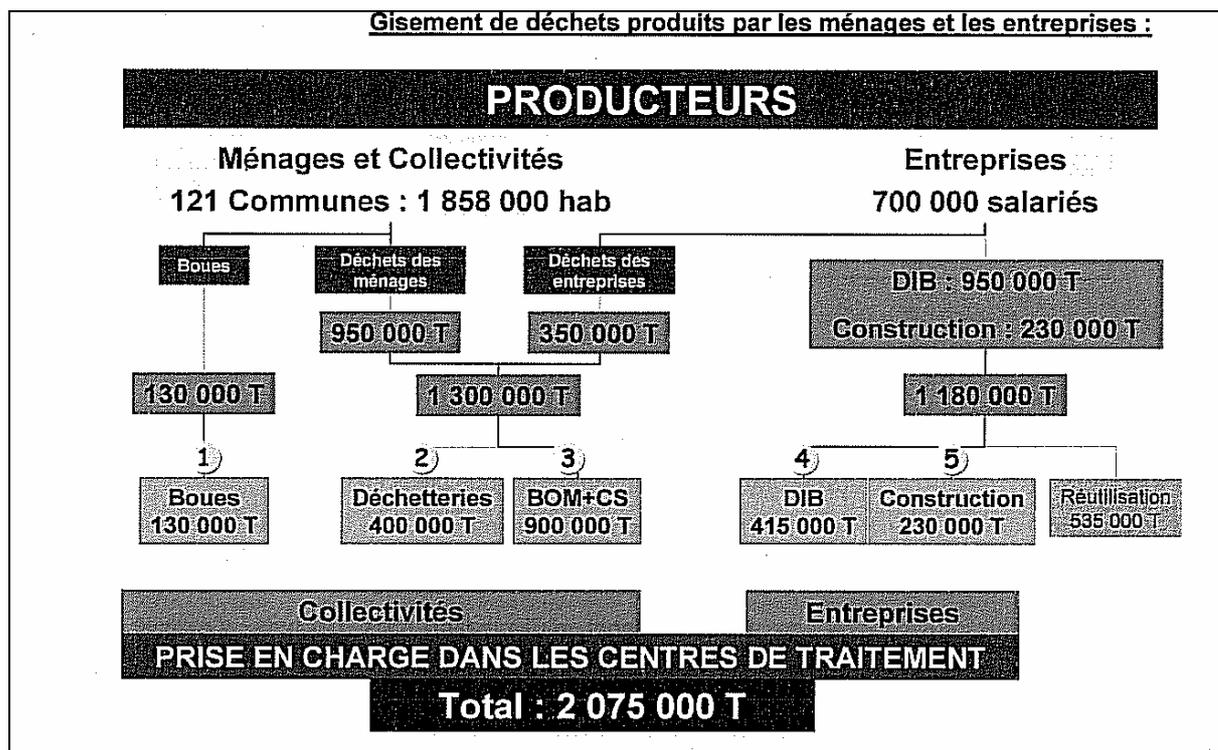
Le plan a recensé onze EPCI qui géraient au moins une des compétences dans le domaine de la gestion des déchets ménagers (sur 125 groupements intercommunaux) qui regroupaient 111 communes (sur 119 du département) plus deux communes hors département.

Puis pour chaque EPCI, le plan décrit les caractéristiques économiques et sociales, l'organisation technique de la gestion des déchets et le bilan des quantités de déchets.

4.2 L'inventaire des quantités de déchets à éliminer

* Le gisement des déchets produits :

En 2005 dans le département des Bouches-du-Rhône, le gisement produit était de 2,61 millions de tonnes pour une prise en charge dans les centres de traitement de 2 millions de tonnes :



BOM : Bennes à ordures ménagères

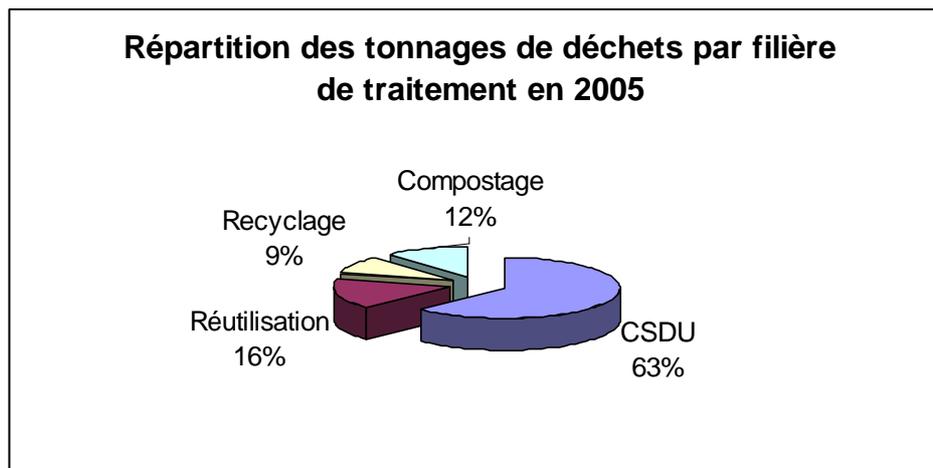
CS : Centres de stockage

DIB : déchets industriels banals

La moitié du gisement était produit par les ménages et les collectivités, les ménages produisant 73 % de ce sous-ensemble.

* La répartition des tonnages par filière de traitement :

En 2005, dans le département des Bouches-du-Rhône, 63 % des déchets étaient traités par enfouissement dans les centres de stockage des déchets ultimes (CSDU) et seulement 37 % étaient valorisés (dont 9 % en recyclage).



4.3 L'inventaire des installations existantes en 2005

Le département des Bouches-du-Rhône disposait de soixante-dix déchetteries, treize centres de transfert, six centres de tri et douze centres de compostage et le plan précise que les onze centres de stockage de déchets ultimes d'une capacité résiduelle globale de 11,6 millions de tonnes à fin 2004, rendent le département autonome pour le stockage de ces déchets durant les dix prochaines années au rythme de 1,5 million de tonnes par an (comprenant 200 000 tonnes provenant de départements voisins de la région PACA, Languedoc-Roussillon et de Monaco). Seules les autorisations annuelles de stockage devaient être augmentées durant les cinq prochaines années, pour pallier à la fermeture du CSDU de Saint-Martin-de-Crau à la fin 2006.

Enfin le diagnostic territorial se termine par le recensement des installations d'élimination des DMA dont la demande d'autorisation d'exploiter a été déposée depuis 2003 et celui des documents d'orientation et des programmes des personnes morales de droit public et de leurs concessionnaires.

5 LES DIFFERENTS BILANS

5.1 Le bilan environnemental

Le PDEDMA présente les impacts de la gestion des déchets, de la collecte au traitement, sur l'eau, le sol et l'air. Dans ce bilan ne sont pas pris en compte les risques accidentels et les nuisances (bruit et odeur).

5.1.1. Les impacts sur le sol et l'eau

Le plan considère que seuls les centres de stockage et les décharges brutes peuvent occasionner des effets nuisibles sur les sols et l'eau car les autres types d'installations sont des ouvrages bétonnés dont les impacts sur les sols et l'eau sont faibles, néanmoins les études ont indiqué que pour les traitements biologiques (centres de compostage et méthanisation) les sols doivent être étanches.

Le département a recensé, en 2004, quatre-vingt-trois décharges brutes dont soixante-et-onze fermées et douze réhabilitées dont l'impact sur le sol est estimé faible car les déchets sont déposés en quantité limitée du fait des pratiques de brûlage et ne sont pas à proximité d'installations pouvant avoir un impact sur le sol. Il existe néanmoins un risque d'impact fort sur les eaux de surface et moyen sur les eaux souterraines mais la zone d'effet de la pollution reste très localisée et aucun lien n'a pu être fait entre les risques de pollution provenant des décharges brutes et l'état général des nappes d'eaux souterraines dans la mesure où les nappes les plus polluées sont situées dans zones à forte concentration d'industries comme le bassin de l'Arc et celui de l'Huveaune.

Les centres de stockage de déchets ultimes (CSDU) peuvent avoir un impact sur l'eau et le sol. Lors de l'élaboration du plan, le département en possédait onze dont cinq ne répondent pas aux exigences de l'arrêté du 9 septembre 1997 faute de barrière active et passive permettant la collecte des lixiviats⁵ ; parmi eux, deux CSDU (Saint-Martin-de-Crau et Mallemort) ont des sols perméables. Celui de Mallemort est à surveiller car aucun système de collecte et de traitement des lixiviats n'est présent. Pour le critère qualitatif de risque de «non atteinte du bon état» des eaux souterraines, les CSDU n'ont aucun impact. En effet, parmi les cinq CSDU ne respectant pas les exigences de l'arrêté du 9 septembre 1997, quatre sont localisés sur des masses d'eaux souterraines libres présentant un risque faible de «non atteinte du bon état» qualitatif. Seul le CSDU de Mallemort est localisé sur une masse d'eau souterraine avec un risque moyen de «non atteinte du bon état qualitatif».

