



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 4 février 2021

Délibération n° 21-02-04-02443

Projet de décret relatif au compostage des boues d'épuration et digestats de boues d'épuration avec des structurants

Vu la Constitution, notamment ses articles 21 et 72 ;

Vu la directive n° 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, notamment son article 22 ;

Vu la directive (UE) n° 2018/851 du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, notamment son article 1^{er} ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-2, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 541-7-2, L. 541-21-1, L. 541-38, R. 211-26, R. 211-29, R. 541-43 et R. 541-78 ;

Vu le code rural et de la pêche maritime, notamment son article L. 255-5 ;

Vu la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, notamment ses articles 86 et 88 ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Vu la délibération n° 19-06-20-02019 du CNEN en date du 20 juin 2019 portant sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ;

Vu la circulaire du 26 juillet 2017 du Premier ministre relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact ;

Vu le projet de décret relatif au compostage des boues d'épuration et digestats de boues d'épuration avec des structurants ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 18 janvier 2021 ;

Sur le rapport de Mme Anne-Luce ZAHM, cheffe du bureau de la planification et de la gestion des déchets, à la direction générale de la prévention des risques, au ministère de la Transition écologique.

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de décret est pris en application de l'article 86 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire qui renvoie au pouvoir réglementaire la détermination des conditions dans lesquelles les boues d'épuration et les digestats issus de la méthanisation de boues d'épuration peuvent être traités par compostage, dès lors que l'opération est de nature à améliorer les caractéristiques agronomiques desdits boues et digestats.
2. Le ministère de la Transition écologique rappelle que ce projet de texte s'inscrit dans un contexte européen et législatif interdisant, sur le principe, le mélange des déchets, notamment des biodéchets triés à la source, dont les déchets verts, avec d'autres types de déchets. Ainsi, l'article L. 541-7-2 du code de l'environnement dispose notamment que « *le mélange de déchets dangereux de catégories différentes, le mélange de déchets dangereux avec des déchets non dangereux et le mélange de déchets dangereux avec des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont interdits* ». En l'espèce, le projet de décret vise, conformément à la volonté du législateur, à réaffirmer la possibilité de compostage, sous conditions, des boues et des digestats de boues avec des structurants, et notamment des déchets verts.
3. Tout d'abord, l'article 1^{er} du projet de décret précise les conditions dans lesquelles les boues d'épuration et les digestats de boues d'épuration peuvent être traités par compostage conjointement avec d'autres matières utilisées comme structurants. Outre la définition des notions juridiques de « structurants », de « compostage », de « boues d'épuration », de « digestats de boues d'épuration » et de « déchets verts », le projet d'article R. 543-311 du code de l'environnement vise à imposer le respect des critères de qualité agronomique et d'innocuité, applicables pour l'utilisation au sol de ces matières dans le cadre d'un plan d'épandage, aux structurants, boues et digestats de boues, et ce avant compostage. Le ministère de la Transition écologique précise que, s'agissant des boues d'épuration, cette disposition ne modifie pas fondamentalement le droit en vigueur, puisque « *la norme NFU-44-091 applicable aux composts de boues prévoit des critères similaires en entrée de processus de compostage à ceux applicables aux épandages de boues* ».
4. Par ailleurs, compte tenu des objectifs ambitieux poursuivis par le Gouvernement en matière de développement des surfaces dédiées à l'agriculture biologique dans les années à venir, le ministère de la Transition écologique souligne l'impératif de développement parallèle des volumes de matières fertilisantes éligibles. Or, les analyses actuelles montrent que les matières fertilisantes utilisables en agriculture biologique seront insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Doit en conséquence être favorisée la production de matières fertilisantes, et en particulier des composts issus de biodéchets ménagers (déchets verts et déchets alimentaires), en cohérence avec l'article 22 de la directive modifiée du 19 novembre 2008 relative aux déchets. Ainsi, le présent projet de décret a pour objet de limiter la quantité de déchets verts pouvant être utilisée dans le cadre du compostage des boues et des digestats de boues d'épuration, afin d'en préserver le gisement pour la valorisation des biodéchets.
5. En parallèle, le législateur a d'ailleurs prévu la généralisation du tri à la source des biodéchets, donc à la fois les déchets verts et les déchets « de cuisine et de table », au plus tard au 31 décembre 2023. Cette obligation résulte directement de l'application de l'article 22 de la directive du 19 novembre 2008 relative aux déchets tel que modifié par la directive du 30 mai 2018 qui impose aux États membres de veiller « *à ce qu'au plus tard le 31 décembre 2023 [...] les biodéchets soient, soit triés et recyclés à la source, soit collectés séparément et non mélangés avec d'autres types de déchets* ». Cette obligation s'appliquera à tous les producteurs ou détenteurs de biodéchets, y

