

(2009-2010) - N°

(2009-2010) - N°

Parlement wallon

SESSION 2009-2010

17 NOVEMBRE 2009

**21^e CAHIER D'OBSERVATIONS
ADRESSÉ PAR LA COUR DES COMPTES
AU PARLEMENT WALLON**

Fascicule I^{er}

**21^e CAHIER D'OBSERVATIONS
ADRESSÉ PAR LA COUR DES COMPTES
AU PARLEMENT WALLON**

1.1 LE DRAGAGE DES VOIES HYDRAULIQUES ET LE TRAITEMENT DES BOUES QUI EN RÉSULTENT EN RÉGION WALLONNE¹

La Cour a réalisé un audit de la gestion des boues de dragage dans le contexte de la promotion des voies navigables de la Région wallonne. L'envasement du réseau navigable wallon crée des entraves à la navigation qui sont de nature à compromettre un transfert significatif du transport routier vers la voie d'eau. Par ailleurs, la réglementation spécifique en matière de dragage et de traitement des boues ne s'accorde pas toujours avec celle qui régit la collecte et le traitement des déchets en général. La Cour recommande d'harmoniser ces deux réglementations. En outre, les coûts afférents à la gestion des boues de dragage ont connu une augmentation très importante et ne feront que croître dans l'avenir à cause du traitement entrepris des boues les plus polluées, qui constituent l'essentiel du gisement. Enfin, les études menées à cette fin ont mis en évidence l'existence d'un passif – les boues restant en place dans les voies d'eau – beaucoup plus important que celui qui était estimé jusqu'à présent. La Cour recommande l'élaboration d'un plan stratégique global pour faire face à cette dette écologique en tenant compte à la fois des risques d'inondations, des contraintes budgétaires et des objectifs économiques du transport fluvial.

1 INTRODUCTION

La Cour a réalisé un audit de la gestion des boues de dragage dans le contexte de la promotion des voies navigables de la Région wallonne. Plusieurs raisons ont justifié ce contrôle :

- ✓ il existe un passif important de boues à draguer, dont les coûts de traitement estimés sont susceptibles de grever le budget régional ;
- ✓ l'envasement des voies hydrauliques est de nature à constituer une entrave à la navigation sur certaines portions du réseau présentant un intérêt économique important ;
- ✓ enfin, le dragage et le traitement des boues assurent la navigabilité de péniches de gros tonnage sur la voie d'eau et contribuent ainsi à promouvoir le transfert d'une partie du fret de la route vers les voies navigables.

1.1 DOMAINE ET OBJET DE L'AUDIT

Le réseau wallon de voies navigables exploitées s'étend sur plus de 450 km, dont 81 % ont au moins le gabarit européen de classe IV (1.350 tonnes). La gestion, l'aménagement et l'entretien de ce réseau sont assurés, en partenariat avec

¹ Dossier 3.274.570.

diverses entités régionales², par la direction générale opérationnelle mobilité et voies hydrauliques (DGO2) du service public de Wallonie (SPW)³, sous l'autorité du ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine.

Depuis 1992, le dragage des voies navigables a enregistré un retard considérable, lié aux conditions d'entreposage et de traitement des boues imposées par la réglementation.

L'audit dresse un état des lieux du réseau des voies navigables tant au niveau de l'évolution de sa performance en termes de part modale⁴ qu'en ce qui concerne l'état de l'envasement et son incidence sur les entraves à la navigation.

Le cadre normatif contraignant de gestion des boues est analysé en tenant compte notamment de sa coexistence avec la législation sur les déchets.

L'adoption de ce cadre s'est traduite par la construction d'infrastructures de traitement et d'enfouissement des produits de dragage. L'audit examine différents aspects de ces investissements (construction et techniques d'exploitation) en vue de cerner l'ensemble des dépenses y afférentes (dragage et traitement) sur une période de onze ans (1997 à 2008).

1.2 NORMES D'AUDIT ET MÉTHODE

Les principales normes d'audit sont constituées par :

- ✓ le cadre légal et réglementaire régissant l'extraction, le traitement et la valorisation ou l'enfouissement des boues ;
- ✓ la réglementation des marchés publics.

Différentes méthodes ont été mises en œuvre :

- ✓ examen de données budgétaires et comptables ;
- ✓ analyse de documents ;
- ✓ analyse des cadres légaux et réglementaires ;
- ✓ entretiens avec les responsables concernés ;
- ✓ contrôle de pièces et procédure de corroboration.

L'avant-projet de rapport a été porté à la connaissance de l'administration par lettre du 25 juin 2009. Celle-ci a fait connaître ses remarques dans une lettre du 4 août 2009. Il en a été tenu compte dans le projet de rapport adressé au ministre par lettre

² Les ports autonomes et la Sofico.

³ Ce nouveau département exerce les compétences de l'ancienne direction générale des voies hydrauliques (DGVH) du ministère de l'Équipement et des Transports (MET) depuis la création, début 2009, du SPW, par la fusion de ce ministère avec celui de la Région wallonne.

⁴ Eurostat 2005 – La part modale est définie comme la part en pourcentage de chaque mode de transport dans le total des transports intérieurs, mesurée en tonnes kilomètres (tkm). L'indicateur comprend les transports par route, rail et voies navigables intérieures.

du 1^{er} septembre 2009. Ce dernier a répondu à la Cour par lettre du 3 novembre 2009.

2 LA SITUATION DES VOIES NAVIGABLES WALLONNES

2.1 UTILISATION DE LA VOIE D'EAU EN WALLONIE

Dans sa déclaration de politique régionale 2004-2009, le Gouvernement wallon a qualifié le réseau navigable wallon de plaque tournante idéale entre la France, les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Europe de l'Est et a décidé de retenir sa gestion comme l'une de ses priorités politiques.

Ce choix résultait de la prise en compte de l'impact préoccupant sur la société des changements climatiques et de la pollution atmosphérique, conséquences notamment de l'accroissement du trafic routier. Le Gouvernement a aussi pris la mesure de l'engorgement des voies d'eau navigables wallonnes, encombrées par quelque 2.600.000 m³ de sédiments, et de l'entrave à la navigation que cette situation pouvait provoquer.

Au delà de l'effort de réduction des entraves à la navigation – notamment par l'élimination des boues de dragage – l'objectif premier du Gouvernement était donc de créer les conditions d'un transfert significatif du transport routier vers la voie d'eau.

2.2 LA PERFORMANCE DE LA VOIE D'EAU EN WALLONIE

2.2.1 La part modale wallonne en 2006

En 2006, le transport des marchandises par voies navigables représentait 10,33 % du total transporté en Wallonie. Ce pourcentage représente 1,86 milliard de tonnes-kilomètres⁵. Le transport par le rail et par la route représentaient respectivement 23,22 % et 66,44 %⁶.

2.2.2 La comparaison avec la Région flamande

En Wallonie, deux tiers des marchandises sont transportées par la route alors qu'en Région flamande, le transport routier occupe plus des trois quarts du marché (75,50 %).

Cette différence n'est toutefois pas due à une prépondérance du transport par voies navigables en Wallonie (12,94 % en Région flamande), mais plutôt à l'utilisation plus importante du rail (seulement 11,55 % en Région flamande).

⁵ Unité de mesure correspondant au transport d'une tonne sur une distance d'un kilomètre.

⁶ Studiedienst van de Vlaamse Regering, *Vlaamse statistieken, strategisch management en surveyonderzoek* (site internet du Gouvernement flamand).

2.2.3 L'évolution de la part modale en Wallonie

Depuis 2001, on observe une évolution des parts modales de transport des marchandises en Région wallonne : le transport par chemin de fer et par voie navigable est en constante progression, tandis que le transport routier régresse de manière significative. La croissance du transport par le rail est toutefois plus importante que celle du transport par voie d'eau.

Le transport par voies navigables en Wallonie croît cependant depuis 2003 et continue d'augmenter, contrairement à la Flandre, où une stagnation est constatée depuis 2005.

2.3 LES ENTRAVES À LA NAVIGATION

L'envasement des voies d'eau constitue une entrave à la navigation sur un nombre croissant de biefs, y compris certaines portions du réseau d'un intérêt économique majeur pour la Région wallonne.

