

**Retour d'expérience sur  
le Forum sur l'épandage en agriculture des boues urbaines  
avec l'industrie agro-alimentaire et la grande distribution  
tenu d'octobre 2000 à mai 2001 à Paris**

|   |   |
|---|---|
| <p>Danielle Salomon *</p> <p>Bruno Tisserand **</p>   | <p><b>Retour d'expérience sur<br/>le Forum sur l'épandage en agriculture des<br/>boues urbaines<br/>avec l'industrie agro-alimentaire et la<br/>grande distribution<br/>tenu d'octobre 2000 à mai 2001 à Paris</b></p>      |
| <p>* Chercheur associée au Centre de Sociologie<br/>des Organisations</p> <p>Risques &amp; Intelligence</p> <p>36-38 Rue des Mathurins</p> <p>75008 Paris</p> <p>** Générale des Eaux- France</p> | <p>Table des matières :</p> <p>RESUME</p> <p>MOTS-CLEFS</p> <p>INTRODUCTION</p> <p>CONTEXTE</p> <p>OBJECTIFS ET MODALITES</p> <p>CONSTRUCTION DES SEANCES</p> <p>RETOUR CRITIQUE</p> <p>CONCLUSION</p> <p>BIBLIOGRAPHIE</p> |

## **Résumé**

### **Mots-clefs**

### **Introduction**

Les crises liées à des activités comportant des éléments d'incertitude notamment pour ce qui concerne les effets sur la santé humaine, animale ou végétale, se sont multipliées ces dernières années.

Chacune de ces crises a tendance à rejaillir sur les autres alimentant un contexte de défiance, de doute ou de suspicion qui s'expriment à l'encontre des professionnels, des experts, de l'Etat et de ses services.

D'une façon générale, une réflexion très large s'est engagée sur les risques ainsi que sur la gouvernance des activités à risques, tant au niveau européen que dans chaque pays.

Un programme européen<sup>1</sup> s'est intéressé à plusieurs types d'activités à risque dans différents pays. Les principales conclusions ont été de montrer d'une part, le besoin de créer ou recréer la confiance dans le but d'obtenir une « quiétude » favorable aux échanges et d'autre part, la nécessité de justifier ces activités à risque.

Plus les travaux progressent, plus il établissent l'importance de la création de lieux d'échanges avec les parties intéressées ou « stakeholder » dont les formes, les modalités de fonctionnement ou les noms varient. La

---

<sup>1</sup> Trustnet

réglementation inscrit de plus en plus cette conviction dans les textes comme le fait par exemple la loi sur la démocratie de proximité et la création de commissions consultatives des services publics locaux.

La réalité sociale d'aujourd'hui est que les différents groupes sociaux se méconnaissent et partant, peuvent prendre des dispositions qui s'avèrent très contraignantes pour d'autres activités. En l'absence de dialogue organisé, les réactions à ces contraintes peuvent tourner vite au conflit, car par méconnaissance, chacun projette ou interprète tout acte à partir d'une grille de lecture endogène à son monde mais peu susceptible de s'adapter aux spécificités et aux règles qui régissent un autre monde.

Mais là s'arrêtent les généralités. Si peu conteste aujourd'hui que nous sommes entrés dans une *société du risque*<sup>2</sup>, il n'en reste pas moins que chaque situation prend naissance dans un contexte donné, le plus souvent territorial. Les études de chacun de ces cas font ressortir l'importance que prend la dynamique sociale et politique locale dans l'initiation et l'amplification de la mobilisation initiale. Elles montrent également la fragilité initiale de ces mouvements du fait notamment d'une fréquente déconnexion pouvant exister entre le sujet de friction et les enjeux qui mobilisent les acteurs.

Il faut en général la combinaison de plusieurs facteurs pour que ces derniers permettent de cristalliser le sujet comme vecteur significatif des oppositions locales et le stigmatisent. La résolution est d'autant plus difficile que les enjeux qui soutiennent la dynamique de contestation sont opaques et éloignés du sujet qui focalise apparemment les tensions.

C'est pourquoi l'existence et l'organisation de lieux d'échanges et de dialogues permettant la circulation des informations, des données existantes et la création de relations et d'inter-connaissances de nature à dépasser les différences et les interprétations réciproques erronées sont devenues si décisives.

