

AVIS N° 2003-02

**RELATIF
AUX BOUES D'EPURATION ET LEURS PERSPECTIVES
DE GESTION EN ILE-DE-FRANCE**

**présenté au nom de la Commission
de l'agriculture, de l'environnement et de la ruralité**

par Guy ATLAN

CERTIFIE CONFORME
LE PRESIDENT

Jean-Claude BOUCHERAT

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA REGION ILE-DE-FRANCE

VU :

- ❑ Le code général des collectivités territoriales ;
- ❑ La réglementation française relative à la gestion des matières organiques fermentescibles dont les décrets de 1997 et 1996 relatifs à l'épandage agricole d'effluents ;
- ❑ La réglementation européenne concernant les boues et les matières organiques dont la directive de 1991 sur les eaux résiduaires urbaines ;
- ❑ la communication du CESR sur " le plan écologie de l'Ile-de-France " présentée le 19 octobre 1992 par M. Louis Guieysse ;
- ❑ les rapports et avis concernant les problèmes énergétiques en Ile-de-France, et particulièrement les valorisations énergétiques des déchets des 21 novembre 1991, 4 octobre 1994 et 6 avril 1995 ;
- ❑ l'avis du CESR sur " l'action régionale pour maîtriser et valoriser les déchets " du 18 novembre 1993 ;
- ❑ le rapport et l'avis du CESR sur " la gestion durable des déchets ménagers et assimilés en Ile-de-France à l'horizon 2002 " présentés le 13 septembre 2001 par M. Louis Feuvrais.
- ❑ la décision du 5 juin 2002 du Bureau du CESR de confier à la Commission de l'agriculture, de l'environnement et de la ruralité, l'élaboration d'un rapport d'autosaisine sur les perspectives de gestion des boues des stations d'épuration en Ile-de-France.

CONSIDERANT :

Au titre des recommandations émises en avril 2002 par le Conseil européen sur la nouvelle politique à mettre en place dans le cadre du sixième programme sur l'environnement :

- que le problème de l'élimination des boues des stations d'épuration, qui s'inscrit dans un large débat touchant notamment les questions liées à la sécurité alimentaire et celles portant sur la préservation de la qualité des sols, représente un enjeu important des politiques d'assainissement ;
- qu'il faut s'attendre à une augmentation importante de la production de boues dans les années à venir en raison des progrès enregistrés dans les pratiques de dépollution ;
- que le Conseil européen invite les États membres de l'Union européenne à inscrire la protection des sols dans leurs politiques nationales de préservation de l'environnement au même titre que la préservation de la qualité de l'air et de la ressource en eau ;

- que le Conseil européen annonce, pour l'année 2003, une révision de la directive sur les boues d'épuration énonçant des valeurs seuils pour les éléments indésirables présents dans les boues et des règles sur les conditions de leur utilisation sur les sols ;
- que les États membres de l'Union européenne sont invités à mettre rapidement en oeuvre des plans et programmes visant à réduire la présence des éléments indésirables dans les eaux résiduaires urbaines et à engager des campagnes d'information incitant les citoyens à modifier leurs comportements pour tendre vers les préconisations proposées ;

Au titre de la situation actuelle de l'élimination des boues urbaines en Ile-de-France et du débat mené autour de l'épandage agricole :

- que l'Ile-de-France est confrontée à la même problématique que celle des autres régions de métropole, avec la particularité toutefois d'une plus forte concentration urbaine et de la présence d'une plus grande quantité de boues à éliminer, dont la gestion au niveau local n'apparaît pas encore parfaitement maîtrisée à ce jour ;
- que l'Ile-de-France a, de plus, la particularité de compter sur son territoire la deuxième plus grande usine de traitement des eaux usées du monde après Chicago : l'usine d'Achères ;
- que l'élimination des boues en Ile-de-France se déroule selon trois modes : l'épandage agricole pour les 2/3 environ des volumes produits, l'incinération et la mise en décharge pour le 1/3 restant ;
- que l'épandage agricole, qui s'inscrit dans le cycle de préservation de la matière, représente le mode d'élimination le plus ancien et le plus économique, mais qu'il présente aussi des inconvénients ;
- que l'épandage agricole n'est, en outre, à cette heure, sérieusement concurrencé par aucune autre filière d'élimination susceptible de le remplacer ou de le suppléer majoritairement dans un avenir proche ;
- que l'incinération des boues présente les mêmes risques (dioxine...) que toutes les autres formes d'incinération de déchets et suppose, pour sa mise en oeuvre, un processus de déshydratation préalable ;
- que l'élimination des boues dans les centres d'enfouissement technique est en principe réservée, depuis Juillet 2002, aux seules boues non conformes mais perdure cependant, malgré l'interdiction actuelle, dans des décharges non prévues à cet effet ;
- que la réglementation française, mise en place en 1997/98 conformément aux directives européennes, encadre la pratique de l'épandage en indiquant notamment, dans ses

principes généraux, que l'épandage agricole n'est concevable :