Sur la base des informations disponibles sur le site internet du département, sur 451.300 m de voies navigables que compte la Wallonie, 112.078 m présentent une restriction à la navigation. Celle-ci consiste soit en une limitation de tirant d'eau, un rétrécissement de la passe navigable, une réduction de vitesse de navigation, une impossibilité de manœuvrer ou, tout simplement, une interruption totale de la navigation. Ces diverses entraves représentent, en kilométrage, 24,83 % de la distance totale des voies navigables wallonnes.

Ces chiffres doivent toutefois être relativisés.

Du point de vue du transport de marchandises, ce sont principalement les voies navigables des classes IV et V (embarcations d'un tonnage supérieur à 1.000 tonnes) qui présentent un intérêt économique. En ne tenant compte que de ces dernières, le ratio mètres entravés / mètres navigables correspond à 54.215 m sur un total de 393.437 m, soit 13,78 %.

Les zones où l'écoulement est minimal ont tendance à s'envaser plus rapidement. C'est particulièrement le cas des darses, grands larges ou zones portuaires.

Actuellement, 86 % des tronçons navigables wallons ne présentent pas de restrictions à la navigation, mais la plupart d'entre eux s'ensavent inexorablement.

L'impact des seules entraves à la navigation sur la part modale du transport par voies navigables est difficilement évaluable. L'envasement constitue cependant un risque d'entrave dès lors que l'entretien des voies d'eau n'est pas effectué en temps utile ni en suffisance. Des manquements à cet égard sont susceptibles d'influencer la décision des entreprises dans le choix de la voie d'eau comme mode de transport de leurs marchandises.

3 LE CADRE NORMATIF

Avant 1995, il n'existait pas de dispositions contraignantes en matière de gestion et d'élimination des boues extraites des voies hydrauliques par curage ou dragage.

Ces boues pouvaient être entreposées au gré des disponibilités sur des terrains publics ou privés.

L'arrêté du Gouvernement wallon (AGW) du 30 novembre 1995 relatif à la gestion des matières enlevées du lit et des berges des cours et plans d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage a imposé une gestion des boues. Il a introduit une distinction entre les boues A et B suivant leur niveau de pollution. Les boues A devaient être déshydratées dans des centres de regroupement et les boues B mises en décharge. Le texte initial de l'AGW du 30 novembre 1995 ne prévoyant pas de centres de regroupement pour les boues B, il ne réglait pas adéquatement l'organisation de leur filière d'élimination.

La réglementation relative aux centres de regroupement pour les boues A et B a été fixée par l'AGW du 10 juin 1999 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 1995 relatif à la gestion des matières enlevées du lit et des berges des cours et plans d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage. Les conditions sectorielles d'exploitation de ces centres de regroupement ont été définies par un AGW du 3 avril 2003⁷.

Les dispositions organisant les modalités de création et d'utilisation des centres de regroupement ont donc été adoptées entre 1995 et 2003. Durant cette période, le dispositif destiné à régler la collecte et le traitement des déchets en général s'est élaboré parallèlement⁸.

3.1 LA QUALIFICATION DES PRODUITS RÉSULTANT DU DRAGAGE

3.1.1 Les boues A et B

Préalablement à leur extraction, l'AGW du 30 novembre 1995 impose une analyse d'échantillons de boues en vue de déterminer leur teneur en éléments organiques et inorganiques. Cette analyse permet d'identifier deux types de boues en fonction de leur niveau de concentration : les boues A, faiblement polluées, et les boues B, fortement polluées. Ce classement détermine la manière dont elles doivent être traitées et/ou éliminées.

Les boues sont classées B lorsque la concentration observée de certains composés organiques et inorganiques d'un échantillon de boues est supérieure à leur teneur de sécurité fixée aux tableaux 4, 5 et 6 de l'AGW du 30 novembre 1995. Elles doivent être :

- ✓ soit orientées vers une installation de prétraitement afin d'y être traitées en vue de répondre aux critères leur permettant d'être classées en catégorie A ;

⁷ AGW du 3 avril 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation de certaines installations de regroupement de matières enlevées du lit et des berges des cours d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage.

⁸ Cf., entre autres, le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets, l'AGW du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets et l'AGW du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique.

- ✓ soit orientées vers un centre de regroupement (CR) en vue de leur valorisation ou élimination ultérieure ;
- ✓ soit éliminées en centre d'enfouissement technique (CET).

Deux ans après l'adoption de l'AGW du 30 novembre 1995, le Gouvernement wallon a pris un nouvel arrêté, l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets (modifié par l'AGW du 24 janvier 2002). Ce texte réglementaire distingue, parmi les déchets ménagers et industriels, trois catégories, auxquelles correspondent également trois catégories de CET : classe 1 pour déchets dangereux, classe 2 pour déchets non dangereux et classe 3 pour déchets inertes.

Les déchets sont qualifiés de dangereux s'ils contiennent un des constituants figurant à l'annexe II de l'arrêté du 10 juillet 1997 (par exemple métaux lourds, amiante, PCB etc.), pour autant que ces constituants possèdent une ou des caractéristiques figurant à l'annexe III (par exemple explosif, inflammable, toxique, corrosif, nocif, cancérigène, etc.).

Comme tout type de déchet, les boues peuvent être qualifiées de déchets dangereux. Cependant, pour des constituants identiques, les seuils de teneur de sécurité de l'AGW du 30 novembre 1995 et ceux figurant dans l'AGW du 10 juillet 1997 précité sont différents.

L'uniformisation des critères de classification des boues sur la base de l'AGW du 10 juillet 1997 (déchets dangereux ou non) conférerait plus de sécurité juridique au dispositif réglementaire.

A cet égard, l'administration considère que « *les recherches menées en matière de valorisation ont montré que la dangerosité des produits de dragage n'avait de sens qu'au regard de leur destination ou utilisation. Revenir à la définition stricte du déchet dangereux sans tenir compte de la manière dont le produit sera éliminé ou valorisé risque fort de compliquer un peu plus la gestion des produits et en corollaire d'augmenter la facture finale.* »

En l'état actuel de la réglementation, l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets s'applique cependant aux boues de dragage. D'ailleurs, dans le cadre de l'AGW du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, les projets de traitement ou d'élimination de boues B, tels que le traitement des boues dans une installation ayant une capacité de traitement supérieure ou égale à 100 tonnes/jour ou l'élimination des boues dans un CET sont répertoriés dans la classe 1 réservée aux déchets dangereux, en raison de leur impact important sur l'homme et l'environnement.

Ces obligations réglementaires attestent que le traitement et l'enfouissement de boues B constituent des activités présentant un même impact environnemental que celles relatives à des déchets dangereux. Il conviendrait dès lors d'apprécier cette dangerosité sur la base des critères fixés au catalogue des déchets. L'administration estime qu'une uniformisation des critères de classification des boues sur la base de l'AGW du 10 juillet 1997 (déchets dangereux ou non) serait inadaptée. À cet égard, la Cour estime toutefois indispensable de tenir compte de la dangerosité potentielle des boues B.

3.1.2 La dangerosité des boues B

La coexistence de normes qualifiant différemment un même déchet (boues) n'est pas sans conséquence sur l'application de la réglementation. En particulier, le fait qu'une boue B puisse être qualifiée de dangereuse aux termes de l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets est source d'incohérences dans l'application des réglementations. Deux exemples illustrent ce problème.

Le permis d'implanter et d'exploiter le CET de Rebaix

A la suite d'une demande adressée par le MET le 22 mai 2002, la députation permanente du Hainaut a autorisé l'implantation et l'exploitation d'un CET de boues de curage et de dragage à Rebaix par un arrêté du 22 novembre 2002. Pour qualifier les déchets à valoriser de « *boues contenant des substances dangereuses* », la députation se réfère au catalogue des déchets de l'AGW du 10 juillet 1997 et non au concept de « boues B ».