5.1.2. Les impacts sur l'air

Le bilan environnemental prend en compte les émissions atmosphériques du système de gestion des déchets dans les Bouches-du-Rhône. Les principales sources considérées sont la collecte et le transport des déchets d'une part et les centres de stockage de déchets ultimes d'autre part. Les impacts concernent la pollution de l'air : contribution à l'effet de serre et acidification (pour les transports).

5.1.2.1. Le transport des déchets

Les transports de déchets occasionnaient douze millions de kilomètres parcourus en 2005 dans le département des Bouches-du-Rhône, dont 7,2 millions de kilomètres pour la collecte et le vidage des déchets, 1,6 millions de kilomètres pour la collecte sélective et 4,5 millions de kilomètres pour le transport des déchets.

Les impacts environnementaux sont estimés à partir des données d'émissions en tonnes transformées en tonnes équivalent CO₂ pour l'impact «augmentation de l'effet de serre» et en kilogramme équivalent H₊ pour l'impact «acidification de l'air».

Collecte et transport	Unité scientifique
Kilomètres parcourus (km)	12 166 191
Augmentation de l'effet de serre (t eq.CO ₂)	40 534
Acidification de l'air (kg eq. H ₊)	2 671

⁵ Le lixiviat (ou percolat) est le liquide résiduel qui provient de la percolation de l'eau à travers un matériau. Ce terme désigne notamment tous les «jus» issus de décharges, de déchets, de composts, etc.

5.1.2.2. Le stockage des déchets en CSDU

Seules les émissions concernant le stockage ultime ont été évaluées, puisque c'est le seul mode de traitement actuel pris en compte dans la catégorie "déchets" de l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre en France.

La décomposition anaérobie⁶ des déchets organiques contenus dans les sites de décharge de déchets solides produit des émissions de méthane (CH₄), gaz à effet de serre. Les déchets organiques se décomposent à une vitesse décroissante leur décomposition complète n'est obtenue qu'au terme de nombreuses années.

Le bilan a été réalisé sur chacun des onze CSDU du département réceptionnant des déchets en 2003 grâce à un modèle scientifique développé par le BRGM qui prend en compte l'ensemble des paramètres de fonctionnement. Le bilan global sur le département intègre donc les spécificités de chaque CSDU.

	m ³ biogaz produit effectivement par tonne de déchets enfouis	Efficacité globale du système de collecte (%)	% gaz collecté valorisé	% gaz collecté brûlé en torchère	% gaz collecté rejeté à l'atmosphère sans combustion
Bouches-du-Rhône	98 m ³ /t	33,7	0	95,7	4,3

- 33,7 % du biogaz généré dans les CSDU du département est collecté et 32,2 % du biogaz est effectivement brûlé en torchère.

- 61,2 % du méthane généré dans les décharges du département est émis dans l'atmosphère sans traitement préalable. Aucune unité de valorisation du biogaz n'est opérationnelle à l'heure actuelle hormis l'utilisation de la chaleur dégagée par la torchère pour évaporer les lixiviats. Des projets sont en cours d'étude.

Le bilan final des émissions de gaz à effet de serre en 2005 s'établissait donc à :

- Transports 40 534 teq. CO₂ (représentent 4,5 % du total),
- Traitement (CSDU) 839 494 teq. CO₂ dues aux émissions non captées de biogaz,

Soit un total de 880 028 tonnes eq. CO₂ sur l'ensemble du département, et 2 671 kg eq. H₊ concernant l'acidification de l'air liée au transport.

Pour abaisser le niveau de ces émissions, le plan préconise de mettre en œuvre quatre séries de mesures :

- Avoir une réflexion sur l'optimisation des transports de déchets,
- Capturer le biogaz des CSDU,
- Diminuer l'impact des émissions directes,
- Diminuer les émissions indirectes par valorisation énergétique du biogaz.

⁶ On appelle milieu anaérobie un milieu où il n'y a pas présence de dioxygène (O₂). Un organisme vivant ou un mécanisme anaérobie n'a pas besoin d'air ou d'oxygène pour fonctionner.

5.2 Le bilan social

Le département a effectué une approche théorique sur l'étude TERRA⁷ qu'il a ensuite comparée à une étude de terrain.

L'incidence pour l'emploi des grandes orientations politiques des déchets se joue localement, au travers des options d'organisation et des contraintes propres à chaque territoire.

Il est nécessaire de considérer deux types d'emplois :

- Emplois directs d'exploitation, par type de poste,
- Emplois indirects d'exploitation (maintenance, encadrement technique et administratif).

Dans le calcul du nombre d'emplois, le bilan a considéré le nombre d'heures travaillées par semaine, les statuts d'emploi correspondant et la part du temps affecté à l'activité en question.

Les emplois ont ensuite été comptabilisés en équivalent temps plein, soit environ 1 750 h/an [7,8 h/jour, 250 jours ouvrables/an, moyenne de 5 jours d'absentéisme, 7 jours fériés, 25 jours en congés payés, d'où un taux de remplacement du personnel de 1,13). La chambre remarque néanmoins que le nombre d'heures comptabilisées par an est élevé compte tenu de la durée légale hebdomadaire de travail à 35 heures depuis le 1^{er} janvier 2000.

Les indicateurs de contenu en emploi (ICE) sont ainsi calculés pour 1 000 t/an (pas seulement sur les ordures ménagères mais aussi les déchets assimilés) :

Centre de tri	3,2
Collecte séparative	1,7
Collecte unitaire	1,4
Déchetteries	0,7
Collecte apport volontaire	0,4
UIDM	0,32
Station de compostage	0,3
CET1	0,25
CET 2	0,1
Station de transfert	0,1
Maturation des mâchefers	0,07
Pré collecte	0,06

Le nombre d'emplois théoriques, listé ci-dessous, est basé sur les tonnages 2003 de collecte et traitement associés aux ICE :

Bilan social théorique	2003	Pourcentage
Collecte	1 258	53,01 %
Déchetterie	239	10,07 %
Traitement	876	36,92 %
Total emplois	2 373	100,00 %

⁷ Un groupe de travail, constitué de représentants de collectivités locales, de professionnels du déchet, d'associations d'environnement et de consommateurs, du ministère de l'environnement (MEDD) et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), ainsi que d'autres personnes qualifiées, placé sous l'autorité du président du conseil national des déchets et bénéficiant de l'appui de la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE), s'est réuni à dix reprises, jusqu'à l'été 2006. Il a permis de recueillir et de confronter une diversité de points de vue, correspondant à des attentes des uns et des autres, et, par le dialogue et la concertation, de converger et de parvenir à un accord sur une base commune d'indicateurs.

Des questionnaires ont été adressés aux collectivités mais le taux de réponse est inégal selon les services :

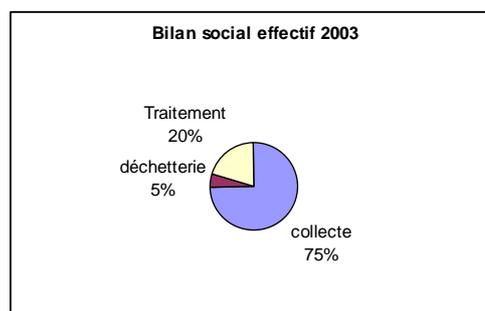
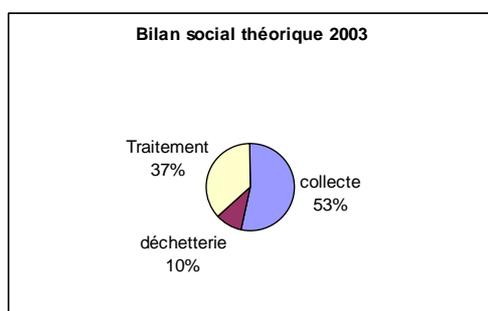
SERVICES	Taux de réponse
COLLECTES	37 %
TRANSFERT	60 %
TRI	100 %
COMPOSTAGE	85 %
DECHETTERIES	55 %
CSDU	100 %

Le taux de réponses pour la collecte, qui dans le département représente un nombre important d'emplois, a été faible.

Les résultats consolidés sur la base des tonnages de 2003 sont les suivants :

Bilan social effectif	2003	Pourcentage
Collecte	1 664	74,39 %
Déchetterie	122	5,45 %
Traitement	451	20,16 %
Total emploi	2 237	100,00 %

La comparaison graphique illustre bien les différences entre les deux bilans ci-dessus :



S'agissant des emplois 2003 affectés aux CSDU, aux stations de compostage et aux centres de transfert les chiffres de l'étude théorique et de l'étude de terrain consolidée sont cohérents.