compris aux collectivités territoriales dans le cadre du service public de gestion des déchets ainsi qu'aux établissements privés et publics qui génèrent des biodéchets, conformément à l'article 88 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

6. Ainsi, une trajectoire dégressive est fixée d'ici à 2027 par le projet d'article R. 543-312 du code de l'environnement quant à la masse de déchets verts pouvant être utilisée dans le cadre du processus de compostage des boues et digestats de boues d'épuration, afin de permettre une adaptation, à moyen terme, de l'économie des plateformes de compostage. L'encadrement se veut progressif, puisque le premier seuil, applicable au 1^{er} juillet 2021, est fixé à 80 % en masse de déchets verts par rapport à la masse de boues ou digestats de boues utilisée dans le mélange, le deuxième seuil à 45 % à compter du 1^{er} janvier 2024 et le troisième seuil à 30 % à compter du 1^{er} janvier 2027.
7. À noter que ces ratios seront appréciés à l'échelle d'une année civile sur la base des quantités de boues d'épuration, de digestats de boues d'épuration et de déchets verts admis sur l'installation de compostage et déclarés dans le registre de l'installation prévu par l'article R. 541-43 du code de l'environnement. Ne seront pas comptabilisés les structurants utilisés à d'autres fins que le compostage de boues d'épuration et de digestats de boues d'épuration. Dans cette hypothèse, l'exploitant devra tenir à disposition des autorités de contrôle les éléments permettant de justifier les quantités utilisées pour le compostage des boues ou des digestats.
8. Par ailleurs, l'article 2 du projet de décret détaille les modalités de sanctions pénales applicables en cas de manquements aux obligations susvisées. Ainsi, toute infraction en la matière pourra être punie d'une amende contraventionnelle de quatrième classe, soit 135 euros pour l'amende forfaitaire.
9. Enfin, le ministère de la Transition écologique précise que ce projet de texte, qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2021 (article 3), aura un impact financier limité pour les collectivités territoriales estimé *ex ante* à 3 328 euros par an en moyenne sur cinq ans, lié à l'évolution de l'approvisionnement en structurants pour une partie des plateformes de compostage. À noter qu'en 2026, un nouvel investissement estimé à 14 315 euros pour les collectivités territoriales sera nécessaire pour la mise en conformité des installations, et ce afin de respecter le seuil applicable au 1^{er} janvier 2027.

- **Sur l'état de la concertation avec les collectivités territoriales**

10. Le collège des élus souhaite rappeler la nécessité pour les ministères prescripteurs de consulter les associations nationales représentatives des élus locaux en amont de l'examen des projets de texte par le CNEN, ces échanges préalables permettant au Conseil de jouer pleinement son rôle d'instance de dialogue entre les élus et les administrations centrales.
11. En l'espèce, si comme l'a précisé le ministère de la Transition écologique, les représentants des élus locaux ont été associés à la concertation organisée pour l'élaboration du présent projet de décret, ces derniers estiment que les remarques formulées n'ont pas été suffisamment prises en compte, alors même que certaines positions semblent partagées par l'ensemble des acteurs privés et publics de l'assainissement.
12. Le ministère de la Transition écologique souligne qu'une large concertation a été menée pour l'élaboration du présent projet de décret avec l'ensemble des parties prenantes en novembre 2020, et qu'une consultation du public est par ailleurs ouverte jusqu'au 11 février 2021. De plus, une réunion a été organisée le 10 décembre 2020 avec les associations nationales d'élus, en présence d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'opérateurs de traitement des déchets et de l'eau. Le

ministère souligne que, compte tenu des points de vue très divergents exprimés, le projet de texte a été élaboré dans une logique de compromis.