L'arrêté ministériel du 27 avril 2006 relatif à la valorisation des boues de dragage de catégorie B

Un arrêté ministériel (AM) du 27 avril 2006 autorise la valorisation de boues de dragage de catégorie B ayant subi un traitement de stabilisation par le procédé *Novosol* et ce, en référence à l'AGW du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets. Parmi les déchets valorisables, l'annexe 1 de cet arrêté ne cite que « *les matières appartenant à la catégorie A telle que définie par l'article 4 de l'AGW du 30 novembre 1995* ».

Parmi les considérants de son arrêté, le ministre tire argument du fait que l'article 13 de l'AGW du 14 juin 2001 l'autorise à « *favoriser la valorisation de déchets non dangereux* ».

En fait, à défaut de procédure réglementaire particulière fixant les conditions de valorisation des boues B, le ministre décide, par l'AM du 27 avril 2006, de réserver à toutes les boues B, après traitement de stabilisation, une valorisation similaire à celle prévue pour des boues A⁹. Or, l'article 13 de l'AGW du 14 juin 2001 ne vise que les déchets non dangereux et ne s'applique donc pas aux boues B qui seraient dangereuses (au sens de l'AGW du 10 juillet 1997).

Puisque l'annexe 1 de l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets ne distingue que deux types de boues de dragage (celles qui contiennent des substances dangereuses et celles qui n'en contiennent pas¹⁰), force est de considérer que le problème du degré de toxicité des boues B, avant et après

⁹ Au surplus, dans le cadre de cet arrêté, le ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme accorde le certificat d'utilisation des boues B traitées dans deux domaines qui ne sont pas prévus par l'annexe 1 de l'AGW du 14 juin 2001 précité, à savoir la réhabilitation de terrils et la constitution de merlons anti-bruit. L'article 13, § 1^{er}, autorise le ministre à favoriser « *d'autres valorisations de déchets non dangereux que celles prévues à l'annexe I (...)* ». Compte tenu de l'application de l'article 13 de l'AGW du 14 juin 2001 à des produits que cet article ne vise pas (les boues B qui seraient dangereuses), les nouvelles filières de valorisation envisagées ne disposent pas d'un cadre juridique approprié.

¹⁰ Voir ci-avant le point 3.1.2.

traitement de stabilisation, se pose au regard des critères de dangerosité fixés à l'AGW du 10 juillet 1997.

Selon l'administration, une fois traitées par le procédé *Novosol* (adapté pour des raisons essentiellement économiques), les boues B auront les propriétés de boues A, raison pour laquelle l'arrêté ministériel du 27 avril 2006 (accordant l'enregistrement à la société demanderesse) a été pris. Cet arrêté sert de fondement au permis unique accordé à cette société le 14 octobre 2008 pour implanter un centre de prétraitement et de traitement de 235.000m³/an de produits de dragage et de curage sur la commune de Farciennes.

Le permis unique indique clairement que les boues admises comme déchets peuvent être dangereuses ou pas, puisqu'elles sont identifiées par rapport à l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets. Le permis dispose en outre que l'infrastructure disposera d'un dépôt de 235.000 m³/an de sédiments bruts.

Dès lors, il y a une incohérence entre les deux réglementations (AGW 14 juin 2001 et AGW 10 juillet 1997). En effet, avant traitement, des déchets dangereux seront potentiellement présents sur le site de Farciennes. Ces déchets dangereux seront traités et valorisés sur la base :

- ✓ de l'enregistrement et du permis unique reçu par la société demanderesse ;
- ✓ de l'article 13 de l'AGW du 14 juin 2001 autorisant le ministre à favoriser la valorisation de déchets non dangereux.

La Cour estime que, pour obvier à cette incohérence, l'identification des boues dangereuses (au sens de l'AGW du 10 juillet 1997) devrait être réalisée à leur entrée sur le site de Farciennes, puisque ces boues ne peuvent prétendre au bénéfice de l'article 13 de l'AGW du 14 juin 2001 qu'après avoir subi le traitement par le procédé *Novosol*.

La seule manière d'éviter ce risque serait d'appliquer, avant toute campagne de dragage, les critères d'analyse fixés par l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets.

3.2 L'APPLICATION DE L'AGW DU 30 NOVEMBRE 1995

La Cour a examiné l'impact de l'adoption de l'AGW du 30 novembre 1995 sur les opérations de dragage et de curage.

Sur la base des chiffres fournis par le département, durant la période s'étendant de 1997 à 2003, la moyenne des dépenses annuelles engagées en dragages et curages¹¹ s'est élevée à 1.262.961 euros.

Sur la base de données similaires tirées de la comptabilité budgétaire, ce chiffre peut être comparé avec la moyenne des dépenses engagées annuellement avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur les boues (de 1991 à 1995), soit 1.674.599 euros.

¹¹ Il s'agit de dragages visant l'entretien et non l'approfondissement des voies d'eau.

La comparaison de ces deux chiffres indique une diminution de la moyenne des dépenses d'environ 25 % après 1996.

Par ailleurs, le département a communiqué les quantités de boues A et B draguées entre 1997 et 2006 soit, au total 752.424 m³ de boues A et B.

Voies d'eau	Type de boues	Quantités draguées (m ³)
Nouvelle Haine, Vieille Haine et Riviérette	A/B	21.078
Dendre	A	29.966
	B	10.500
Canal Charleroi-Bruxelles	A	290.130
Haute Sambre – Erquelines-Lobbes	A	15.627
Haute Sambre – Thuin-Monceau	A	28.182
Bail d'entretien en Sambre 96-98	A/B	344.647
Meuse	A	12.294
Total		752.424

Hormis les boues A de haute Sambre (Thuin-Monceau), qui ont été traitées par filtre-presse, tous ces sédiments ont été nécessairement entreposés sur différents terrains en vue de leur traitement ultérieur.

A cet égard, l'article 28 de l'AGW du 30 novembre 1995 autorisait, moyennant l'introduction d'une demande de régularisation auprès de la députation permanente adressée dans les six mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté, la poursuite, sous certaines conditions, de l'exploitation des anciens sites de stockage des boues.

L'examen des deux dossiers de dragage cités ci-après a mis en évidence des difficultés d'application de cet arrêté.

Dragage d'entretien de la Sambre 1996-1998 (boues A et B)

Du point de vue des quantités de sédiments enlevées du lit des voies d'eau wallonnes (boues A et B), ce marché est le plus important de la période considérée. Il s'agit du dragage de la Sambre (344.647 m³ en place), exécuté entre 1996 et 1998. Les boues à draguer se situaient principalement dans la basse Sambre (plus de 85 %).

Cette campagne de dragage a été réalisée suivant les méthodes traditionnellement en usage dans l'ancienne direction générale des voies hydrauliques, les boues n'ayant subi aucun traitement et ayant été épandues en l'état sur d'anciens terrains de dépôt utilisés par l'administration (deux terrains sur la haute Sambre, quatre sur la basse Sambre).

Le cahier spécial des charges a été approuvé par le ministre de tutelle le 6 décembre 1995, sans que ce document ne fasse mention de l'AGW du 30 novembre 1995 et notamment de son article 28 fixant les conditions d'utilisation des sites affectés à la gestion de produits de dragage pendant une période transitoire maximum de deux ans. La soumission, quant à elle, a été approuvée le

19 avril 1996, soit près de cinq mois après l'adoption de l'arrêté. Il n'a pas été tenu compte de la nouvelle réglementation.

La procédure imposée par l'article 28 précité devait être appliquée. Les demandes de régularisation ont bien été présentées aux autorités concernées, mais ces dernières ne leur ont pas réservé une suite favorable. En conclusion, des boues A et B ont été répandues sur des terrains, en contravention aux dispositions de l'AGW de 1995.

Haute Sambre (amont) : dragage et traitement dans le CR d'Erquelinnes – 15.627 m³ – 2006-2008 boues A

Le marché lancé pour l'exécution de ces dragages incluait la déshydratation des boues sur le site du CR d'Erquelinnes. L'examen de ce dossier a révélé que la caractérisation des boues à draguer résultait des analyses scientifiques de deux laboratoires agréés, consultés tour à tour à cet effet.