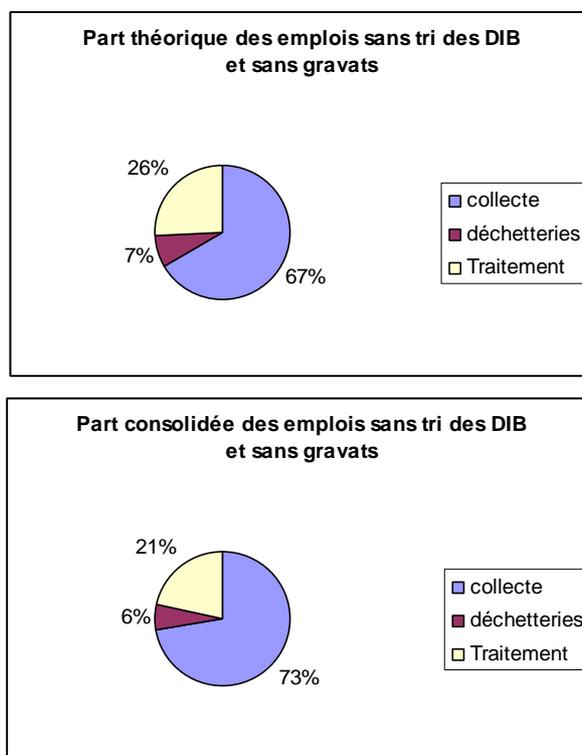
Par contre, la répartition entre les emplois de centres de tri, de déchetteries et de collectes n'est pas tout à fait comparable, même si la proportion des uns par rapport aux autres reste identique.

Sur le terrain, le nombre d'emplois de collectes est élevé. Selon l'étude théorique, les collectes représentant un emploi sur deux. Dans les Bouches-du-Rhône, trois emplois sur quatre seraient consacrés à la collecte.

De plus, le plan constate que la part des emplois destinés au tri des déchets est insuffisante sur le terrain, par rapport aux tonnages entrants dans les centres de tri. Néanmoins, 64 % des déchets entrants en centre de tri sont des déchets industriels banals, ces DIB (principalement papiers, cartons, plastiques) nécessitent très peu de tri par rapport aux déchets issus des collectes sélectives, et génèrent par conséquent beaucoup moins d'emplois.

Notons que si le calcul théorique était fait hors tonnage des DIB allant en centre de tri (un calcul d'emplois théoriques), le nombre d'emplois théoriques de tri serait exactement celui des emplois réels de tri observé sur le terrain. De la même manière le plan exclut les gravats dans les déchetteries et recalcule emplois sur ce nouveau tonnage.

La comparaison est la suivante :



Le plan départemental conclut ainsi :

«Les emplois théoriques de collecte (avec étude sans DIB ni gravats) représenteraient deux emplois sur trois. La répartition des autres types d'emplois est, quant à elle, tout à fait cohérente. Cela confirme que l'organisation de la collecte peut encore être optimisée car les fréquences de collectes sont élevées et l'habitat rural est dispersé sur certaines collectivités.

50 % des emplois de traitement viennent du tri, 26 % des CSDU, 11 % sur les plateformes de compostage et 13 % en centres de transfert (route et rail).

900 000 tonnes de déchets sont collectées dans les bennes à ordures ménagères par 1 664 ETP, soit 550 tonnes par emploi de collecte.

Les postes de collecte et de tri représenteraient 85 % des emplois totaux du département liés à la gestion des déchets ménagers et assimilés».

5.3 Le bilan économique

Selon le bilan établi par le département, depuis 1992, les dépenses des collectivités ont augmenté de 50 %.

Les éléments chiffrés concernant les dépenses observées en France sont :

- Collecte des ordures ménagères et collecte sélective: environ 80 €/T,
- Déchetteries: de 10 à 20 € par habitant,
- Traitement des ordures ménagères et de la collecte sélective: environ 80 €/T.

Soit un coût brut moyen national allant de 130 à 220 €/T. En 2003, le coût brut moyen départemental s'élevait à 140 €/T. Il se situe donc dans la fourchette basse du coût brut moyen national.

5.3.1. La dépense globale départementale pour le traitement des déchets pris en charge par les collectivités

La phase d'enquête de terrain (rapports annuels, questionnaires complémentaires) a permis au département de recueillir des éléments sur le coût lié à la prise en charge par les collectivités des 1 301 083 tonnes de déchets recensées pour l'année 2003.

Parmi les dix-neuf établissements étudiés :

- onze ont la compétence administrative de collecte et traitement des déchets,
- deux ont ces mêmes compétences, hors "gestion des déchetteries",
- les six autres ont la compétence «traitement des déchets» uniquement. Cependant, certains assurent techniquement et financièrement la collecte sélective.

Les collectivités ayant les deux compétences représentent 1 670 686 habitants [INSEE 1999] sur les 1 857 792 habitants pris en compte dans le diagnostic territorial. Leurs dépenses globales étaient en 2003 de 163,5 M€ pour un tonnage de déchets pris en charge de 1 145 955 tonnes, soit un coût par habitant de 98 €. Les cinq collectivités à compétence partielle (transfert et traitement) avaient des dépenses globales à hauteur de 9,65 M€ pour un tonnage de 154 872 tonnes, soit un coût par habitant de 52 €.

Le département a toutefois constaté que toutes les collectivités soumises à l'enquête n'ont pas mis en place de tableaux de bord comptables permettant de connaître précisément les dépenses affectées à la collecte des ordures ménagères, à leur traitement, à la collecte sélective, au tri, ou la répartition des dépenses par type d'actions (collecte, traitement) charges de personnel, prestations de service, etc.

5.3.2. Les modes de financement de la gestion des déchets du territoire

En 2003, neuf communes ne levaient pas de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), ni de redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), ni de redevance spéciale (ROS).

90 % des communes utilisent la TEOM. Le taux de la TEOM intercommunale ou communale peut varier de 0,88 % à 15,3 % (2003). La TEOM concerne soixante-quinze communes ou intercommunalités, soit 94,2 % de la population territoriale.

Trois communes (0,4 % de la population) appliquent la REOM.

Cependant les produits des TEOM, des REOM et de la ROS ne couvrent en général que 82 % de la dépense globale. Le solde (18 % de la dépense) est apporté par les budgets généraux, soit 38,5 M€, les subventions, les soutiens des sociétés agréées et autres recettes telles que la reprise de matériaux, la vente de services, etc.

5.4 L'analyse multicritères des procédés de collecte et de traitement

Le plan départemental a ensuite établi une synthèse de l'ensemble des études permettant :

- Pour la collecte et le transport d'exposer les conditions techniques, les intérêts et les contraintes, les critères d'implantation des installations et les éléments de coût ;
- Pour chaque type de traitement d'exposer une description technique, les aspects économiques (seuil technico-économique de faisabilité, le coût des investissements, le coût de fonctionnement par tonne entrante, et les conditions de maîtrise du risque financier), la réglementation et la durée de réalisation des investissements, les impacts environnementaux et sanitaires avec les points à surveiller (nuisances et pollution) et les mesures préventives et compensatoires à prendre, les impacts sociaux (emplois générés et acceptation des habitants et associations écologiques) ;
- D'appréhender les dangers et les risques sanitaires pour les travailleurs et la population lors de la collecte et du traitement des DMA.

6 LES OBJECTIFS FIXES PAR LE PLAN

6.1 Les boues urbaines : valoriser 97 % du gisement grâce au dispositif actuel

Au regard des évolutions réglementaires et technologiques, le tonnage de boues urbaines aura tendance à passer de 130 000 tonnes à 150 000 tonnes dans les dix années à venir en raison de l'amélioration de la déshydratation, de l'augmentation de la quantité de matière sèche et du transfert des matières de vidange vers les stations de traitement des eaux d'épurations.

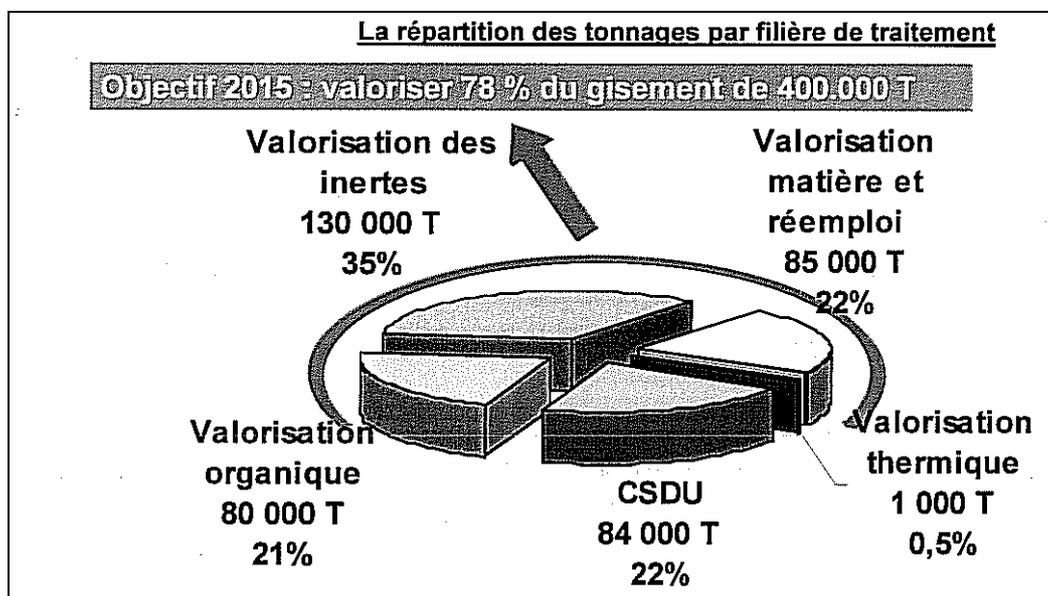
Le plan fixe l'objectif de valorisation à 97 %. Seuls 3 % du tonnage (5 000 tonnes) pourra être admis en CSDU, du fait des caractéristiques physico-chimiques intrinsèques de certaines boues.