13. Eu égard à l'encadrement strict prévu par le présent projet de décret s'agissant de l'utilisation des déchets verts dans le cadre du compostage des boues et des digestats de boues d'épuration, les membres élus du CNEN regrettent que le ministère de la Transition écologique ait choisi, au-delà de la lettre de l'article 86 de la loi du 10 février 2020, de prendre davantage en considération le point de vue d'acteurs qui n'ont pas la charge de la gestion d'une collectivité territoriale.

- **Sur l'existence d'injonctions contradictoires en matière de compostage des boues et digestats de boues d'épuration**

14. Les représentants des élus s'étonnent de la présente réforme qui vise à limiter l'utilisation des déchets verts comme structurants dans le cadre du compostage des boues et des digestats de boues d'épuration, et ce dans la mesure où les dispositions du projet de décret vont à l'encontre des injonctions formulées pendant la crise sanitaire par le ministère de la Transition écologique lui-même. En effet, lors du premier confinement, les collectivités avaient été fortement incitées à rouvrir les déchèteries afin de pouvoir disposer des déchets verts nécessaires au maintien du compostage des boues et digestats. Or, c'est cette même voie de valorisation qui semblait nécessaire à la protection de l'environnement et de la santé publique que le même ministère entend limiter, voire faire disparaître à plus long terme.

15. Si le ministère rapporteur confirme les incitations à l'utilisation de déchets verts durant la crise sanitaire, il fait valoir que ce choix visait à tenir compte de la structuration actuelle de la filière de compostage de boues et de digestats de boues d'épuration, qui, pour l'heure, utilise majoritairement des déchets verts comme structurants. Il importait donc, dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, de ne pas déstructurer l'existant, eu égard notamment à l'impératif d'hygiénisation des boues à la charge potentielle en Covid-19. Or, le projet de décret s'inscrit dans une stratégie fixée par le Gouvernement à plus long terme visant à augmenter progressivement les quantités de matières fertilisantes disponibles pour l'agriculture biologique et les composts de biodéchets triés à la source.

- **Sur le maintien de la faculté d'épandage**

16. Le collège des élus souhaite s'assurer que l'objectif poursuivi par le Gouvernement n'est pas d'interdire à terme l'épandage, et qu'il sera toujours possible pour les collectivités territoriales de recourir soit au compostage, soit à l'épandage direct des boues sur les terrains agricoles.

17. Le ministère de la Transition écologique confirme que le projet de décret ne vient pas imposer d'obligation de compostage des boues et des digestats de boues d'épuration, mais vise exclusivement à encadrer les conditions dans lesquelles ce compostage peut être mis en œuvre, le cas échéant. Il en résulte que le projet de texte ne modifie pas les dispositions relatives à l'épandage.

- **Sur la pérennité de la filière de compostage des boues et digestats de boues d'épuration**

18. Si les membres représentant les élus sont favorables aux objectifs de développement de l'agriculture biologique, ils craignent unanimement que la présente réforme, en réduisant l'accès au gisement de déchets verts pour les plateformes de compostage, ne contribue directement à faire disparaître la filière de compostage des boues et digestats de boues d'épuration, ou, *a minima*, conduise à la menacer sur le plan économique.