Les deux premières analyses, réalisées en juillet et août 2006 par un premier laboratoire agréé, ont conclu que les quatre échantillons analysés étaient des boues B. Les échantillons ont ensuite été soumis à un second laboratoire. Ce dernier a vérifié les concentrations d'une partie des substances¹² et conclu que les concentrations en cause se situaient sous le seuil des boues de catégorie A. Sur la base des résultats des trois analyses, les boues ont été considérées comme appartenant à la catégorie A.

Le choix effectué parmi les résultats des différentes analyses ne donne pas d'assurance raisonnable quant à l'exactitude de la caractérisation des boues. A cet égard, l'administration a fait observer que l'incohérence relevée résulte d'une divergence des pratiques analytiques entre les laboratoires agréés. Pour lever toute ambiguïté, elle a fait part de ses remarques à la direction des infrastructures de gestion des déchets ainsi qu'à l'Institut scientifique de service public (ISSEP), qui a soumis une proposition de circulaire relative à l'analyse des huiles minérales en cause.

¹² Trois types de substances : fluorides, hydrocarbures apolaires et hydrocarbures aliphatiques.

4 COÛT DU DRAGAGE ET DU TRAITEMENT DES BOUES DE 1997 À 2007

Les montants ordonnancés entre 1997 et 2007 pour le dragage et le traitement des boues se répartissent comme indiqué au tableau ci-dessous. Par ailleurs, des dragages d'approfondissement ont été menés sur la Meuse namuroise et le haut Escaut pour un montant de 16,9 millions d'euros en dix ans. Ces opérations n'ont pas généré des boues à traiter, la nature différente des produits extraits (sable, gravier, etc.) ayant permis leur valorisation directe.

Années	Dragages d'entretien et traitement	CET - CR	Études et analyses	Total par année
1997	1.241.095		1.701.593	2.942.688
1998	4.886.702		403.846	5.290.548
1999	188.059	11.848	139.157	339.064
2000	60.757	74.368		135.125
2001	7.592.438	1.168.858		8.761.296
2002	1.044.138	925.881		1.970.019
2003	576.644	6.545.808	229.382	7.351.834
2004	5.343.376	227.293	154.972	5.725.641
2005	3.176.442	1.505.012	537.874	5.219.328
2006	1.802.901	3.147.227	235.458	5.185.586
2007	590.394	671.028	72.273	1.333.695
Total	26.502.946	14.277.323	3.474.555	44.254.824

(en euros)

Les dépenses d'investissements relatives aux CR et CET connaissent une croissance significative à la suite de l'adoption, en 2003, des derniers AGW y relatifs.

On trouvera ci-après quelques constats opérés suite à l'examen de certaines dépenses réalisées durant la période de référence.

Dragage du canal Charleroi-Bruxelles

Puisque le projet présentait un intérêt commun dans le domaine des réseaux transeuropéens d'infrastructures de transport, la Commission européenne a, par une décision du 24 juillet 1997, accordé à la Belgique un concours financier de 1,2 million d'euros pour les travaux d'approfondissement du canal de Charleroi-Bruxelles, le coût du projet étant alors estimé à 13,4 millions d'euros.

La nature des travaux portait sur le dragage, la déshydratation et la valorisation des produits de dragage sur les biefs 4 et 5 du canal Charleroi-Bruxelles.

Lors d'un premier examen du dossier, la Commission européenne a décidé de limiter son intervention à l'année 2001. Après négociation, la Région a obtenu la reconnaissance des travaux et dépenses jusqu'en 2004. Le montant total des travaux éligibles s'élève à 7.735.963,55 euros, répartis comme suit.

Année	Dragages	Lot 1 (Stockage)	Lot 2 (Valorisation)	Total
2001	676.755,65	496.623,74		1.173.379,39
2002	782.291,15	997.639,97	306.284,42	2.086.215,54
2003	1.323.479,12	1.448.285,57	1.704.603,93	4.476.368,62
Total	2.782.525,92	2.942.549,28	2.010.888,35	7.735.963,55

(en euros)

Vu le retard pris dans la gestion des produits de dragage, il n'a pas été possible de réaliser l'ensemble des prestations prévues au cours de la période d'éligibilité. La Région n'a finalement bénéficié que d'un cofinancement de 773.596 euros sur le 1,2 million prévu¹³.

Haute Sambre aval : dragage, déshydratation par filtre-presse et valorisation (boues A – 28 182 m³)

Le marché lancé pour cette opération concernait le dragage et la déshydratation mécanique des boues par la technique du filtre-presse (installé sur la voie d'eau). Il s'agit d'une technique alternative à la déshydratation en CR, qui constituait une expérience pilote dans le traitement des boues de dragage en Wallonie.

Cette opération fut relativement coûteuse. La Commission des produits de dragage (CPD) a calculé en 2004 que le coût final s'élevait à 99,04 euros/m³ (en place), soit plus du double du coût global estimé du traitement des boues A par la filière d'un CR¹⁴. Il serait cependant abusif de tirer des conclusions généralisables sur la base de cette seule expérience : le volume dragué n'est pas comparable à celui du dragage des boues A du canal Charleroi-Bruxelles (de l'ordre de dix fois supérieur) et les voies d'eau sont très différentes (classes I et IV, soit respectivement 250 à 400 tonnes et 1.000 à 1.500 tonnes).

L'expérience pilote du filtre-presse était justifiée par les difficultés d'obtention par la Région du permis nécessaire à la création d'un CR à Thuin (Hourpes) et par l'intérêt que présentait alors le test d'une technique de déshydratation alternative aux CR.

¹³ A cet égard, l'administration a fait observer que la reconnaissance des travaux et dépenses admissibles jusqu'en 2004 s'est avérée de durée insuffisante, les services de la Commission européenne n'ayant pas tenu compte de la lenteur des processus de déshydratation.

¹⁴ La commission des produits de dragage a estimé ce coût, incluant le dragage, la déshydratation, la valorisation et la gestion du CR, à 48,60 euros/m³.

Curage de la Haine (et affluents) et déshydratation dans le CR de Saint-Ghislain (boues A – 12.238 m³ et B – 21.654 m³)

Le 10 mars 2003, la commune de Saint-Ghislain a accordé au MET un permis unique pour l'établissement et l'exploitation d'un CR pour produits de curage de catégorie B.

La construction du CR de Saint-Ghislain a fait l'objet d'un marché de travaux lancé le 31 octobre 2003. Le centre de regroupement a une capacité maximale de 30.000 m³. Il est prévu pour stocker des produits de curage de catégorie B en provenance de la Haine et de ses affluents¹⁵, ainsi que les boues d'avaloir de l'entité de Saint-Ghislain (2.000 à 3.000 m³/an).

Les sédiments présents dans la Haine, la Rivière et la vieille Haine doivent être curés et non dragués. Cette opération s'est faite dans le cadre d'un marché lancé le 5 août 2005, comprenant le curage des voies d'eau précitées ainsi que la déshydratation des boues dans le CR de Saint-Ghislain¹⁶.

De 2005 à 2007, 12.238 m³ de boues A et 21.654 m³ de boues B ont été curées de la Haine et de ses affluents. Les boues A déshydratées ont été acheminées sur le site de valorisation de Couillet (carrière Solvay). Les boues B sont toujours sur le site du CR de Saint-Ghislain. Il est prévu de les valoriser dans le cadre du nouveau marché de traitement des boues B (attribué et notifié le 19 novembre 2008).

Le curage de ces rivières était rendu nécessaire par la survenance antérieure d'inondations¹⁷, mais aussi par le fait que la Haine débouche dans le canal Pommerœul-Condé, appelé à jouer un rôle important dans le réseau international des voies d'eau. En effet, l'ouverture en 2002 du canal du Centre à grand gabarit (via l'ascenseur à bateaux de Strépy) a permis une communication directe entre l'ensemble de la Wallonie et le nord-ouest de la France et, à moyen terme, le bassin parisien, grâce à la réalisation de la liaison fluviale Seine-Nord. Dès lors, la Région wallonne a considéré que la création d'un CR destiné à recevoir les sédiments curés dans la Haine revêtait une importance particulière du fait de la vocation internationale du canal Pommerœul-Condé.