Le plan constate ensuite que les capacités des six installations de compostage du département sont suffisantes pour atteindre ces objectifs; sachant que 25 000 tonnes de boues sont utilisées comme matériaux de recouvrement des déchets dans les CSDU.

6.2 Les déchets de déchetteries: valoriser 60 % des encombrants et collecter les déchets toxiques

Le plan affiche des objectifs en matière de valorisation des encombrants et de collecte des déchets toxiques. A terme (2015), 78 % des 400 000 tonnes de déchets de cette catégorie devront être valorisés.

Type de valorisation	Tonnage	Pourcentage
Inertes	130 000 t	35,00 %
Matière et réemploi	85 000 t	22,00 %
Organique	80 000 t	21,00 %
Thermique	1 000 t	0,50 %
TOTAL	296 000 t	78,50 %



Pour atteindre cet objectif, le plan préconise :

- Une amélioration du réseau de déchetteries : construire entre cinq et dix déchetteries dans les cinq à six prochaines années notamment dans les grandes villes (Marseille, Aix, Martigues). Les projets actuels des collectivités vont dans ce sens ;
- Une valorisation accrue des encombrants ;
- Améliorer les équipements et le tri en déchetterie ;
- Développer le tri sur site et le broyage (centre en cours de construction à Istres, capacité de 32 000 T pour les encombrants) ;
- un à deux centres de tri à construire ;
- Favoriser le réemploi (ex : partenariats à développer avec des associations comme Emmaüs et Envie) ;
- Extraire les déchets d'équipement électrique et électronique, les pneus et les déchets toxiques.

Le centre de tri privé, situé à Arles, réalise le tri des encombrants des déchetteries de la commune. Les installations pourraient concourir à traiter 40 000 tonnes d'encombrants à l'ouest du département.

Pour l'est du département, le plan prévoit qu'il sera nécessaire de s'appuyer sur les sites existants comme les centres de tri de la Penne-sur Huveaune, des Pennes-Mirabeau et d'Aubagne, ou à défaut de créer à l'initiative des collectivités un centre capable de traiter un gisement de 60 000 tonnes d'encombrants, afin d'optimiser son fonctionnement.

Cette localisation d'un centre de tri à construire à l'est du département figure dans la notice explicative du plan (synthèse) et dans le plan lui-même qui indique les territoires des EPCI concernés soit la communauté urbaine MPM, la communauté d'agglomération GHB, la communauté d'agglomération du pays d'AIX, la communauté de communes l'Estello et du Merlançon et la commune de Gardanne. Une localisation plus précise semble difficile à faire compte tenu de l'enchevêtrement de l'histoire de ces collectivités dans l'est du département. Cependant le tribunal administratif, dans son jugement d'annulation du plan précité, a estimé que l'imprécision était trop grande :

«Considérant, d'autre part, que si le plan contesté prévoit la localisation des unités de tri-méthanisation-compostage sur le territoire de quatre collectivités (le SAN Ouest Provence, la communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume, la communauté du Pays d'Aix, la communauté de communes Vallée des Baux et Alpilles) dans le cadre de leurs déclarations d'intention de réaliser des installations de traitement biologique des ordures ménagères résiduelles, il comporte, en méconnaissance des prescriptions de l'article 2 du décret du 18 novembre 1996 relatives à la localisation préconisée, une incertitude sur la définition des sites particuliers d'implantation, laissée à la seule appréciation de ces collectivités qui n'ont pris aucun engagement précis sur ce point ; que s'agissant, en outre, des centres de tri, le plan ne précise pas davantage les installations dont la création sera nécessaire pour faire face aux besoins estimés, ni leur localisation préconisée ; que de telles omissions présentent, compte tenu des objectifs fixés aux plans départementaux d'élimination des déchets par les dispositions précitées et nota de la fonction prospective qui est dévolue à ces plans, et alors même que la charge de l'organisation de la collecte, du traitement et de l'élimination des déchets revient aux communes, un caractère substantiel ; que, dès lors, en approuvant par sa délibération du 30 janvier 2006 le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, le conseil général des Bouches-du-Rhône a fait une inexacte application des dispositions susmentionnées».

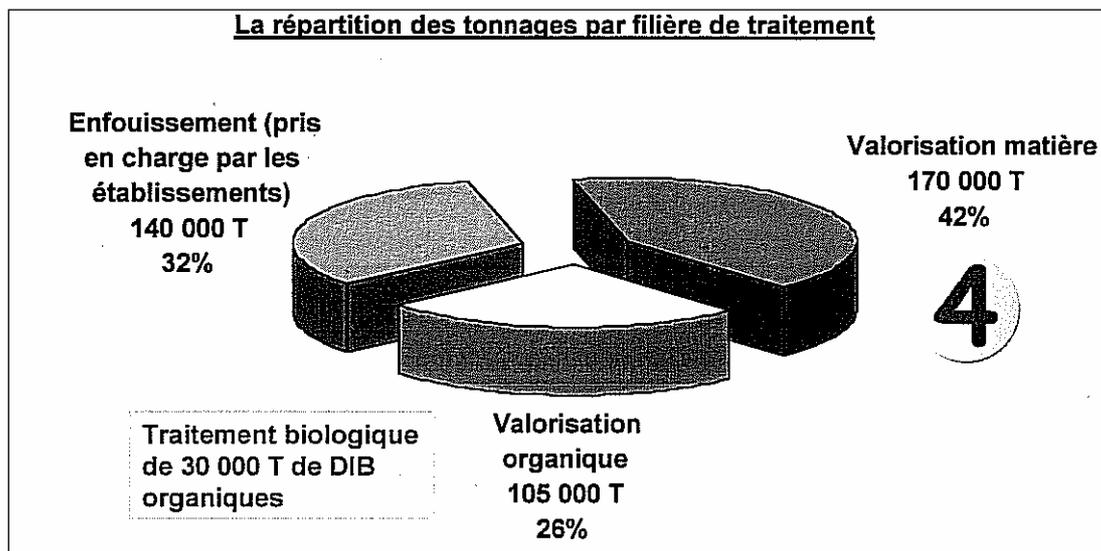
La position du tribunal administratif induit donc la coopération des communes, s'agissant notamment de la localisation des installations.

Le département contestait, avant de se désister en appel, ce considérant au motif que le plan fixe les principes de localisation de ces installations, rappelle que le choix des sites d'implantation doit satisfaire aux obligations tirées des règles d'urbanisme et à la réglementation des installations classées et pose des critères précis, assortis de contrainte à respecter. En réponse aux observations provisoires, le département, s'appuyant sur un arrêt « Commune de Braine-le-Château et Michel Thilleut e.a. contre Région Wallonne » du 1^{er} avril 2004 (demande de décision préjudicielle, formées par le Conseil d'Etat belge), maintient son argumentation juridique.

6.3 Les déchets banals des entreprises : augmenter la valorisation par recyclage et diminuer la part stockée en s'appuyant sur les installations existantes

A terme, les objectifs du plan liés à une stabilisation du gisement, visent à une amélioration du tri des déchets banals actuellement stockés en CSDU :

- 170 000 tonnes recyclées;
- 105 000 tonnes en valorisation organique ;
- 140 000 tonnes en CSDU.



Le plan départemental considère que le diagnostic territorial et l'évolution du taux d'équipement montrent que les techniques actuelles des centres de tri (240 000 tonnes) et des centres de compostage sont suffisantes pour atteindre ces objectifs.

6.4 Les déchets inertes : maintenir la filière de réutilisation en CSDU

Les CSDU du département réceptionnent 227 309 tonnes par an de déchets inertes issus des entreprises, en plus des 75 245 tonnes de déchets inertes des déchetteries, Il s'agit des déchets de chantiers (remblais, gravats, etc.). Une très large part de ceux-ci est réutilisée à des fins de compactage lors de l'exploitation des CSDU. 6 % seulement font l'objet d'un stockage ultime en CSDU.

L'objectif du plan est d'optimiser l'utilisation des tonnages d'inertes orientés en CSDU :

- Maintenir à 94 % la filière réutilisation en CSDU, notamment pour les déchets provenant des collectivités ;
- Limiter les apports de ces déchets aux besoins en matériaux ;
- Stopper le stockage ultime des inertes et déchets de chantier en mélange, en favorisant la collecte séparative et le recyclage.

6.5 Les déchets quotidiens des ménages : diminuer le flux et sa toxicité, augmenter le recyclage et créer une filière de valorisation biologique

6.5.1. La réduction à la source: prévenir l'accroissement de la production des déchets et augmenter le recyclage

L'hypothèse d'évolution du gisement retenue dans le cadre du plan tient compte de l'évolution démographique du département et d'une réduction à la source de la production par habitant de 5 % par an pendant 10 ans dès 2008, cet objectif devra passer à 7 % par an selon l'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (Grenelle 1). L'objectif est d'atteindre une stabilisation du gisement pour qu'en 2020 il soit égal à celui de 2005. Les simulations permettent d'envisager un gisement annuel constant à terme autour de 900 000 tonnes de déchets quotidiens des ménages.