Cependant, ils ne résolvent pas tout. La coexistence de problèmes locaux et de leur projection sur la scène publique nationale créent une complexité supplémentaire et exige des réponses distinctes mais coordonnées, éventuellement mises en œuvre par différentes catégories d'acteurs relevant de scènes locale ou nationale voire supra-nationale.

Le cas de l'épandage en agriculture des boues d'épuration est représentatif de ces situations posées à la fois au niveau national et aux niveaux locaux. Mais si à un moment donné le contexte a été très détérioré, il a bénéficié de plusieurs facteurs favorables à l'engagement d'actions et à leur coordination (qui seront détaillés plus bas). Ces actions ont été menées par différents acteurs publics et privés, y compris du monde agricole, mais les liens avec les acteurs de la chaîne agro-alimentaire, industriels et distributeurs, restaient un point problématique du fait de la faiblesses de liens institutionnels.

Une recherche en sociologie<sup>3</sup> avait pu montrer les enjeux des différents acteurs afin d'expliquer les mobilisations autour des épandages de boues, tant dans les territoires qu'au niveau national. Cette étude avait montré entre autre, que la filière alimentaire (industries et distribution) était confrontée à de forts enjeux qui permettaient d'expliquer leurs positions souvent restrictives, bien au-delà de seuls motifs d'amélioration de leurs ventes qui pouvaient paraître explicatifs des nouvelles contraintes : des crises sanitaires successives, un enjeu de reconstruction de confiance de la filière alimentaire, contraintes croissantes provenant des clients étrangers et une concurrence importante amenant les acteurs à rechercher des stratégies de différenciation. Ces dimensions se sont traduites par une confusion fréquente entre sécurité alimentaire et instruments de qualité par le biais de cahier des charges ou de labels divers.

Il est vrai que la multiplication des cahiers des charges à destination des fournisseurs du monde agricole a largement pesé dans le choix des agriculteurs de poursuivre ou suspendre les épandages. Ce mouvement, qui dépassait la seule restriction appliquée aux boues mais s'adressait aux pratiques agricoles en général est apparu comme la principale et plus concrète menace dans les territoires.

C'est pourquoi, en complément de toutes les autres actions, l'industrie de l'eau, le syndicat professionnel des sociétés de recyclage et l'association Objectif Terre Attitude qui réunit les différents maillons de la chaîne agro-alimentaire autour des sujets difficiles et notamment sanitaires ont proposé aux industries agro-alimentaires et à la grande distribution de se rencontrer sur une base régulière pour échanger sur ces sujets.

---

<sup>2</sup> U. Beck,

## 1. Contexte

Sous-produit d'un système industriel entièrement tourné vers la dépollution des eaux usées, les boues n'ont que récemment attiré l'attention et suscité l'intérêt des collectivités comme des traiteurs d'eau.

Du point de vue technique, les boues sont produites en continu et doivent être évacuées régulièrement afin de garantir le bon fonctionnement du traitement de l'eau : le principal objectif est d'assurer une évacuation régulière et pérenne sans privilégier a priori aucune destination particulière.

Les Agences de l'eau avaient depuis les années 1970 et surtout 1980 contribué à favoriser la valorisation agricole de ces boues avec l'aide des chambres d'agriculture. Cette politique a été activement relayée par l'Ademe, qui a notamment fortement contribué à la production de connaissances de tout ordre les concernant<sup>4</sup>.

Au point, que ce mode d'élimination a pris toute sa place dans la fertilisation des cultures en milieu rural. Il est devenu globalement sur le territoire français la voie principale d'utilisation des boues en représentant 60% des tonnages produits par les quelques 12 000 stations d'épuration françaises. Toutefois, le territoire agricole mobilisé pour ces épandages est toujours resté modeste à environ 1 à 2 % de la Surface agricole utile.

Les bonnes pratiques qui se sont peu à peu élaborées en étroite association entre acteurs locaux et missions locales de valorisation des déchets des chambres d'agriculture et acteurs professionnels ont été peu à peu diffusées et reprises dans le cadre d'une réglementation<sup>5</sup>. Celle-ci a en outre intégré les derniers développements scientifiques connus et évalués par un Avis du Conseil Supérieur d'Hygiène Public de France rendu en 1997.