19. En tout premier lieu, le ministère de la Transition écologique tient à rappeler que l'objectif du Gouvernement, conformément à la volonté du législateur exprimée dans le cadre de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, est bien de maintenir la filière de compostage des boues et des digestats de boues d'épuration, mais dans des conditions fixées par le présent projet de décret.
20. Par ailleurs, le ministère rapporteur fait valoir que si effectivement, parmi les structurants, les déchets verts sont les plus utilisés, d'autres sont toutefois susceptibles d'être employés lorsque cela est techniquement nécessaire pour permettre le compostage des boues et des digestats de boues d'épuration, et ce sans contrainte de volume. En outre, il souligne qu'il ressort des expertises menées par ses services que certaines plateformes de compostage utilisent, à l'heure actuelle, une quantité de déchets verts au-delà de celle nécessaire sur le plan technique pour assurer le compostage des boues, s'expliquant souvent par les synergies développées au niveau local. La diversification des ressources en structurants sera toutefois nécessaire pour certaines plateformes de compostage afin d'atteindre l'objectif fixé en 2027 par l'article 1^{er} du projet de décret. Il conviendra donc, pour les collectivités territoriales, d'avoir recours à des alternatives telles que les broyats de palette, les écorces de pin, les rafles de maïs, ou encore les refus de compostage.
21. À cet égard, le collège des élus tient à attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que les déchets verts constituent des structurants indispensables à la bonne réalisation de ce type de compostage. Cette nécessité est d'abord technique, les représentants du bloc communal faisant valoir que si d'autres structurants existent tels que les écorces ou les bois de chauffage, ces derniers ne remplissent pas le rôle que l'on peut qualifier d'« accélérateur » permettant une montée en température plus rapide, ne garantissant alors pas la même hygiénisation. Or, les traitements d'hygiénisation visent notamment à assurer l'innocuité des boues. Il résultera donc directement de la présente réforme une diminution de la productivité des plateformes de compostage, et donc des quantités de boues traitées, ainsi qu'une complexification de la rentabilisation des investissements.
22. De plus, les membres élus du CNEN relèvent que le législateur a uniquement prévu que les conditions dans lesquelles les boues d'épuration et les digestats peuvent être traités par compostage seront définies par la voie réglementaire. Ainsi, l'article L. 541-38 du code de l'environnement ne pose pas l'obligation de fixer un taux maximal de déchets verts pour le compostage et ne fixe pas explicitement de calendrier de mise en œuvre. En conséquence, le pouvoir réglementaire n'est pas dans une situation de compétence liée au regard de l'article 21 de la Constitution. De plus, le compostage des boues et des digestats avec des déchets répond à l'objectif clairement affiché par le législateur, à savoir l'amélioration des caractéristiques agronomiques des composts.
23. Le collège des élus s'interroge également sur l'opportunité de la présente réforme, estimant que la valorisation des déchets verts en tant que compost reste très largement hypothétique, contrairement à la valorisation réelle qui est actuellement mise en œuvre dans le cadre du compostage des boues et des digestats de boues d'épuration. D'une part, il constate qu'il n'existe pas suffisamment de plateformes de compostage de déchets verts pour répondre aux objectifs d'augmentation de la collecte de biodéchets. D'autre part, il pointe les réticences importantes du monde agricole, et doute, en conséquence, que les composts de biodéchets trouvent des débouchés dans le cadre de l'agriculture biologique.
24. Au-delà de ces éléments, les représentants des élus estiment que le développement des collectes séparées des biodéchets devrait permettre de poursuivre parallèlement les deux processus de valorisation, d'autant que les politiques de développement des espaces verts en ville sont susceptibles d'augmenter les quantités de déchets verts disponibles. Ainsi, selon l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), 2,5 tonnes de boues de stations d'épuration sont compostées tous les ans en utilisant 2,5 tonnes de déchets verts. À ce titre, il est

également souligné que les autres structurants, notamment les écorces de bois et les bois de chauffage, ont déjà des usages en matière de valorisation énergétique et ne constituent donc pas des gisements inutilisés.