La prévention nécessite d'associer l'ensemble des acteurs de la vie des produits : concepteurs, producteurs, distributeurs, consommateurs, y compris les collectivités locales en charge de la gestion des déchets.

La réduction de la toxicité sera mise en œuvre en parallèle, en partenariat avec les industriels, les distributeurs et les ménages.

Le plan préconise des actions à engager sur deux axes :

- Eviter l'apparition de nouveaux déchets, avec la généralisation des concepts d'éco-consommation, d'éco-responsabilité, d'éco-efficacité. L'éco-conception implique une approche globale, prenant en compte l'ensemble du cycle de vie du produit et ses impacts environnementaux. Le plan propose aux collectivités de mettre en place une forte communication sur le sujet et cite des exemples nationaux et internationaux de partenariat avec les industriels, commerçants, administrations, mise en place de la redevance des ordures ménagères, etc. ;
- Développer la valorisation matière, le réemploi, le recyclage et la réparation en développant la collecte sélective (doublement du tonnage en 2008 pour couvrir au moins 1 800 000 habitants en 2008) et par la mise en place d'un tri complémentaire dont les performances doivent être améliorées (verre de 14 à 26 kg/an/hab., le papier de 14 à 18 kg/an/hab., les emballages de 4,9 à 12 kg/an/hab., soit collecter 38 kg/an/hab. sur un gisement Eco-Emballages - ADEME de 86 kg/an/hab.) et aboutir à valoriser plus de 100 000 tonnes dès 2008.

6.5.2. Le choix exclusif du traitement biologique

Le plan vise à améliorer la collecte et le traitement de cette catégorie de déchets stockée à plus de 80 % dans des CSDU. Le plan a opté pour le traitement biologique et le tri complémentaire.

Après une analyse approfondie du gisement des déchets du département et du potentiel de valorisation organique qu'il recèle, ainsi que des nombreux débouchés qui s'offrent sur le territoire départemental, et sur la base du principe de précaution, le plan départemental a privilégié le traitement biologique des déchets en s'appuyant également sur des études approfondies permettant d'analyser les performances techniques de ces procédés et leurs impacts (santé, environnement, besoin énergétique, coût, emploi, filières de valorisation).

Selon les études, le traitement biologique par tri-méthanisation-compostage est celui qui génère le plus d'emplois, celui qui est le mieux maîtrisé en termes de risques sanitaires, celui qui produit le moins de gaz à effet de serre (compte tenu notamment des exigences du protocole de Kyoto) et qui est le moins onéreux.

En conséquence, le plan préconise l'implantation de quatre unités de tri-méthanisation-compostage, comprenant une chaîne de préparation de la matière organique, une chaîne de tri complémentaire et une chaîne de traitement biologique de la matière organique par méthanisation puis compostage en précisant leurs zones d'implantation et leur capacité de traitement :

	Unité de Tri-Méthanisation-Compostage			
	GHB	SAN	SMICTTOM	AIX
Flux d'ordures ménagères résiduelles passant par les centres de transferts existants				
Centre de Transfert				
AIX-EN-PROVENCE				100%
AUBAGNE	100%			
ENSUES-LA-REDONNE		100%		
EYRAGUES			100%	
FOS SUR MER		100%		
GRANS		100%		
MARSEILLE SUD	100%			
MARSEILLE NORD	46%	54%		
MOLLEGES			100%	
PEYPIN	100%			
PORT-SAINT-LOUIS-DU-RHONE		100%		
ROUSSET				100%
SAINT CANNAT				100%
SALON DE PROVENCE		100%		
TARASCON				
VITROLLES				100%
SAINTES MARIES DE LA MER			100%	
PERTUIS				100%
MARTIGUES		100%		
ARLES		100%		
Flux d'ordures ménagères résiduelles actuellement transportés directement en CET				
CET				
AIX EN PROVENCE				100%
CIOTAT(la)	100%			
FARE LES OLIVIERS (la)		100%		
GARDANNE	100%			
LANCON		100%		
MALLEMORT		100%		
MAUSSANE			100%	
PENNES MIRABEAU(les)				
PORT DE BOUC		100%		
SAINTE MARTIN de CRAU		100%		
SEPTEMES	-	-	-	-

Le plan prévoyait qu'à son échéance, moins de 40 % des déchets quotidiens des ménages seraient stockés en CSDU, que plus de 20 % de ces déchets seraient recyclés, et plus de 40 % valorisés pour permettre la production d'amendement organique avec obtention d'énergie (utilisation du biogaz).

Le plan précisait que ce choix de traitement était exclusif de tout autre et notamment de l'incinération.

Le tribunal administratif, dans son jugement d'annulation précité, a considéré que :

«Considérant, d'une part, qu'il résulte des dispositions précitées de l'article du décret que la finalité des plans départementaux d'élimination des déchets est de coordonner les actions à mener par les différentes parties concernées en matière d'élimination des déchets ménagers et assimilés; qu'un tel document de planification ne saurait légalement être approuvé s'il édicte des prescriptions visant à interdire un procédé particulier d'élimination ; que le plan contesté prévoit qu'il « s'appuiera exclusivement » sur les procédés de traitements suivants :

- collecte sélective et tri des déchets des ménages et des professionnels,
- tri complémentaire des ordures ménagères résiduelles et des encombrants,
- méthanisation et compostage des fractions organiques des déchets ménagers et des déchets banals des entreprises,
- recours aux centres de stockage de déchets ultimes.

Considérant que l'énumération des modes de traitement ainsi envisagés par le plan a un caractère limitatif; ce qui a pour conséquence, notamment, l'interdiction de tout recours au mode incinérateur figurant déjà au nombre des actions qu'il avait pour objet de coordonner; qu'antérieurement à l'approbation du plan, le préfet des Bouches-du-Rhône avait autorisé l'exploitation d'un centre de traitement multi-filières de déchets ménagers avec valorisation énergétique par un arrêté en date du 12 janvier 2006 dont le document litigieux n'a pas tenu compte dans sa finalité de coordination.

Que dans ces conditions, les dispositions restrictives du plan sont de nature à le rendre non conforme aux principes définis par l'article L. 541-1 du code de l'environnement et l'article 1 du décret du 18 novembre 1996».

Dans ce motif d'annulation, la juridiction administrative a admis que l'autorisation d'exploitation de l'usine d'incinération, antérieure de quelques jours à la délibération d'approbation du PDEDMA rendait nécessaire la coordination de cette action par le plan qui ne pouvait l'exclure des procédés de traitement. Le département qui avait fait appel de cette décision, avant de se désister, considérait que le préfet, partie prenante à l'élaboration du PDEDMA, avait délivré cette autorisation en toute connaissance de son incompatibilité avec le plan sur le point d'être définitivement adopté.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le département s'appuyant les articles L. 541-1 et L. 541-14 du code de l'environnement, le décret n°96-1008 du 18 novembre 1996 et sur un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes en date du 14 mai 2002 « Association Manche Nature » (n° 98NT00426) soutient toujours que « l'interprétation du tribunal administratif de Marseille reste discutable ».

En fait deux problèmes juridiques se posent :

- L'absence de coordination des actions de traitement :

Conformément aux prescriptions de l'article L. 541-14 du code de l'environnement précité, le PDEDMA de 2006 a établi un diagnostic territorial pour :

- recenser l'état des structures existantes (EPCI et communes) ;
- réaliser l'inventaire des quantités de déchets à éliminer, par nature et origine, et par grand type de producteurs ;
- réaliser un inventaire des installations existantes appropriées pour l'élimination et la valorisation des déchets, et celles dont la demande d'autorisation d'exploiter a été déposée ;
- recenser les documents d'orientation, des programmes et des projets des personnes morales de droit public et de leurs concessionnaires dans le domaine des déchets.

Dans le plan, approuvé le 30 janvier 2006, le centre de traitement multi-filières de déchets ménagers, provenant du territoire de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM) avec valorisation énergétique à Fos-sur-Mer est recensé au titre d'une demande d'autorisation d'exploiter déposée par la société EVERE le 18 août 2005. Cette autorisation avait été accordée le 12 janvier 2006, soit quelques jours avant l'approbation du plan. La construction d'une usine d'incinération des ordures ménagères était recensée à titre de projet dans le schéma général de gestion des déchets ménagers et assimilés bien que le principe de délégation de service public ait déjà été décidé par la CUMPM ainsi que celui d'un bail à construction. Le permis de construire de ce centre de traitement a été autorisé par un arrêté du préfet de Bouches-du-Rhône du 20 mars 2006.

Ce permis a fait l'objet d'un recours en excès de pouvoir introduit par le SANOP et la commune de Fos mais il a été finalement validé par la cour administrative d'appel de Marseille qui, dans un arrêt du 20 novembre 2009, a précisé que le plan départemental n'a ni pour objet ni pour effet de sanctionner des règles d'urbanisme.

Dans sa décision sur la validité du plan le tribunal administratif n'a pas retenu l'analyse de son commissaire du Gouvernement. Celui-ci considérait que le plan devait prendre en compte l'existant mais qu'il n'avait pas à s'y conformer si celui-ci ne lui permettait pas d'atteindre les objectifs fixés par le code de l'environnement. Le tribunal en a décidé autrement compte tenu de l'importance de l'autorisation d'exploitation précitée : cette décision a délimité en l'espèce les objectifs du PDEDMA qui doivent se conformer à l'existant.