Paradoxalement, les situations de conflit n'ont cessé de croître après la parution de la réglementation c'est-à-dire, alors même que les exigences réglementaires en matière de qualité des boues épandues ont été renforcées et étaient respectées grâce à une vigilance accrue des professionnels en charge de la production et des épandages des boues ; mais la réglementation établissait explicitement le statut de déchet aux boues et attribuait au producteur de boues la responsabilité de son élimination, dans le cadre de la loi de 1975.

Mais, si les boues sont utiles au monde agricole, elles lui sont étrangères à l'origine et surtout non indispensables. Cet élément contribue à la fragilité de la valorisation dans un contexte où l'agriculteur perd peu à peu une autonomie dans ses décisions culturelles.

Bien que les épandages de boues d'épuration n'aient jamais été responsables d'aucune contamination ou problème sanitaire<sup>6</sup> avéré, l'épandage des boues a été, en de nombreuses occasions, au cœur de polémiques locales, nationales voire européennes.

Alors que dans 95% des cas étudiés localement le principal problème rencontré est celui des nuisances olfactives, ou la demande d'une garantie des agriculteurs utilisateurs en cas de dommages subis, les arguments qui ont été évoqués spontanément ont été ceux des risques de contamination par des substances toxiques contenues dans les boues qui pourraient avoir des conséquences sur les sols, les produits qui poussent sur ces sols et donc sur les consommateurs.

Les crises sanitaires récentes de la vache folle ou de la fièvre aphteuse ont matérialisé un risque lié à des pratiques industrielles connexes au monde agricole mais auquel l'épandage des boues est assimilé.

La valorisation agricole est devenue une activité considérée comme « à risques » et cette préoccupation a été relayée par divers acteurs qui en ont fait une crise de portée nationale : monde agricole, chambres techniques agricoles, syndicats professionnels agricoles, propriétaires fonciers, industries agro-alimentaires, grande distribution, etc.

C'est pourquoi les ministères de l'agriculture et de l'environnement ont décidé conjointement d'inviter toutes les parties prenantes à débattre au sein d'un Comité national sur les épandages de Boues urbaines (CNB)

Celui-ci s'est réuni un grand nombre de fois, mais pour différentes raisons s'est surtout focalisé sur la demande des instances agricoles que l'agriculteur soit garanti en cas de dommages subis du fait des épandages. Les préoccupations avancées par les industriels de l'agro-alimentaires et par les distributeurs étaient plus difficiles à faire valoir institutionnellement. Ces acteurs se sont peu à peu retirés. Or, les décisions de refuser a posteriori des cultures ayant reçu des boues, les cahiers des charges interdisant ou restreignant les boues, les projets d'AOC

---

<sup>4</sup> Collection ....

<sup>5</sup> décret n° 97- du et arrêté ° du.

<sup>6</sup> Cellule de surveillance de l'Ademe et de l

d'exclure les boues se sont avérés peser de façon significative sur les décisions d'agriculteurs qui jusque-là, prenaient régulièrement des boues.

Ces décisions ont bouleversé des filières établies depuis de nombreuses années sans que des voies alternatives soient concrètement partout accessibles : la mise en décharge et l'incinération d'une part, imposent des contraintes que les filières de petites stations d'épuration (majoritairement liquides) ne pouvaient satisfaire et d'autre part, la sous-capacité notoire de ces modes d'élimination ne facilite pas le possible détournement de quantités de boues significatives et produites en continu.

La question du blocage de la valorisation agricole des boues est devenue une question impliquant collectivement les ministères, les Agences de l'Eau, l'Ademe, les collectivités, les traiteurs d'eau, les sociétés de recyclage et les missions de valorisation des déchets locales. Cette alliance a largement favorisé la possibilité de mener conjointement plusieurs types d'actions visant à apaiser le contexte. Car en effet, si les arguments continuaient de mobiliser de possibles risques pour la santé, ceux-ci n'étaient pas démontrés dans les faits par le réseau de surveillance, les controverses scientifiques restaient limités à quelques éléments pointus<sup>7</sup>, sans remise en cause, sur le fond des risques encourus, et enfin la réglementation prévoyait un dispositif particulièrement précis d'encadrement des épandages et de suivi analytique du contenu des boues.