Le 19 juillet 2007, la République française et la Région wallonne ont adopté une convention relative à l'amélioration de la Lys mitoyenne et à l'aménagement du canal Pommerœul-Condé.

Cette convention prévoit que la Région wallonne entretiendra régulièrement la Haine canalisée sur son territoire et assurera le maintien des profondeurs sur le canal Pommerœul-Condé entre l'écluse de Hensies et la frontière. Les produits de

¹⁵ Bien que la Haine soit une rivière non navigable, la direction générale des voies hydrauliques est compétente pour tout ce qui relève de sa gestion. Cette situation s'explique par le fait que le cours d'eau a été totalement transformé, et même par endroit déplacé, suite à la construction du Canal Nimy-Blaton-Péronnes.

¹⁶ Les curages sont réalisés au moyen de grues et le transport des boues vers le CR s'effectue par camions étanches.

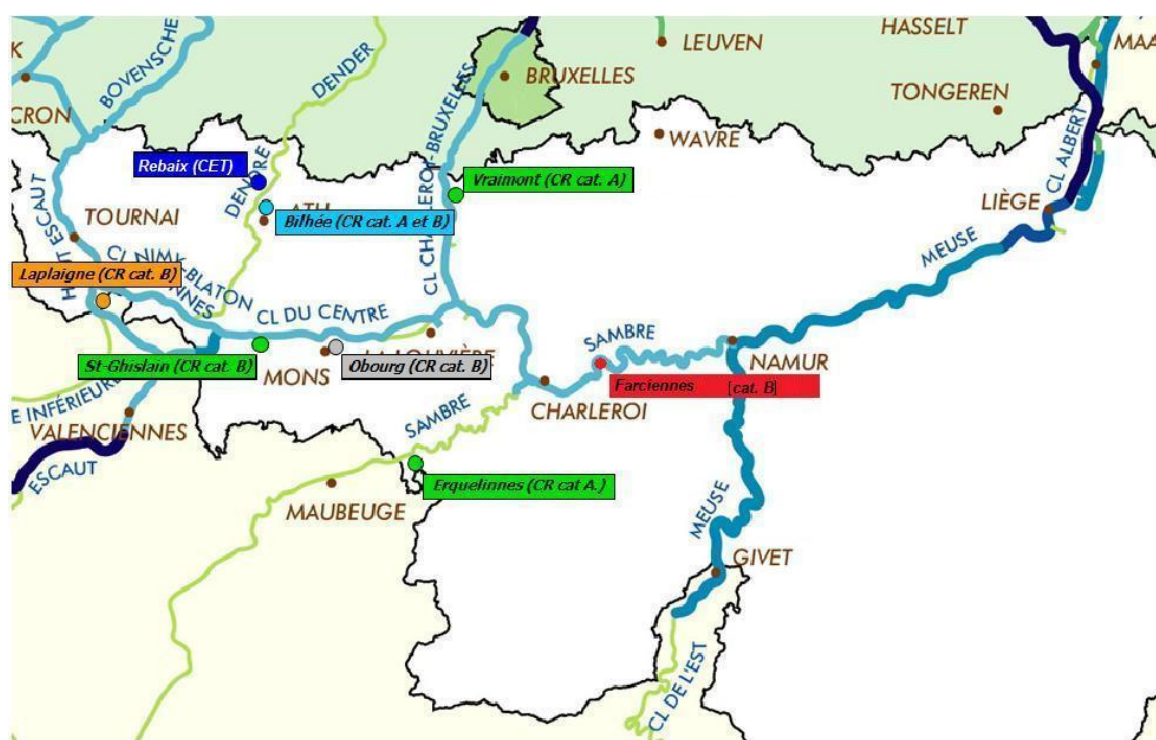
¹⁷ La Haine, qui draine un bassin versant de l'ordre de 800 km² situé en grande partie sur le territoire wallon, transporte d'importantes quantités de sédiments. De plus, les particules en suspension sont fortement contaminées.

dragage ou de curage devront être stockés et traités en Région wallonne. Afin d'atteindre cet objectif, la Région doit mettre en service un ou plusieurs CR ou dispositifs équivalents pour assurer une capacité annuelle moyenne de traitement de 92.500 m³. Ce niveau de capacité sera révisé chaque année par un comité de suivi.

5 LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES EN RÉGION WALLONNE

Pour répondre aux problèmes de stockage, de regroupement, de traitement ou d'enfouissement des boues de dragage, la Région wallonne a aménagé un certain nombre d'infrastructures : les CR de Saint-Ghislain, de Bilhée, du Vraimont (Tubize) et d'Erquelinnes ainsi que le CET de Rebaix. Deux CR, situés à Laplaigne et à Obourg¹⁸ sont actuellement en cours de construction. Le site de Farciennes n'est pas à proprement parler un CR, puisqu'il consiste en des installations industrielles destinées à valoriser in situ des boues B extraites dans le cadre du marché examiné ci-après au point 6.5.

La carte ci-dessous permet de situer les infrastructures wallonnes.



¹⁸ Au CR d'Obourg, la première phase de travaux (travaux préparatoires) a débuté en septembre 2008. Quant à la seconde phase (finalisation de la construction du centre de regroupement), le dossier de désignation de l'adjudicataire était, au moment de l'audit, au stade de l'engagement. Le montant de l'offre sélectionnée par l'administration s'élève à 11.334.293,62 euros (TVA comprise).

5.1 LA SÉLECTION DES SITES

A l'exception du futur CR d'Ampsain, tous les sites sélectionnés se situent à l'ouest de Charleroi. Cette situation ne résulte pas de choix déterminés par une conception d'ensemble de la gestion des boues de dragage de la Région. En effet, chaque infrastructure a été aménagée pour répondre à un objectif local et/ou ponctuel¹⁹ : ainsi, la justification principale de l'installation d'un CR à Bihée, Erquelines et Saint-Ghislain procède de la lutte contre les inondations²⁰, tandis que le choix du Vraimont a été justifié par l'urgence de travaux de dragage sur le canal Charleroi-Bruxelles, pour satisfaire aux exigences des repreneurs des Forges de Clabecq.

Par conséquent, il n'y a pas toujours adéquation entre les localisations et fonctions des infrastructures et les tronçons à draguer repris au plan de dragage prioritaire quadriennal (voir ci-après). En effet, selon le plan quadriennal, les boues A et une partie des boues B à extraire dans les voies d'eau situées à l'est de Namur devront être traitées dans des infrastructures très éloignées de leur point d'extraction. De même, le plan prévoit que d'importantes quantités de boues A sont destinées à être traitées dans le CR de Laplaigne, lequel est théoriquement conçu pour accueillir des boues B. Enfin, s'agissant du futur CR d'Ampsain, il ne recevrait que des boues A, alors qu'il est conçu pour accueillir également des boues B (25.000 m³ de capacité annuelle utile²¹).

¹⁹ Ce constat ne remet pas en cause l'utilité réelle de chaque infrastructure.

²⁰ Outre l'intérêt de traiter sur place les produits à draguer dans la Dendre, compte tenu du nombre d'écluses à franchir, le risque d'inondation constitue aussi une justification de la construction du CET de Rebaix.

²¹ Le plan quadriennal prévoit durant la troisième année le dragage de 122.000 m³ de boues B en provenance de la Meuse, du canal Albert et du canal de Monsin.

5.2 LE COÛT DES INFRASTRUCTURES

Le tableau ci-dessous reprend, année par année, les coûts liés à l'aménagement des infrastructures.