- Le second problème juridique posé concerne l'étendue des pouvoirs du plan en matière de fixation de priorités fixées au § 3 de l'article L. 541-14 du code de l'environnement précité.

Cet article précise que le plan :

«3° Énonce les priorités à retenir compte tenu notamment des évolutions démographiques et économiques prévisibles :

- a) Pour la création d'installations nouvelles,
- b) et peut indiquer les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés à cet effet,
- c) Pour la collecte, le tri et le traitement des déchets afin de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement compte tenu des moyens économiques et financiers nécessaires à leur mise en œuvre».

La question est de savoir si, pour atteindre ces objectifs, un plan départemental peut exclure un mode traitement particulier, comme l'avait fait le plan des Bouches-du-Rhône. La juridiction administrative de première instance lui a dénié ce pouvoir, compte tenu des circonstances de l'espèce.

(De son côté, en matière d'urbanisme, la cour administrative d'appel de Marseille, dans un jugement en référé du 17 mai 2006, a considéré qu'un plan d'aménagement de zone pouvait interdire l'implantation d'un incinérateur. Décision rendue à propos du même incinérateur de Marseille visé dans la délibération du SANOP, en date du 16 janvier 2006, par laquelle ledit syndicat a approuvé une seconde modification du plan d'aménagement de zone de la zone industrielle portuaire de Fos-sur-Mer. Cette délibération a fait l'objet d'une ordonnance, en date du 28 février 2006, par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a ordonné, à la demande du préfet des Bouches-du-Rhône, la suspension de cette délibération. La cour a suspendu le sursis).

En novembre 2009, les deux plus importantes usines de TMC ne sont pas construites.

La communauté d'agglomération «Pays d'Aubagne et de l'Etoile» (GHB) a lancé une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la construction d'une usine de tri/valorisation organique comprenant les études, l'élaboration des dossiers de consultation d'entreprises et la mise en œuvre de l'ensemble des procédures administratives d'autorisation.

Le marché d'assistance à maître d'ouvrage a été attribué à la SEM Treize Développement à l'issue d'une procédure adaptée pour un montant de 45 328,40 € (TTC) pour la phase 1 et de 48 677,20 € (TTC) pour la phase 2. L'objectif est, pour GHB, de lancer les dossiers d'autorisation en fin d'année 2010 pour un début de construction de l'usine fin 2011. En ce qui concerne les tonnages traités, la communauté envisage deux options :

- soit 45 000 tonnes correspondant aux déchets produits par leur agglomération,
- soit 90 000 tonnes en prenant en compte les déchets produits par les communes à l'est de Marseille-Provence-Métropole qui traitent aujourd'hui leurs déchets sur le site du Mentaure (à La Ciotat).

Le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence (SANOP) a approuvé par délibération n° 221/05 du 11 mai 2005, le lancement d'une étude de définition d'un système global de gestion optimisée et durable des déchets ménagers et assimilés sur le territoire du SAN et qui pourrait s'étendre à d'autres intercommunalités et collectivités autant que de besoin. Le 15 septembre 2006, le comité syndical a approuvé par délibération n° 495/06, le principe de l'acquisition sur la zone industrielle portuaire de Fos d'une parcelle destinée à l'implantation de l'unité de méthanisation.

Par délibération du 9 novembre 2007, il a approuvé un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec la société d'économie mixte Treize Développement pour un montant de 1 400 599,72 € TTC, prix global et forfaitaire.

Selon les termes du cahier des clauses techniques particulières (CCTP), la mission concernait l'assistance à la réalisation sous maîtrise d'ouvrage publique d'une unité de triméthanisation-compostage (TMC) des ordures ménagères résiduelles d'une capacité maximale de 180 000 tonnes par an (tonnage 2015) découpée en trois tranches (100 000, 50 000 et 30 000 tonnes).

Par délibération n° 694/08 du 22 octobre 2008, le bureau syndical a approuvé l'avenant n° 1 qui avait pour objet de modifier le volume des études de la phase 1 et d'en prolonger le délai de six mois. Compte tenu de l'évolution du projet, Ouest Provence a souhaité étudier l'opportunité de réaliser une troisième tranche conditionnelle de traitement. Ceci a donné lieu à l'approbation de l'avenant n° 2 au marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage par délibération n° 135/09 du 3 avril 2009.

L'usine elle-même n'est pas construite, aucun marché n'a encore été passé, le dimensionnement étant encore à l'étude. Le SANOP envisage la possibilité de traiter par méthanisation, en plus de ses déchets et de ceux des villes et communautés d'agglomérations limitrophes, les 250 000 tonnes annuelles de déchets que la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole prévoit d'incinérer et ce afin de proposer une alternative à l'incinération. Face à ces projets, la communauté urbaine a indiqué à la chambre qu' « *Il n'est de fait prévu aucun traitement sur les unités de compostage — méthanisation qui pourrait être développées par le territoire du SANOP et du Pays d'Aubagne et de l'Etoile.* »

Par ailleurs, le Grand port maritime de Marseille dispose dans la zone industrielle de Fos-sur-Mer, d'un terrain de 13 hectares, embranchable fer, et correspondant aux besoins du projet. En conséquence le conseil syndical a annulé la délibération n° 495/06 et a décidé de conclure avec le Grand port maritime de Marseille un bail à construction sur ce terrain pour un terme fixé au 20 mars 2075 et un loyer annuel de 192 258 € HT (valeur 2009), assorti d'une convention de mise à disposition des terrains jusqu'à la date de prise d'effet du bail pour un montant de redevance annuel de 9 813 € HT.

La position de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole, si elle n'évolue pas, rendra caduque les prévisions d'extension des usines de TMC de la communauté du Pays d'Aubagne et de l'Etoile (anciennement GHB), et du SANOP. En réponse aux observations provisoires, le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence a indiqué : « *Toutefois, compte tenu de l'ampleur des enjeux pour le territoire de Ouest Provence et de la sensibilité de ce sujet, les difficultés relatées par l'audit de MPM et les litiges encore pendants devant la juridiction administrative, incitent le conseil syndical de Ouest Provence à maintenir encore ouverte la possibilité d'une alternative au recours à l'incinération. Il s'agit d'une option que le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence ne peut fermer et qui fera l'objet d'un choix ultime, par son conseil syndical, en fonction des circonstances.* ».

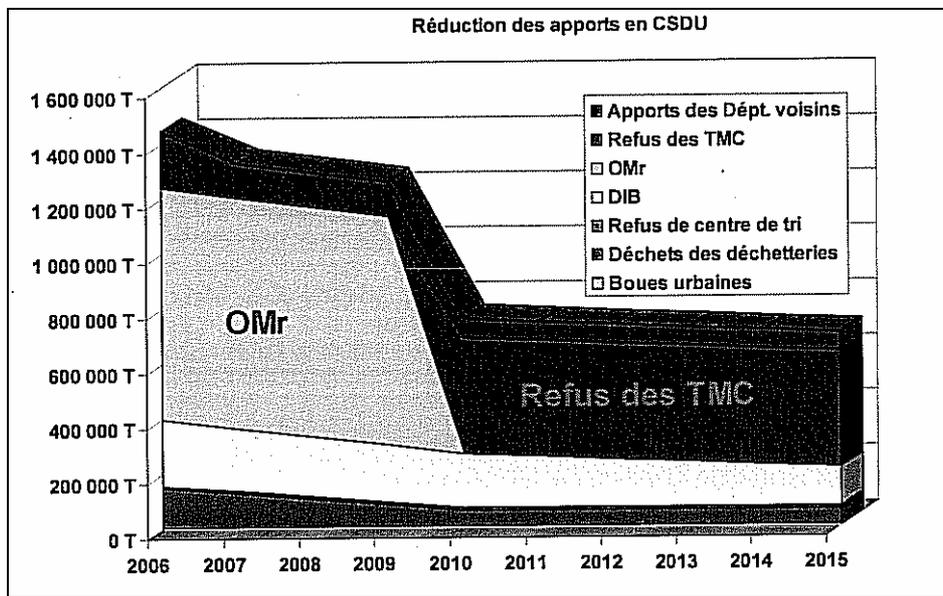
Néanmoins les marchés d'AMO passés avec la SEM, Treize Développement assureront à cette dernière, qui a présenté en 2006 et 2007 un déficit d'exploitation net respectif de 136 K€ et 316 K€, un financement de 1,2 M€, sans compter d'un montant de 1,43 M€ versés par le département au titre du plan de 2006.

Collectivité	Tonnage traité TMC	Montant HT marché AMO	% de rémunération coût minimum	Coût usine estimation GIRUS : minimum : 350 €/t	% de rémunération coût maximum	Coût usine estimation GIRUS : maximum : 430 €/t
GHB	45 000,00	37 900,00	0,24 %	15 750 000,00	0,20 %	19 350 000,00
SANOP	180 000,00	1 171 070,00	1,86 %	63 000 000,00	1,51 %	77 400 000,00
TOTAL		1 208 970,00				

6.6 Le stockage des déchets ultimes : diviser par deux les apports en CSDU et s'appuyer sur les opportunités de stockage dans le département

La mise en place des mesures décrites précédemment doit permettre de diminuer de moitié les apports en CSDU. Dès la mise en place opérationnelle des installations des unités de tri-méthanisation-compostage (TMC), il n'y aura plus d'apports de déchets bruts des Bouches-du-Rhône en CSDU.