Le Forum a donc été entrepris dans des conditions plutôt favorables et dans un climat coopératif et de bonne foi partagé par tous les acteurs :

- en s'appuyant sur d'autres actions,
- en s'appuyant sur un grand nombre de connaissances disponibles,
- en accord et au su de tous les acteurs concernés
- avec leur collaboration ainsi que celle de tous les scientifiques ayant eu à travailler sur l'un des aspects

En outre, en toile de fond, l'industrie de l'eau avait connaissance d'un précédent réussi entre industrie de l'eau et distribution en Angleterre, ayant abouti à un accord officiel et à des conditions techniques spécifiques.

## 2. Objectifs et modalités

Le Forum avait un triple objectif :

- 1) initier des échanges afin que ces industries, disjointes jusque-là, puissent de part et d'autre s'entendre, connaître leur cadre d'action et leurs contraintes réciproques
- 2) communiquer des informations d'ordre scientifique, réglementaire et technique sur les boues réinsérées dans la politique d'assainissement des eaux usées et de protection de la ressource en eau
- 3) lever la menace des cahiers des charges qui se multiplient dans une surenchère de nature à créer durablement une confusion entre qualité et absence de boues

Complémentaire au CNB, il ne devait pas s'y substituer ou recréer une nouvelle instance équivalente. Il a donc été choisi de se centrer sur les préoccupations soulevées par les acteurs du monde agro-alimentaire et d'initier ces échanges d'acteurs privés à acteurs privés, dans un cadre de bonne volonté, mais connu par les autorités publiques.

Afin de favoriser au maximum la liberté de paroles et la compréhension mutuelle des contraintes des industries représentées, le huis clos a été choisi sans être très restrictif à partir du moment où un nouveau participant était introduit par un membre initial. Ni journaliste, ni représentant de consommateur n'ont été conviés afin que les débats restent centrés sur le fond et ne prennent pas une tournure symbolique ou politique ou que soient introduits d'enjeux tiers susceptibles de faire dévier les débats ; en revanche, la profession agricole était représentée par la présence du CNJA, membre de l'Association Objectif terre Attitude.

Ce point a été réussi puisque l'ensemble des discussions est resté centré sur les boues et leur usage. Par exemple, les spécificités relationnelles des industriels et de la distribution n'ont pas émergé une seconde dans les débats, malgré la virulence qu'elles peuvent prendre dans d'autres enceintes.

---

<sup>7</sup> Par exemple, les variations des faibles taux de transfert dans la chaîne végétale d'éléments-trace métallique, selon la nature du sol.

Cependant, il a été choisi d'informer très largement les différentes parties prenantes de l'initiative prise, de son contenu et de son évolution : APCA, ministères, Ademe, Agences de l'Eau, etc.

Si le CNB avait institutionnellement convier les représentants des organisations professionnels, le parti pris dans le cadre du Forum a au contraire été d'inviter nommément les industriels et les distributeurs. Cette décision était fondée sur un double constat : chaque industriel ou chaque enseigne conduit une politique distincte des autres, mais pour autant fortement teintée de mimétisme en cas de stratégie ayant un impact sur celle des autres, les organismes professionnels ne représentent pas l'intégralité des membres d'une profession, que ce soit du côté des industriels comme des distributeurs où les groupes indépendants occupent une place significative.

Le cœur de la construction du forum a été de d'établir les conditions d'un dialogue en toute confiance : les maîtres mots ont consisté à expliquer, montrer l'existant, écouter les positions, les préoccupations, les revendications des participants et assurer une équité de traitement entre informations délivrées et les débats.

Le dialogue s'est engagé sans chercher à convaincre mais avec le souci de faire partager les connaissances. Implicitement, la conviction partagée par les organisateurs était bien entendu que la mise à disposition des éléments d'information était de nature à convaincre, mais qu'il restait effectivement à le faire dans un cadre serein et mutuel.

La confiance s'établit dans le temps en établissant que ce qui est dit est tenu. Les règles du jeu ont donc été annoncées dès l'ouverture. Le Forum a été construit dans le temps afin que la maturation des connaissances comme des messages mutuels puisse se faire dans de bonnes conditions et sans rapport de force, voire que se dégage un espace commun qui co-détermine les conditions dans lesquelles les boues pourraient continuer d'être épandues.