	CR Vraimont	CR Erquelinnes	CET Rebaix	CR Saint-Ghislain	CR Bilhée	CR Obourg	CR Laplaigne	Coûts divers	Total
1999						11.848,07			11.848,07
2000					74.368,06				74.368,06
2001	1.125.019,45		51.681,59						1.176.701,04
2002		44.770,00	58.443,00	66.913,00	34.884,30	72.728,87		753.695,85	1.031.435,02
2003	189.520,99	1.262.737,58	2.244.996,73	2.537.226,09				311.326,53	6.545.807,92
2004	119.966,28			12.266,88	52.184,28	2.450,00		42.966,44	229.833,88
2005		498.309,93	657.047,59	283.904,62	5.445,00	11.855,58	36.300,00	61.074,20	1.553.936,92
2006			261.157,25	16.216,69	2.512.876,33	556.600,00	5.343.157,35	14.091,18	8.704.098,80
2007		23.938,05	704.644,78	12.074,02	152.595,95				893.252,80
Total	1.434.506,72	1.829.755,56	3.977.970,94	2.928.601,30	2.832.353,92	655.482,5	5.379.457,35	1.183.154,20	20.221.282,51

(en euros)

Depuis neuf ans, le coût des infrastructures s'est élevé à plus de 20 millions d'euros.

En outre, les coûts divers s'élèvent à près de 1,2 million d'euros, soit près de 6 % du coût précité des infrastructures. Il s'agit de toutes les dépenses engagées dans le cadre d'éventuels aménagements mais dont l'implantation n'a pas abouti pour des raisons diverses (incidences environnementales, études non concluantes, ou encore phénomène *Nimby*).

Le tableau suivant compare les centres de regroupement dont toutes les dépenses ont déjà été engagées.

	CR Vraimont	CR Erquelinnes	CR Saint-Ghislain	CR Bilhée	CR Laplaigne
Coût total (en euros)	1.434.506,72	1.829.755,56	2.928.601,30	2.832.353,92	5.379.457,35
Capacité (en m ³)	75000	20000	21000	22000	55000
Catégorie de boues	A	A	B	A/B	B

A capacité moindre, le coût des infrastructures construites après le CR du Vraimont²² (Tubize, construit avant 2003) est significativement supérieur au coût de celui-ci.

²² Le CR du Vraimont a été conçu et aménagé avant l'entrée en vigueur de l'AGW du 3 avril 2003.

6 PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

L'estimation des quantités à gérer est un préalable indispensable à l'évaluation des coûts qui résulteront du dragage et du traitement des boues, et donc de leur impact potentiel sur le budget régional. A cet égard, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, l'obligation de traiter les boues extraites afin de les valoriser ou de les placer en CET a augmenté considérablement le coût d'entretien de la voie d'eau. Les quantités de boues à gérer ont donc été successivement réévaluées à la baisse depuis 2004.

Deux études majeures ont été réalisées par la direction générale des voies hydrauliques (DGVH) :

- ✓ l'une, en 2004, sous la responsabilité de la CPD, visant l'évaluation du gisement des sédiments à curer ou à draguer dans les voies navigables wallonnes ;
- ✓ l'autre, en 2006, par la direction des études hydrologiques et des statistiques, calculant des volumes de dragages sur certains biefs des voies navigables de la Région wallonne²³.

6.1 L'ÉTUDE DE 2004

6.1.1 Estimation de 2004 et scénarios de gestion du passif et de l'entretien

Entre 1998 et 2004, la CPD a évalué les volumes à retirer des voies navigables pour leur rendre leur capacité initiale de navigation et d'écoulement.

Pour ce faire, la Commission a estimé deux types de volumes :

- ✓ le passif, suite à l'accumulation de sédiments faute d'entretien régulier du cours d'eau ;
- ✓ l'entretien, correspondant aux valeurs moyennes à retirer chaque année pour maintenir le gabarit normal permettant d'assurer la navigation.

²³ MET – DGVH – division des études et des programmes, *Calcul des volumes de dragages sur certains biefs des voies navigables de la Région wallonne*, novembre 2006. Cette étude a été menée pour la CPD afin d'améliorer la qualité de la bathymétrie.

La technique utilisée pour estimer les quantités de boues in situ est basée sur deux méthodes :

- ✓ des levés topographiques simples (profils en travers²⁴, par exemple tous les 50 mètres) pour quelques voies d'eau (par exemple, le canal Charleroi-Bruxelles) ;
- ✓ des extrapolations, sur la base des volumes dragués ou curés antérieurement entre 1978 et 1990, pour la majorité des voies d'eau.

Selon une note relative aux calculs de volumes à draguer sur les voies navigables wallonnes rédigée par un ingénieur de la DGVH, « *la seconde méthode qui concerne une majorité de voies d'eau est beaucoup plus empirique et aléatoire. En effet, elle a consisté à collecter des données anciennes de volumes effectivement retirés pour maintenir le gabarit. Cette méthode est, par définition, une estimation des dragages d'entretien et non du passif sur base de données obsolètes.* »

Nonobstant les limites de cette estimation, l'étude de 2004²⁵ évaluait comme suit les quantités de sédiments à gérer.

Catégorie B (m ³)		Catégorie A (m ³)		Total (m ³)	
<i>Passif</i>	<i>Entretien</i>	<i>Passif</i>	<i>Entretien</i>	<i>Passif</i>	<i>Entretien</i>
1.489.550	435.073	563.000	162.523	2.052.550	597.596

Sur la base de cette estimation, la DGVH avait dressé une programmation virtuelle du volume annuel moyen de sédiments du « passif » à extraire, par direction territoriale et par catégorie, en fonction de la durée de résorption, ainsi que du volume annuel d'entretien récurrent à draguer du fait de l'envasement continu des voies d'eau.

Compte tenu des contraintes budgétaires, la CPD préconisait de réduire cette programmation en limitant les quantités minimales de sédiments à évacuer de manière prioritaire²⁶.

²⁴ Le profil en travers est une coupe perpendiculaire à l'axe de la voie d'eau caractérisant son gabarit. Ce dernier permet la navigation de bateaux d'un tonnage déterminé tout en se ménageant une marge en prévision d'une augmentation des tonnages. Le profil en long (qui ne concerne que les cours d'eau naturels) se définit comme la pente du fond requise pour assurer un écoulement optimal de l'eau de manière à éviter les inondations. Profils en travers et en long permettent d'établir la géométrie des cours d'eau appelée « vieux fonds, vieux bords ».

²⁵ Point 3.1, p. 4.

²⁶ C'est-à-dire sans respecter le gabarit initial, mais en assurant la navigation en tout point du réseau.

A cet égard, la Commission recommandait de retenir comme volume de gisement prioritaire :

- ✓ 70 % du gisement « passif » des différents cours d'eau tels que la Lys, l'Escaut, la Haine, la Sambre, la Meuse²⁷ ;
- ✓ 50 % du gisement « passif » des différents canaux²⁸ ;
- ✓ la totalité du volume du gisement « entretien »²⁹.

Basé sur l'approximation proposée ci-dessus, le tableau suivant synthétise l'estimation des quantités prioritaires de sédiments, correspondant à une gestion partielle du gisement.

Catégorie B (m ³)		Catégorie A (m ³)		Total (m ³)	
<i>Passif</i>	<i>Entretien</i>	<i>Passif</i>	<i>Entretien</i>	<i>Passif</i>	<i>Entretien</i>
876.345	435.073	321.500	162.523	1.197.845	597.596

6.1.2 Les contraintes budgétaires

Le 4 janvier 2005, la DGVH a soumis au ministre de l'Équipement et des Transports une note de synthèse des propositions de la CPD visant un « *programme pluriannuel d'élimination du passif strictement indispensable pour permettre le bon déroulement de la navigation* ».

En retenant l'hypothèse d'une élimination intégrale du gisement passif en vingt ans, 657.488 m³ de sédiments par an devaient être extraits et gérés prioritairement (dont un quart environ serait constitué de produits de catégorie A).

L'estimation de l'impact budgétaire annuel minimal de cette proposition était de 40 à 45 millions d'euros par an, hors amortissements des coûts d'investissements liés à la création des CR et des CET.

L'impact budgétaire de cette estimation a été jugé prohibitif. On observe que ce montant représente 250 % des dépenses d'entretien inscrites au titre I du programme 14.11 du budget 2009 (dépenses courantes d'entretien du réseau).

²⁷ Ces cours d'eau jouent non seulement un rôle économique en tant que voie d'eau navigable, mais ils assurent aussi une fonction environnementale très importante en tant qu'exutoire des eaux de surface participant pleinement à la réduction des risques d'inondations en période de crue.