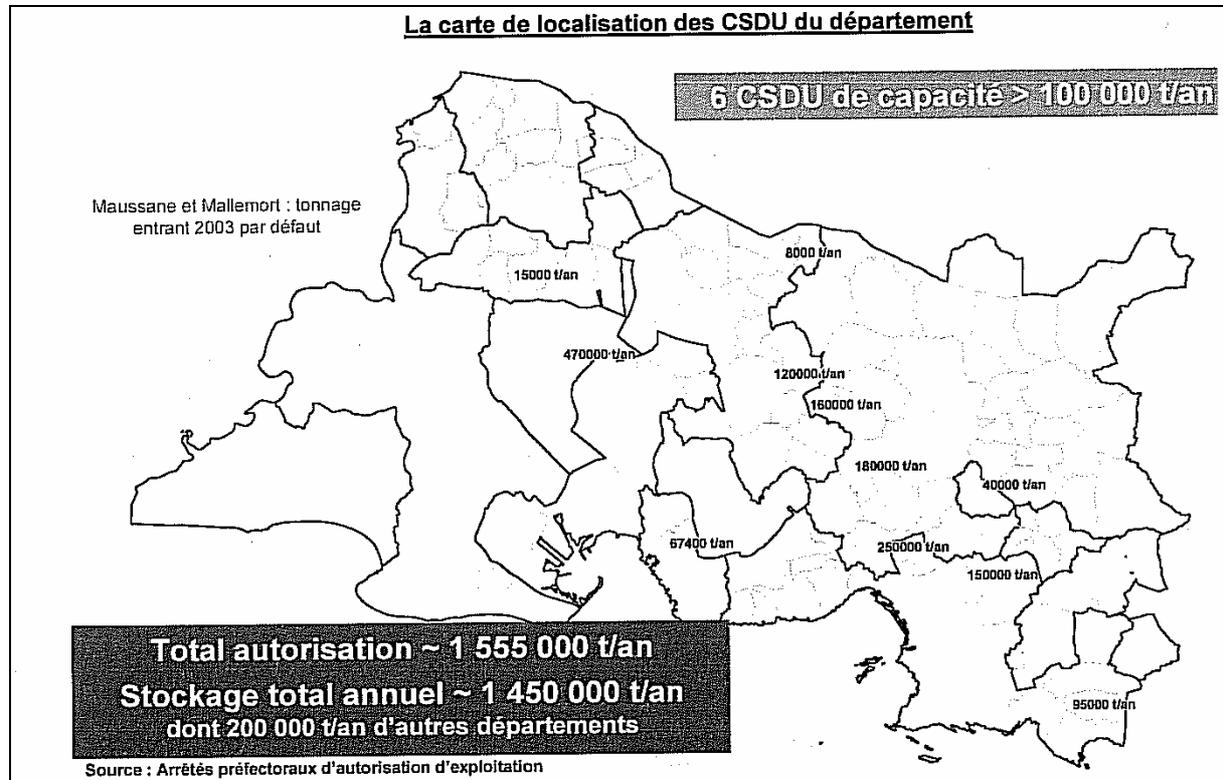
Le graphique suivant présente l'évolution des tonnages de déchets ultimes à stocker.



Le plan prévoit qu'outre les refus stabilisés des usines de tri-méthanisation-compostage, les CSDU accepteront les déchets ultimes issus du traitement des déchets de déchetteries, du tri des déchets banals des entreprises, de quelques boues urbaines et les apports des départements voisins, dans le respect des objectifs fixés par le plan et par les plans de ces départements.

L'étude menée par la société ARCADIS en collaboration avec la société TREIZE Développement, a permis de connaître précisément la situation des CSDU du département et d'évaluer les capacités de stockage à terme.

La carte de localisation des CSDU du département :



Ces études ont permis également d'évaluer les possibilités de stockage au cours du plan, en prenant en compte les fermetures ou les extensions à venir, par exemple la fermeture du CSDU de Saint-Martin-de-Crau («décharge d'Entressen»), le projet de CSDU du Vallon du Fou (Martigues) ou encore l'extension du site de la Malespine à Gardanne.

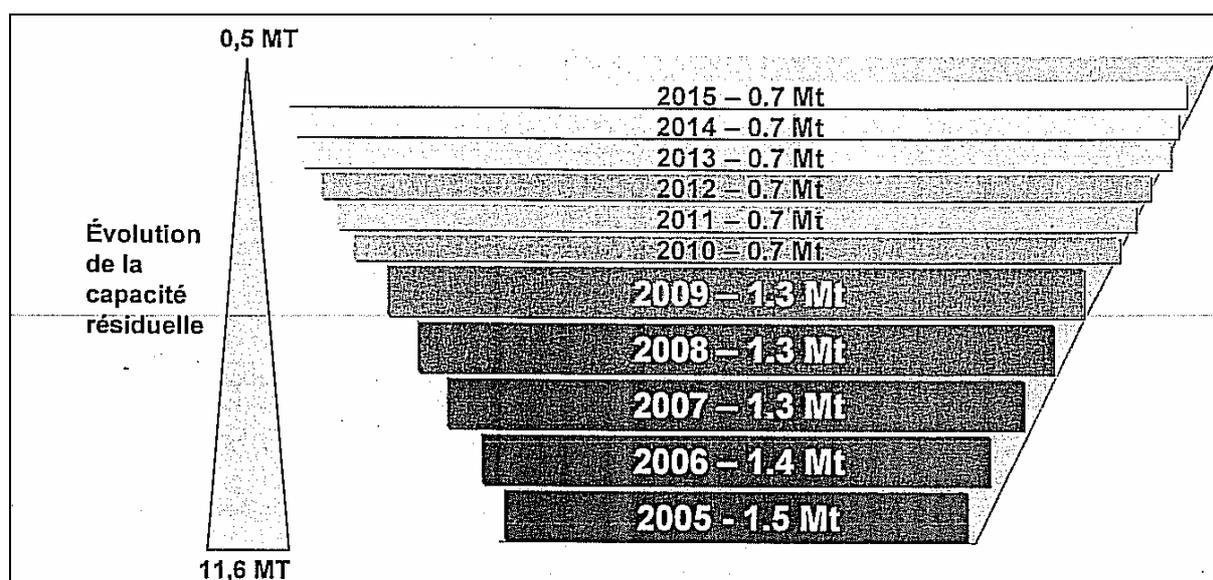
SITES	Année prévisionnelle de fermeture	Capacité résiduelle existante (en m ³)	Capacité potentielle d'extension (en m ³)	Commentaires éventuels
Le Mentaure – La Ciotat	2009	475 000	3 000 000	-
Jas de Rhode – Les pennes Mirabeau	2022	3 000 000	2 000 000	-
La Montagne – Septèmes les vallons	2016	1 800 000	2 000 000	Site à potentiel certain
La Malespine - Gardanne	2007	120 000	2 000 000	Site à potentiel certain
L'Arbois – Aix en Provence	2015	1 650 000	2 000 000	-
La Vautubière – La Fare les Oliviers	2018	2 400 000	8 000 000	-
Le Seneguiet - Lançon	Fin 2008	480 000	1 000 000	-
Le Valentoulin – Port de Bouc	2006	75 000	0	Site en cours de fermeture
Les Fumades - Mallemort	Fin 2007	22 500	0	Géologie défavorable pour extension
St Martin - Maussane	Fin 2008	45 000	0	Fermeture programmée
Entressen – St Martin de Crau	Fin 2006	940 000	0	Fermeture programmée
Vallon du Fou – Martigues (*création)	2031*	-	2 375 000*	DDAE en cours d'instruction
TOTAL		11 007 500	22 375 000	

Tableau 2 : Tableau récapitulatif des CET existants et des projets avancés

Source : Etude ARCADIS

Comme le montre le graphique suivant, la simulation du remplissage des CSDU correspondant à la mise en œuvre du plan confirme que les capacités de stockage dépassent l'échéance du plan, puisque le cumul des apports se situera autour de 11,1 millions de tonnes sur la période 2005-2015 pour une capacité totale fin 2004 de 11,6 millions de tonnes.

Schéma de la simulation de remplissage des CSDU de 2005 à 2015 :



Il en résultera une capacité résiduelle fin 2015 de 0,5 millions de tonnes. Or à court terme, les deux projets cités précédemment offriront 5 millions de tonnes de capacités supplémentaires.

Par ailleurs, les études conjointes des sociétés ARCADIS et TREIZE Développement ont montré qu'à moyen terme les solutions possibles pour le stockage des déchets pourront être l'extension de quelques sites existants présentant des caractéristiques favorables. Ces extensions offriront 16 millions de tonnes de capacités supplémentaires à l'avenir.