Si sur les questions de risque, la connaissance scientifique reste déterminante, chaque activité a fait l'expérience que la parole technique, scientifique ou experte n'est pour autant pas suffisante pour apaiser des craintes ou assainir une crise. Le parti a donc été pris de faire intervenir les experts techniques ou scientifiques les plus connus sur les différents sujets de risque, en préalable à des débats qui permettaient d'introduire d'autres considérations, discriminantes pour les activités concernées.

Le Forum a été inscrit dans le temps et construit en 3 séries de deux séances consécutives :

- 2 d'ordre général (assainissement, épuration, types de boues, les différentes filières d'évacuation, l'épandage en France, les bonnes pratiques (présentation ADEME), la réglementation (présentée par le MATE), l'approche du risque retenue par le CSHPF et présentation de son avis (par le président du groupe boues du CSHPF), etc)
- 2 spécifiques sur le thème du risque (ETM, CTO, pathogènes) avec problématisation et discussions. Exposés scientifiques par les spécialistes des différentes questions.
- 2 séances de discussion introduites par un exposé du Centre d'Information sur l'Eau sur les boues et le grand public (les demandes peuvent porter sur : une démonstration de nos mesures d'auto-contrôle, des analyses complémentaires en nombre ou produits à suivre, des procédés d'hygiénisation pour l'élevage)

Chaque séance a été composée d'exposés et de discussions et a fait l'objet de compte-rendu exhaustifs et synthétiques, diffusés aux participants. L'ensemble a récemment été compilé sur un CD ROM adressé aux participants et aux orateurs.

Les invités ont été, outre les invitants et les orateurs, les grandes enseignes et distributeurs indépendants (11 groupes), les principaux représentants du monde industriel par branches (une quinzaine de participants), y compris des coopératives ainsi que les représentants professionnels (FCD, ANIA).

### **3. Retour critique**

Le Forum a globalement été une réussite au sens ou premièrement, les participants sont venus très régulièrement et jusqu'au bout. Leur présence a donc confirmé l'intérêt qu'ils pouvaient trouver à la démarche.

Contrairement à l'idée initiale d'aboutir à un accord explicite, celui-ci est apparu comme contraignant et de nature à compromettre les progrès accomplis grâce au Forum. En effet, chaque industrie, chaque enseigne souhaite rester maître de sa stratégie. L'enjeu, dans un contexte d'incertitudes, consiste principalement à s'assurer que les autres parties ne vont pas entrer dans une surenchère qu'il leur sera impossible de parer.

Or, à l'issue des débats, les participants ont acquis la conviction intime que les boues n'étaient pas source de dangers pour la chaîne agro-alimentaire, i d'ordre sanitaire, ni d'ordre environnemental, conviction qui a été

explicitement formulée lors des séances. Ce fait acquis, primordial au vu des objectifs initiaux, chacun souhaitait rester maître de son dispositif.

En revanche il a été explicitement demandé aux organisateurs que des actions soient poursuivies notamment auprès des instances régissant les signes de qualité (de la certification jusqu'aux AOC en passant par les labels) afin d'assurer la cohérence des mesures prises par les uns et les autres.

Ces mesures ont effectivement été prises ou suivies conjointement avec les ministères concernés. Les mesures les plus spectaculaires ont concerné le refus du ministère de l'Agriculture d'accepter l'interdiction des boues dans les AOC, soumises à un accord des autorités publiques. Le label d'Agriculture raisonnée qui devient la certification de référence des exploitations agricoles a explicitement admis l'usage des boues ainsi des déchets organiques dans les conditions réglementaires prévues.

Deux conclusions peuvent être apportées à l'issue du Forum :

- l'une, qui donne le point de vue de l'opérateur de l'eau,
- l'autre, celui du sociologue

Du point de vue du traiteur d'eau, ce que ce forum nous a apporté est une confrontation avec les clients finaux de nos boues d'épuration.

Nous avons identifié chez nos interlocuteurs plusieurs attentes fortes :

- un besoin d'être rassuré sur nos bonnes pratiques d'épandage au travers de garanties apportées par des tiers afin de conforter le principe de l'autosurveillance régulièrement contrôlée par les services déconcentrés de l'état ;
- la volonté de ne pas subir les épandages de boues d'épuration comme une décision unilatérale « administrative » mais au contraire d'être informés localement du bon déroulement des opérations d'épandage ;
- l'assurance que le choix de l'épandage est systématiquement fait à l'issue d'une étude spécifique qui démontre qu'il est bien le meilleur choix technico-économique et environnemental.