²⁸ Les canaux peuvent plus facilement être soumis à l'évacuation du strict minimum de sédiments pour retrouver une navigabilité suffisante (accès aux quais, aux zones de manœuvre et maintien du tirant d'eau).

²⁹ En effet, après élimination du passif, il importe de maintenir la navigabilité du réseau par un entretien régulier et suffisant.

6.2 L'ÉTUDE DE 2006

Une nouvelle estimation des volumes à draguer a été réalisée en exploitant les développements récents des techniques bathymétriques.

A la suite de campagnes de mesures de profondeur menées en 2005 et 2006 sur 263 km de voies navigables (soit 58 % du réseau des voies navigables wallonnes), les techniques modernes basées sur des sonars multifaisceaux couplés à des GPS de haute précision ont permis de disposer d'une image exhaustive des sédiments, en particulier dans des zones n'ayant jamais fait l'objet de dragages³⁰.

Sur la base de ces données, une estimation des volumes prioritaires à extraire a été réalisée en visant à ramener la voie d'eau non à son profil initial « vieux fonds, vieux bords », mais bien à un gabarit minimum garantissant une navigation en toute sécurité³¹. Cette étude a déterminé un volume prioritaire de sédiments à draguer de 1.064.634 m³.

Le tableau ci-dessous rassemble, pour les voies d'eau examinées, les volumes relatifs à l'ensemble des sédiments identifiés sur la base des « vieux fonds » (qualifié de passif) et les estimations des volumes prioritaires à extraire.

Voies d'eau	Volume (m ³)	
	Passif	Prioritaire
Canal Nimy-Blaton	416.140	168.265
Canal Nimy-Blaton-Péronnes et Blaton-Ath	342.723	164.768
Canal du Centre à grand gabarit	152.865	6.303
Haut Escaut	201.140	117.905
Basse Sambre (Monceau-conf. Meuse)	481.271	124.396
Meuse (La Plante-Lixhe + C. Haccourt-Visé)	3.369.654	235.965
Canal Albert (+ canal de Monsin)	895.397	247.032
Total	5.829.190	1.064.634

Une diminution d'un facteur de 5,6 des volumes prioritaires à extraire est observée par rapport aux volumes du passif identifié.

³⁰ Les mesures ont été réalisées sur la base des « vieux fonds » (profondeur initiale de la voie d'eau) et, en lieu et place des « vieux bords », d'une largeur définie par la passe navigable.

³¹ Ce gabarit minimum a été déterminé comme suit : la largeur est définie par la passe navigable et la profondeur par le tirant d'eau admis au niveau de flottaison normale, auquel est ajoutée une marge de sécurité de 15 % (ramenée à 10 % dans les chenaux d'écluses où les bateaux naviguent à vitesse réduite).

6.3 COMPARAISON ENTRE LES RÉSULTATS DES ÉTUDES DE 2004 ET DE 2006

Indépendamment des différences de méthode, une comparaison peut être établie entre les résultats des campagnes de mesures de 2004 et de 2006 pour ce qui concerne les voies d'eau comparables³².

Voies d'eau	Volumes (m ³)		
	Passif 2004	Passif 2006	Prioritaire 2006
Canal Nimy-Blaton	69.000	416.140	168.265
Canal Blaton-Péronnes et Blaton-Ath	15.000	342.723	164.768
Canal du Centre à grand gabarit	12.000	152.865	6.303
Haut Escaut	200.000	201.140	117.905
Sambre	142.000	481.271	124.396
Meuse (La Plante-Lixhe + C. Haccourt-Visé)	206.200	3.369.654	235.965
Canal Albert (+ canal de Monsin)	100.000	895.397	247.032
Totaux intermédiaires	744.200	5.859.190	1.064.634
Canal Charleroi-Bruxelles	868.000		
Dendre	65.000		
Lys	101.350		
Canal de l'Espierre	50.000		
Canal Pommeroeul-Condé	100.000		
Haine	124.000		
Totaux généraux	2.052.550	5.859.190	1.064.634

Il ressort du tableau ci-dessus que :

- ✓ le canal Charleroi-Bruxelles n'a pas fait l'objet de mesures lors de l'étude de 2006, alors qu'il représente 42,3 % du volume à gérer estimé en 2004 ;
- ✓ le passif estimé en 2004 et le volume prioritaire de 2006 représentent respectivement 12,7 % et 18,2 % du volume passif calculé en 2006 ;
- ✓ le volume prioritaire à extraire de 2006 correspond à 143 % du volume passif estimé comparable en 2004.

³² Pour rappel, l'étude de 2006 portait sur l'analyse de 263 km de voies navigables, soit environ 58 % du réseau.

Les méthodes modernes de mesure (« vieux fonds ») ont permis de mettre en évidence l'existence d'un cubage de boues à gérer beaucoup plus important que celui estimé sur la base de l'utilisation des techniques traditionnelles³³.

6.4 LE DERNIER SCÉNARIO DE GESTION DU PASSIF ET DE L'ENTRETIEN

6.4.1 Détermination du volume à traiter prioritairement

En s'inspirant des différents travaux d'estimation du volume à gérer et au terme d'arbitrages effectués au sein de la CPD sur la base des priorités proposées par les directions territoriales, l'administration a finalement arrêté à 312.000 m³ le volume « prioritaire » de boues à draguer et à traiter annuellement.

D'après l'administration, ce chiffre résulte des hypothèses suivantes :

- ✓ le mouillage est limité à la valeur du tirant d'eau majoré de 25 % ;
- ✓ les berges sont droites ;
- ✓ le gisement « passif » est résorbé en huit ans³⁴ ;
- ✓ le gisement d'entretien annuel vaut le gisement existant divisé par onze années³⁵ ;
- ✓ une marge de sécurité de 10 % est prise en compte ;
- ✓ les valeurs sont arrondies au millier près ;
- ✓ un volume de 50.000 m³/an provenant des ports et darses privés n'est pas comptabilisé dans le bilan global (en principe, pas à charge du budget de la DGO2).

Ce volume de 312.000 m³ se répartit comme suit : boues A, 77.000 m³/an et boues B, 235.000 m³/an.

³³ Selon une note interne rédigée par l'ingénieur de la DGVH en charge de l'étude de 2006, « les résultats sont évidemment très nettement supérieurs aux estimations de la Commission des produits de dragages qui ne concernaient principalement que des chiffres extrapolés de dragage d'entretien et ne tenaient pas suffisamment compte du rétablissement du profil en long pour l'écoulement des eaux ni de dépôts dans des zones de faible vitesse ».

³⁴ Ce « gisement passif », à résorber en huit ans selon l'administration, correspond aux volumes identifiés comme prioritaires en 2006 (hors ports autonomes et zones privées). Il est donc par nature très différent du « passif » identifié dans les études de 2004 et 2006.

³⁵ Ce qui correspond à la durée d'absence de dragage.

Le tableau ci-dessous compare les volumes prioritaires à extraire identifiés en 2006 avec ceux ayant servi de base pour déterminer le volume global prioritaire de 312.000 m³.

Voies d'eau	Prioritaire 2006	Prioritaire pour le calcul des 312.000 m ³ /an
Canal Nimy-Blaton	168.265	113.827
Canal Blaton-Péronnes et Blaton-Ath	164.768	163.876
Canal du Centre à grand gabarit	6.303	6.186
Canal du Centre historique		3.000
Haut Escaut	117.905	111.794
Sambre	124.396	83.232
Meuse (La Plante-Lixhe + C. Haccourt-Visé)	235.965	165.387
Canal Albert (+ canal de Monsin)	247.032	182.577
Totaux intermédiaires	1.064.634	829.879
Canal Charleroi-Bruxelles		233.000
Dendre		20.000
Lys		70.945
Canal de l'Espierre		25.000
Canal Pommerœul-Condé		0
Haine		0
Totaux	1.064.634	1.178.824

Ce tableau appelle les commentaires suivants.