Les capacités de stockage sont suffisantes sur la durée du plan, cependant compte tenu de la fermeture de la décharge d'Entressen en 2010 et en attendant la mise en œuvre des installations de tri-méthanisation-compostage, il sera nécessaire d'augmenter temporairement les autorisations administratives annuelles de stockage des autres CSDU.

7 L'INSTITUTION D'OUTILS DE PILOTAGE ET DE SUIVI DU PLAN DEPARTEMENTAL

7.1 La procédure mise en place

Après l'adoption du plan, le règlement intérieur de la commission consultative avait été modifié en 2007 pour le suivi et l'accompagnement du plan. Le président du conseil général devait présenter, au moins une fois par an, un rapport relatif à la mise en œuvre du plan.

Deux instances avaient été créées :

- Trois groupes de travail chargés d'examiner la maîtrise et réduction des flux, le suivi des installations, développement des projets et en application de la loi du 13 juillet 1992 et du décret n° 93-1410 du 23 décembre: suivi des commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), enfin le suivi des filières des recyclables et du compost.
- Un groupe de rapporteurs, présidé par le délégué au plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Le 2 février 2007, la commission consultative s'était réunie pour examiner le premier rapport sur l'exécution du plan en 2006 :

Une collecte des données des collectivités avait été réalisée avec une définition des indicateurs de tonnages et de performance, le recensement des nouvelles installations, des indicateurs économiques.

Dès cette réunion, la commission avait constaté les difficultés rencontrées par les groupes de travail :

- Disparité dans les retours d'information des collectivités nécessitant un effort complémentaire de mise en cohérence ;
- Nécessité de développer avec les services de l'Etat (DRIRE et DDE) un langage commun, d'homogénéiser et de mettre en cohérence l'acquisition des données, de mettre en place un dispositif concerté de collecte de la donnée auprès des entreprises privées ;
- Difficulté d'établissement des données :
 - o Pour la collecte sélective en raison de la mauvaise connaissance des refus et des tonnes effectivement valorisées et de la non connaissance des flux différenciés de la collecte en PAP pour certaines collectivités ;
 - o Pour les autres collectes en raison du changement de mode de collecte, de la réévaluation partielle de la population et de l'identification des origines des déchets hétérogène sur le département ;

- Pour les données économiques en raison de la méconnaissance des coûts globaux (transfert de compétence non entièrement achevé, communication partielle des données par les entreprises privées), comptabilité analytique non mise en place sur la totalité des collectivités.

7.2 Les outils de suivi du plan

Le plan avait pour objectifs de mettre en place une interface d'échanges pour faciliter la transmission des données des EPCI à partir d'un référentiel commun pour permettre une consolidation départementale des données.

La commission s'est encore réunie le 12 juillet 2007 pour la présentation des rapports d'activité 2006 des collectivités : description des indicateurs de suivi des données 2005 et 2006 et des rapports d'état d'avancement de la gestion des déchets pour chaque EPCI.

La commission ne s'est pas réunie en 2008 à la suite de l'annulation du PEDMA.

L'annulation du plan par le tribunal administratif a mis fin au suivi du plan qui n'aura été appliqué qu'une année.

8 LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PLAN DEPARTEMENTAL EN 2008

A la suite de l'annulation du plan de 2006, par jugement du tribunal administratif du 2 octobre 2007, le représentant de l'Etat a demandé, par courrier du 7 octobre 2008, au président du conseil général, de faire élaborer un plan dans un délai de neuf mois (juillet 2009) et de procéder à son évaluation environnementale.

Le 22 novembre 2008, la commission permanente du conseil général a autorisé l'opération de mise en œuvre et de suivi du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, ainsi que l'élaboration de l'évaluation environnementale du plan et accepté le principe du lancement d'une procédure d'appel d'offres ouvert d'assistance à maîtrise d'ouvrage, le département abandonnant ainsi la procédure du marché de prestations intégrées «in house» utilisée pour l'élaboration du plan de 2006.

8.1 L'appel d'offres ouvert d'assistance à maîtrise d'ouvrage

La délibération précitée du 22 novembre 2008 qui acceptait le principe du lancement d'une procédure d'appel d'offres ouvert d'assistance à maîtrise d'ouvrage avait prévu la mission suivante :

- «- Assister le maître d'ouvrage dans ses fonctions de secrétariat de la commission consultative du plan ;
- Assistance à la mise en œuvre d'un outil de suivi et de traitement des données départementale des déchets ;
- Assurer la réalisation du diagnostic territorial de gestion des déchets sur le territoire du plan ainsi qu'une présentation homogène des éléments techniques des éventuelles études préalables au plan ;
- Assurer la réalisation de l'évaluation environnementale du plan ;
- Assurer la rédaction finale du plan incluant le scénario de gestion des déchets choisi en commission ;

- Assistance à la gestion de toutes les phases administratives de l'opération, enquêtes publiques notamment ;
- Prestations d'achèvement de la mission».

Un avis de marché a été publié le 12 décembre 2008 au BOAMP et le 16 décembre 2008 dans un journal local (La Marseillaise) avec, entre autres, les indications suivantes :

Objet du marché : assistance pour l'élaboration du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés des Bouches-du-Rhône et son évaluation environnementale ;

Critères d'attribution : offre économiquement la plus avantageuse appréciée en fonction de critères énoncés ci-dessous avec leur pondération :

- valeur technique des prestations : 60 %,
- prix des prestations : 30 %,
- cohérence du planning : 10 %.

Dix-neuf dossiers ont été retirés ou téléchargés par les entreprises mais seulement deux candidatures ont été reçues dont celle de la SEM Treize Développement. L'ouverture des plis, en commission d'appel d'offre, s'est déroulée le 29 janvier 2009, en l'absence du payeur départemental et du représentant du directeur de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dont la présence est facultative.

La commission d'appel d'offres a procédé à l'évaluation détaillée des offres sur trois critères :

- 1^{er} critère : la valeur technique de l'offre

a) Moyens utilisés :

La note à attribuer ne variait que de 0 à 1. Ce coefficient semble très faible sauf à penser que les services du conseil général restaient à la disposition du prestataire, ce que le département a contesté.

b) Note méthodologique d'organisation et de réalisation de la mission pour les quatre axes :

c) Inventaire des documents administratifs nécessaires aux phases de consultation et planning associés :

Les notes obtenues étaient ensuite pondérées à 60 %.

C'est sur la valeur technique que l'offre de la SEM Treize Développement a été retenue.

L'offre était plus volumineuse et plus détaillée mais il ne semble pas que l'offre de l'autre société comportait des imprécisions ou des omissions. La SEM Treize Développement ayant déjà assisté le maître d'ouvrage dans l'élaboration du premier PDEDMA a reproduit le même schéma et la même méthodologie que précédemment.

- 2^{ème} critère : Le prix

Le conseil général avait estimé le prix à 266 000 €TTC.

La SEM Treize Développement avait proposé un prix de 264 784,83 € et l'autre société la somme de 285 604,80 €TTC.

- 3^{ème} critère : La cohérence du planning.

Au final la société Treize Développement a obtenu la meilleure note lui permettant de se placer en premier rang et d'obtenir l'attribution du marché.

C'est surtout la valeur technique de l'offre qui, s'appuyant plus sur les détails des offres que sur les moyens en personnel (nombre et qualification) mis en œuvre, a permis à la société Treize Développement, société dont les méthodes de travail sont bien connues du conseil général, d'obtenir le marché.

Cette mise en concurrence a néanmoins permis au conseil général d'obtenir l'établissement d'un prix de 264 784,83 € TTC, 3,5 fois moins cher que le contrat «in house» de 2004. Le département a répondu qu'il n'avait pas « décidé d'abandonner la procédure in house » mais qu'il s'était conformé aux évolutions jurisprudentielles et que le nouveau contrat concernait une mise à jour du plan dans le cadre d'une procédure classique d'élaboration. Mais cette précision ne figurait pas dans le règlement d'appel d'offres. De plus, lors de l'élaboration du plan précédent, l'organisation du débat public avait fait l'objet d'un marché séparé et la majorité des études avaient été financièrement prises en charge par le département. La chambre constate que si les missions de ce deuxième contrat sont décrites de façon plus synthétique, il n'y a pas de différence de contenu justifiant un tel écart de prix.

8.2 Les procédures d'élaboration du nouveau PDEDMA

Lors de la première réunion de la commission consultative du nouveau plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, en date du 15 avril 2009, le président du conseil général des Bouches-du-Rhône a, concernant le dossier de l'incinérateur, insisté sur la nécessité d'être réaliste : dans un contexte de crise économique, les collectivités ne peuvent accepter un dédit de 500 M€. Ce chiffre représente la création et le maintien de 10 000 emplois dans le département. Il souligne le fait que, dans le projet, le dispositif global de traitement a été amélioré avec l'accord du préfet de région (augmentation de la part de méthanisation).

Le plan doit de fait intégrer l'unité d'incinération de Fos qui est construite, mais le conseil général souhaite qu'il n'y ait plus aucune nouvelle unité d'incinération construite dans le département et que l'on substitue à terme la méthanisation à l'incinération.

Le président,

Bertrand SCHWERER

REPONSE DE

M. Jean-Noël GUERINI

Président du Conseil général
des Bouches-du-Rhône