- que s'il est sans conséquence sur la santé des hommes, des animaux et des plantes,
 - que s'il préserve la qualité des eaux souterraines et superficielles ainsi que la qualité des sols,
 - que s'il présente un intérêt agronomique ;
-
- que l'introduction de ces règles place l'émetteur de boues au centre du processus de traitement des eaux usées et de l'élimination des boues qui en résultent, sous l'angle des responsabilités tant technique que civile face aux risques encourus, notamment en matière de pollution des sols ;
 - que l'acceptation difficile, voire le rejet, de l'épandage agricole résulte de multiples facteurs, la nature des motifs variant selon chaque acteur et son rôle dans la filière d'élimination ;
 - que les agriculteurs et leurs organisations, qui contestent l'intérêt agronomique réel des boues et l'économie qu'elles représentent en termes d'équivalent engrais, figurent au premier rang parmi ces acteurs ;
 - que les agriculteurs craignent principalement le développement d'un éventuel facteur de risque non identifié à ce jour et demandent la création, à l'échelon national, d'un fonds de garantie, cette demande étant relayée par les propriétaires fonciers ;
 - que les riverains et les associations qui les représentent dénoncent, pour leur part, les nuisances de toutes sortes entraînées par les boues : dénaturation des paysages, mauvaises odeurs, persistance de décharges non réglementées contenant des boues non traitées, risque de pollution des eaux souterraines, etc ;
 - que les responsables des collectivités locales se plaignent, pour leur part, des apports de boues produites hors de leurs territoires, et principalement de celles provenant de l'usine d'Achères ;
 - que cette situation, souvent rencontrée en Ile-de-France, rend difficile l'établissement des ententes locales indispensables ainsi que l'établissement de contrats de partenariat avec les agriculteurs sur le long terme ;
 - que les acteurs des industries agroalimentaires et de certaines chaînes de distribution alimentaire, anticipant sur les réactions des consommateurs, imposent à la profession agricole des normes de production conduisant à l'interdiction de l'usage de boues dans certains cas ;
 - que l'opinion publique ne dispose pas, pour sa part, des informations lui permettant de porter un jugement objectif sur les risques liés à l'utilisation des boues d'épuration .

ÉMET L'AVIS SUIVANT

TITRE I : La production des boues et leur élimination.

Article 1 : Prendre en compte les recommandations européennes.

Le CESR demande que les pouvoirs publics prennent rapidement en compte les préconisations inscrites dans la prochaine directive de la Communauté européenne sur les boues résiduaires urbaines et harmonisent la législation française avec celles-ci, de sorte que l'impératif de protection des sols devienne un objectif national clairement désigné.

Article 2 : Prendre en compte à l'échelon régional la question de l'élimination des boues.

Le CESR se félicite des aménagements prévus sur la période 1999-2006 dans le contrat de bassin de la zone centre établi par la Région, l'Agence de l'Eau Seine-Normandie et le SIAAP. Ces aménagements conduiront à une meilleure dépollution des eaux usées de la zone centrale (qui draine environ 76% des eaux usées de la région) notamment par un meilleur traitement des afflux pluviaux.

Le CESR regrette que, dans ce contrat, il n'ait pas été prêté attention ni cherché de solutions aux problèmes se rapportant à l'élimination des boues résiduaires urbaines qui sont les produits finaux issus de l'assainissement.

Article 3 : L'épandage agricole et les conditions de sa poursuite.

Le CESR estime qu'à l'heure actuelle l'épandage agricole reste un mode d'élimination incontournable pour les boues urbaines d'Ile-de-France. Il considère néanmoins que sa poursuite ne peut se concevoir que si elle est assortie des conditions présentées dans les articles qui suivent.

Article 4 : Produire des boues " certifiées " en recourant à des technologies innovantes.