Afin de répondre à ces attentes, plusieurs actions ont été engagées : d'une part, la mise en œuvre d'une démarche de certification des services de production et d'épandage de boues d'épuration avec la participation de SGS-QUALICERT comme organisme certificateur : QUALICERT est en charge de la vérification de la mise en œuvre des bonnes pratiques explicitées dans le référentiel de certification. En outre, un comité de suivi des épandages, rassemblant l'ensemble des parties intéressées, est mis en œuvre localement et est réuni chaque année pour dresser le bilan des opérations et décider des éventuelles améliorations ou modifications à apporter.

Par ailleurs, plusieurs initiatives ont été prises à l'initiative des entreprises membres du SPDE ou du SYPREA.

On peut noter la publication par Vivendi Environnement d'un livre blanc sur les boues d'épuration : ce livre blanc permet de situer la place de l'épandage des boues dans l'ensemble des solutions de traitement ou d'élimination disponibles pour un maître d'ouvrage qui doit décider de construire une usine d'épuration. Il a de plus incorporé une liste de questions-réponses établies lors des séances avec la participation des membres du groupe permettant de donner des éléments précis mais succincts sur différents aspects de boues. Cette liste a notamment pour effet de faciliter la diffusion des éléments de connaissance dans des conditions d'accès et de compréhension très simples.

- Les difficultés
  - Pb national et pb locaux multiples
  - comment démultiplier l'expérience, utiliser ce qui a été fait et diffusé pour ne pas avoir à recommencer à faire venir tous les experts qui ne peuvent aller partout
  - comment diffuser les données auprès des profanes mais néanmoins sollicités
  - comment durer, car sujet récurrent qui peut repartir si nouvelles incertitudes sur une molécule chimique, nouveaux enjeux, nouveaux conflits

Il est donc demandé au Bureau du SPDE de :

- 1) prendre une position publique nationale sur le sujet
- 2) poursuivre la démarche entreprise ce qui suppose de se prononcer sur les points suivants :
  - a) **réaffirmer l'intérêt de maintenir une filière de valorisation agricole des boues domestiques de qualité**
  - b) **maintenir l'utilisation agricole des boues urbaines et des composts** selon les conditions réglementaires sur lesquelles les participants s'engagent (épandage de qualité, mise en œuvre des principes de prudence sanitaire, garantie sur la traçabilité et la transparence des épandages de boues comme de composts).
  - c) **poursuivre les efforts d'information et d'échanges à l'égard des acteurs déterminants pour l'ensemble de la filière de valorisation agricole** : industriels et transformateurs de l'agro-alimentaire, grande distribution, monde agricole et organismes professionnels, associations de consommateurs, en rappelant les objectifs de cette stratégie : former, informer et favoriser les débats autour de la pratique de valorisation agricole
    1. Animations locales avec divers acteurs de la filière permettant d'accompagner la diffusion de ces Actes et mise au point d'une présentation générique
    2. Poursuite du Forum par échange sur Internet permettant de maintenir le contact établi et de diffuser des informations (par exemple sur les nouvelles dispositions d'ordre sanitaire). La coordination serait confiée à un organisme à déterminer (SYPREA ?) avec l'appui technique des différents membres organisateurs
    3. Actions de sensibilisation auprès des associations de consommateurs dans le cadre existant des rencontres organisées par le SPDE ainsi qu'auprès des collectivités territoriales
    4. Elaboration d'un dossier avec l'appui des experts notamment de l'INRA permettant de faire valoir nos points de vue ainsi que les données techniques et scientifiques disponibles sur les boues et les composts auprès des différents acteurs de la chaîne agro-alimentaire (coopératives, instituts techniques agricoles, INAO (AOC), missions déchets, chambres d'agriculture, transformateurs, industriels locaux, grande distribution) et notamment au moment des enquêtes publiques ouvertes pour les cahiers des charges et leur certification. Une fois rédigé le suivi de ces actions pourrait être réalisé par le SYPREA

Eventuellement, un point annuel de la profession sous une forme à convenir, auprès des intervenants de la chaîne agro-alimentaire