25. De manière plus générale, les membres élus du CNEN regrettent que l'encadrement du choix de l'utilisation des déchets verts collectés par les collectivités territoriales constitue une entrave à la mise en œuvre du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution, liberté dont l'exercice peut être sanctionné sur le plan pénal. Ils en appellent ainsi au principe de réalité et de responsabilité des élus locaux, et regrettent le processus d'uniformisation mis en œuvre par le présent projet de décret. Ce point est d'autant plus important compte tenu de la nécessité de tenir compte de la diversité des territoires, la situation étant très contrastée, notamment s'agissant de la quantité de structurants disponibles. En particulier, ils relèvent que les autres structurants (bois ou écorces notamment) ne sont pas facilement accessibles pour l'ensemble des collectivités territoriales. Or, faute de structurants de substitution, il sera nécessaire de davantage recourir à l'épandage des boues, sous réserve d'avoir les terres agricoles suffisantes ou de faire appel à des transports coûteux, ou à leur stockage, ce qui n'est pas satisfaisant sur le plan environnemental, et pourrait donc s'avérer contre-productif par rapport aux objectifs poursuivis par le Gouvernement.

- **Sur les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales**

26. Le collège des élus appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité pour les ministères prescripteurs de fournir, à l'appui des projets de texte soumis à l'avis du CNEN, une fiche d'impact retraçant avec autant de précision que possible les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales, conformément aux exigences formulées par la circulaire du 26 juillet 2017 du Premier ministre.

27. Les membres représentant les élus s'interrogent sur l'évaluation des impacts financiers transmise par le ministère de la Transition écologique qui se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les recettes issues de la vente des déchets verts compenseront les achats des déchets de bois ou d'autres structurants. Or, ils l'estiment à ce stade peu fiable dans la mesure où l'augmentation de la collecte de déchets verts risque de déprécier la valeur marchande de ceux collectés en déchèteries, et que l'achat de déchets de bois nécessitera de déplacer le marché de la combustion vers le compostage. Par ailleurs, le montant des investissements nécessaires pour adapter les plateformes à d'autres structurants peut apparaître sous-évalué. Enfin, sur le plan technique, les élus relèvent que l'application de ce projet de texte conduira à d'importantes réorganisations qui apparaissent également sous-estimées dans la fiche d'impact.

28. Le ministère de la Transition écologique, conscient de la charge de travail qui sera induite par la mise en œuvre de la présente réforme pour les services décentralisés, estime toutefois que le prix des structurants de substitution est globalement similaire à celui des déchets verts. De plus, les dépenses supplémentaires relatives à la nécessité de passer un nouveau marché public apparaissent assez limitées en termes administratifs.

29. À ce titre, les membres représentant les élus souhaitent que leur soient transmis, en vue de la prochaine séance du CNEN qui aura lieu le 4 mars, des éléments d'information complémentaires visant à étayer les arguments développés par le ministère de la Transition écologique sur le prix des structurants alternatifs pouvant être utilisés dans le processus de compostage des boues et des digestats de boues d'épuration.

30. Enfin, au regard des éléments susvisés, le collège des élus tient à attirer l'attention du Gouvernement sur les pressions qui seront inévitablement exercées sur le prix de l'eau. En effet, la présente réforme va conduire à une augmentation des charges du

service d'assainissement en raison, d'une part, de la diminution de la productivité des plateformes de compostage, et donc de l'allongement de la durée d'amortissement afférente, et, d'autre part, de l'achat de structurants de substitution.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 13 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 5 membres représentant l'État.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : Le CNEN recommande :

- la prise en compte par le pouvoir réglementaire des principes d'adaptabilité, de proportionnalité et de réalité ;
- le réexamen du calendrier de la réforme ainsi que des pourcentages encadrant l'utilisation des déchets verts dans le cadre du processus de compostage des boues et des digestats de boues d'épuration d'ici à 2027, en lien avec les associations nationales représentatives des élus locaux, afin de tenir compte, d'une part, de la diversité des territoires, et, d'autre part, des impacts économiques pour les plateformes de compostage.

Article 3 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,



Alain LAMBERT