Fort des exemples fournis par la Communauté urbaine d'Arras et les syndicats des professionnels du recyclage en agriculture qui ont mis au point le référentiel de certification " Qualicert ", le CESR invite les émetteurs de boues franciliens à retenir, dans leurs choix technologiques, les solutions qui privilégient l'hygiénisation des boues, la réduction de leur volume et de leurs odeurs et la production de biogaz. C'est notamment le cas des technologies

utilisées dans la digestion anaérobique et la méthanisation.

Le CESR estime en effet que les boues produites par les stations d'épuration franciliennes et proposées à l'épandage agricole doivent résulter de processus permettant d'aboutir à la certification de leur qualité.

Les petites stations ne pouvant mettre en place des solutions techniques trop coûteuses sont également invitées à améliorer leurs processus de traitement, seules ou en intercommunalité, pour aboutir à des boues admissibles à l'épandage agricole.

Article 5 : Diversifier les modes d'élimination des boues.

Le CESR estime indispensable de diversifier les procédés utilisés pour l'élimination des boues en Ile-de-France, notamment ceux utilisés dans l'usine d'Achères où il apparaît essentiel de poursuivre la recherche et le développement d'autres filières d'élimination qui soient tout aussi soucieuses de la conservation de la matière que celles aujourd'hui retenues.

À côté de l'incinération, de nouvelles voies d'élimination existent déjà (pyrolyse, oxydation par voie humide, utilisation dans les cimenteries...) mais elles restent encore trop expérimentales et mériteraient d'être développées à une échelle plus industrielle .

Pour les stations de taille réduite, des solutions comme les champs de macrophytes (roseaux) sont également proposées à des coûts intéressants et devraient faire l'objet d'études et d'applications plus fréquentes.

Le CESR estime que l'épandage des boues devrait pouvoir être également mis en œuvre sur les terres en re-végétalisation après travaux publics, sur les terrains publics et d'agrément, ainsi qu'en culture d'arbustes d'agrément (la forêt étant exclue).

Le co-compostage des boues avec les déchets verts est également une voie proposée par les émetteurs de boues. Il ne devrait être développé que s'il s'inscrit dans la réglementation propre aux déchets, notamment pour ce qui touche à la traçabilité.

Article 6 : Créer un fonds de garantie à l'échelon national.

Le CESR préconise la création d'un fonds de garantie susceptible de couvrir tout risque de développement de facteurs non connus à ce jour, pour les agriculteurs (et les propriétaires fonciers) qui acceptent l'épandage.

Le CESR encourage vivement tous les partenaires : les agriculteurs et leurs organisations, les propriétaires fonciers, les représentants des collectivités locales, les associations... à réengager le dialogue avec les pouvoirs publics afin qu'aboutisse la création de ce fonds.

Article 7 : Encourager la poursuite des actions de recherche et d'expérimentation industrielle.

Le CESR se félicite des travaux actuellement poursuivis par les organismes de recherche, institutionnels ou non, portant sur l'analyse des éléments indésirables présents dans les boues. Il demande qu'une attention particulière soit portée aux recherches menées sur les composés traces organiques, dont les boues ne sont pas l'unique origine. Le CESR apprécierait qu'un soutien régional soit apporté aux organismes en charge de ces questions.

Estimant que beaucoup de stations, dont l'usine d'Achères en tout premier lieu, possèdent une somme avérée d'expériences et de moyens humains et techniques, le CESR souhaite que l'on mette à profit ce potentiel pour constituer un centre de recherche et d'échanges où les structures publiques et privées seraient invitées à collaborer en vue de la préparation des solutions de demain dans le domaine du traitement des eaux usées dont sont issues les boues. La mise en place de véritables plate-formes d'expérimentations industrielles serait un moyen de concrétiser ces échanges.

Article 8 : Stopper la mise en décharge des boues non toxiques.

Même si des dispositions provisoires interviennent pour différer dans le temps la résorption des décharges illégales (dont les décharges dites brutes, " autorisées " par les communes), le CESR estime important la poursuite de l'élimination de tous les lieux de dépôt de boues non contrôlés, qui sont des sources de nuisances et de dangers sanitaires. Leur maintien participe à l'entretien d'un climat de défiance peu propice à l'établissement d'une politique d'assainissement satisfaisante, comprise et construite avec l'ensemble des habitants.

Article 9 : Améliorer les conditions du stockage des boues.

Le CESR demande qu'une attention particulière soit portée aux problèmes du stockage des boues d'épuration par l'émetteur de boues (ou le prestataire délégué) avant leur élimination, question souvent incomplètement ou mal résolue et source de difficultés avec les habitants riverains. L'objectif serait de pouvoir stocker les boues sur une durée de dix mois, c'est-à-dire d'une période d'épandage à l'autre, dans des conditions sanitaires optimales.

TITRE II : les Franciliens, acteurs de l'assainissement.

Article 10 : Une politique volontariste en direction des Franciliens en matière d'assainissement.

Le CESR estime qu'une politique d'assainissement ne pourra être conduite de manière efficace à l'échelon collectif que si elle s'accompagne de la participation active des usagers et de leurs représentants. Cette politique s'organise sur deux volets, celle de l'information d'une part et celui de la recherche de modifications des comportements d'autre part.

Article 11 : L'information des Franciliens, étape indispensable à la modification des comportements.

Le CESR estime essentielles l'implication des usagers et leur responsabilisation dans les processus d'assainissement. Elles supposent d'abord une information aussi complète et objective que possible.

Considérant qu'il convient d'informer tous les usagers de l'eau (et pas uniquement les abonnés) le CESR préconise :

- l'envoi systématique de notices accompagnées de schémas explicatifs aux consommateurs d'eau, où serait posée la question de l'assainissement, de ses étapes et de ses enjeux, ainsi que l'exposé des choix retenus et de leurs coûts ;
- la mise en place de commissions consultatives des usagers du service public local de l'eau regroupant les associations représentatives. L'importance des relais que constituent les associations de consommateurs et de protection de l'environnement pour la diffusion de ces informations n'est plus à souligner ;
- l'utilisation des médias locaux (bulletins municipaux, sites web, expositions dans les lieux publics) pour la présentation et l'explication des différentes étapes du processus d'assainissement, jusqu'à la production des boues. Ces moyens de diffusion de l'information devraient être systématiquement utilisés, particulièrement lorsque se pose la question de la mise en place d'un système ou de son remplacement par un processus différent avec les avantages nouveaux qu'il présente ;
- une éducation des usagers de l'eau qui commencerait dès l'école, accompagnée d'une information particulière en direction des enseignants, dans le cadre de l'éducation à l'environnement et à la consommation.

C'est en effet à partir de la connaissance de ces enjeux qu'il devient possible de faire appel à la responsabilisation citoyenne des usagers et de les amener à considérer si tel rejet est compatible ou non avec le réseau d'assainissement.

L'incitation à modifier les comportements ne peut toutefois se concevoir que si, parallèlement, sont proposés des moyens pratiques et d'accès facile pour le recueil des rejets qui ne doivent pas être admis dans le réseau de collecte collectif.

Si la recherche de modifications dans les comportements suppose une intervention auprès de

tous les usagers, elle s'adresse évidemment également aux acteurs du monde artisanal, industriel et commercial qui, dans l'ensemble, sont souvent plus sensibilisés à la question que ceux du monde domestique.

C'est également dans le même esprit d'information des citoyens que devrait pouvoir être abordée la question des conséquences de l'épandage des boues sur la chaîne alimentaire, mettant en valeur l'absence de données objectives établissant la responsabilité de celui-ci sur d'éventuels troubles de la santé.

Ces campagnes d'information et d'incitation à l'adaptation des comportements des citoyens devraient trouver des relais à l'échelon régional voire national.

Article 12 : Le rôle des élus locaux et le concours d'instances consultatives dans l'élaboration des politiques d'assainissement.

Le CESR souligne le rôle central des élus locaux en matière de politique d'assainissement. Celui-ci doit notamment être d'encourager le respect de l'environnement au travers de l'énoncé de règles simples, à partir d'une information précise et objective.

L'élaboration de cette politique d'assainissement par les responsables politiques devrait pouvoir s'appuyer sur les commissions consultatives réunies à l'échelon de la collectivité, comme le prévoit la loi dite "démocratie de proximité" du 13/02/2002. Ces commissions consultatives ouvertes aux habitants et à leurs associations devraient être des relais importants pour les questions soulevées à l'article 11.

Compte tenu du rôle essentiel joué par les élus dans la gestion de l'acceptabilité des boues par les citoyens, il serait judicieux qu'une large information leur soit directement destinée sur les solutions techniques mises à leur disposition pour les aider à faire leurs choix et à les présenter à leurs mandants. Les commissions consultatives évoquées plus haut seraient l'un des relais utiles pour ces questions.