- ✓ Les volumes prioritaires sur la base desquels le cubage de 312.000 m³/an a été calculé diffèrent de ceux déterminés en 2006. Les premiers correspondent aux seconds après déduction des m³ de boues identifiés dans les ports autonomes et les zones privées. Il n'empêche que ces cubages seront appelés à être extraits tôt ou tard, sous peine d'entraver le transbordement des marchandises.
- ✓ Les chiffres des dragages prioritaires à réaliser sur le canal Charleroi-Bruxelles (233.000 m³) et la Dendre (20.000 m³) reposent sur les techniques traditionnelles des levés topographiques simples (profils en travers à la perche). Depuis 2007 des mesures multifaisceaux ont été réalisées sur la Lys (mars 2009) ou programmées (canal Charleroi-Bruxelles, août 2009) pour préparer les dragages de 2010.
- ✓ Des campagnes de mesures ont été menées en 2008 sur la Haine et le canal de l'Espierre au moyen de techniques sonars simplifiées.
- ✓ Le chiffre de 233.000 m³ de boues à extraire prioritairement du canal Charleroi-Bruxelles selon la nouvelle programmation représente 26,8 % du passif estimé par des méthodes traditionnelles lors de l'étude de 2004 (868.000 m³). Sur cette base, le dragage prioritaire envisagé aurait pour corollaire de laisser en place un volume de 635.000 m³. Comme indiqué au point 6.3, les méthodes bathymétriques modernes ont permis de mettre en

évidence l'existence d'un cubage de boues à gérer beaucoup plus important que celui estimé sur la base de l'utilisation des techniques traditionnelles. Pour les 263 km qui avaient été analysés, l'étude de 2006 concluait que « *le choix de dragages prioritaires permet donc de réduire d'un facteur 5,6 les volumes à dégager par rapport aux 'vieux fonds'* ». Il est donc à prévoir que les quantités de boues qui seront laissées en place dans le canal Charleroi-Bruxelles après le dragage prioritaire de 233.000 m³ seront très largement supérieures à 635.000 m³. Les résultats des mesures bathymétriques programmées sur cette voie d'eau (août 2009) permettront d'établir l'ampleur des volumes laissés en place après le dragage prioritaire.

6.4.2 Évaluation du coût de l'extraction et du traitement du volume prioritaire de 312.000 m³

Selon l'administration, cette dernière estimation conduirait à une charge budgétaire de l'ordre de 25 millions d'euros/an, auxquels devraient s'ajouter, pour un montant non évalué, le dragage des zones portuaires et privées, ainsi que les nouvelles infrastructures (centres de regroupement) nécessaires au traitement des boues.

Cette évaluation a été réalisée sur la base des hypothèses suivantes :

- ✓ traitement annuel des boues B (hors dragage) : 65 euros/m³ x 235.000 m³ = 15,275 millions d'euros ;
- ✓ traitement annuel des boues A (hors dragage) : 34 euros/m³ x 77.000 m³ = 2,618 millions d'euros ;
- ✓ dragage et transport : 22 euros/m³ x 312.000 m³ = 6,864 millions d'euros ;
- ✓ soit au total 24,76 millions d'euros.

Ces hypothèses doivent être considérées avec prudence et les coûts retenus pourraient s'avérer largement sous-évalués. En effet, le prix de 65 euros/m³ (boues B) correspond au prix soumis dans le cadre du marché de traitement des boues B lancé en 2006. Celui-ci ne sera exécuté, au mieux, qu'entre 2009 et 2012. Il est donc raisonnable de s'attendre, sinon à des révisions de prix, du moins à des décomptes, vu le caractère expérimental du projet. Le montant de 34 euros/m³ (boues A) a été largement dépassé dans le marché de référence du traitement des boues A du canal Charleroi-Bruxelles (le prix a été porté à 48,60 euros/m³, alors qu'il concernait le traitement d'un volume de 290.000 m³ de boues). Les offres datant du 1^{er} mars 2001, il paraît irréaliste d'obtenir, huit ans plus tard, un prix plus avantageux pour le traitement de quantités moindres.

L'administration a par ailleurs signalé que « *le chiffre de 22 euros/m³ pour le dragage sera également affecté par le choix de procéder à des dragages prioritaires, donc plus ponctuels et sur de moins grande profondeurs. Ces dragages 'chirurgicaux' seront donc plus coûteux.* »

6.5 LE MARCHÉ DE TRAITEMENT DE 235.000M³/AN DE BOUES B SUR QUATRE ANNÉES

Selon le dernier scénario de gestion du passif et de l'entretien, l'administration estime que le volume des boues B représente environ deux tiers de la totalité des sédiments à extraire prioritairement chaque année.

L'existence présumée de cette forte proportion de sédiments pollués et le caractère expérimental des procédés visant leur neutralisation explique les raisons pour lesquelles l'administration s'est efforcée de lancer un marché exclusivement axé sur le traitement des boues B. En effet, ce marché est administrativement distinct des marchés relatifs au dragage des boues, qui devront nécessairement le précéder. En outre, la passation des marchés de dragage est tributaire des limites de capacités de stockage temporaire des boues B dans les installations destinées à les recevoir.

Le contrat porte sur une période de quatre ans et vise le traitement d'un volume annuel de boues B de 235.000 m³, auxquels sont susceptibles de s'ajouter 50.000 m³ provenant des ports autonomes. Les boues sont destinées à être traitées et valorisées sans transiter dans un centre de regroupement, par l'utilisation de techniques novatrices.

6.5.1 Les particularités du cahier spécial des charges

Le cahier spécial des charges (CSC) de ce marché laisse beaucoup de latitude aux compétiteurs quant aux solutions techniques proposées. En effet, c'est le prestataire de services qui, dans son offre (postes 1 à 3 du métré descriptif), décrit la filière de traitement, de valorisation et/ou d'élimination des produits de dragage qu'il se propose de mettre en œuvre.

De même, conformément aux critères d'attribution n° 2, il appartient aux candidats de :

- ✓ décrire les procédés de traitement des produits mis en œuvre avant de les valoriser et/ou de les éliminer ;
- ✓ décrire les procédés de valorisation et/ou d'élimination utilisés, leur planification et éventuellement leurs résultats d'expérimentation ;
- ✓ préciser les implications socio-environnementales de ces procédés.

Par décision motivée de sélection qualitative du 6 avril 2007, deux sociétés ont été retenues.

6.5.2 Les avatars de la procédure

La passation de ce marché a été particulièrement difficile, comme en témoigne la longueur de la procédure d'attribution. Compte tenu de ses répercussions économiques, la Région considérait d'ailleurs ce retard comme préjudiciable à l'intérêt collectif.

Le marché a été lancé le 31 octobre 2006 (avis de marché 015316). Il a été engagé budgétairement pour un montant de 16,4 millions d'euros le 14 novembre 2008, soit un peu plus de 22 mois et demi après la date limite de remise des offres. Son attribution a rencontré des difficultés, les deux premières décisions d'attribution du marché ayant fait l'objet de recours devant le Conseil d'État, qui les a suspendues (arrêts du 27 juillet 2007 et du 31 octobre 2007).

Finalement, le marché a été attribué après qu'un accord eut été pris entre les deux soumissionnaires pour constituer une société momentanée en vue de l'exécution des prestations. Cette formule a été choisie pour sortir d'une situation devenue quasiment ingérable au point de vue administratif. Il eût en effet été malaisé de motiver une troisième décision dans un contexte satisfaisant de sécurité juridique

après deux suspensions par le Conseil d'État. Celui-ci avait considéré, la première fois, que les dispositions énoncées par le maître d'ouvrage dans le CSC et autorisant la présentation de variantes libres n'étaient pas conformes au prescrit de l'article 16 de la loi du 24 décembre 1993 et, la seconde, que l'attribution du marché était inadéquate au regard des critères d'attribution fixés par le CSC et du contenu objectif des offres en présence.

Il faut dès lors considérer, à tout le moins, que l'administration n'a pas été en mesure de maîtriser simultanément les aspects techniques, certes complexes, et le cadre légal et réglementaire applicable aux marchés publics.

Par ailleurs, le délai fixé par l'avis de marché pour la réception des offres ou les demandes de participation était de 55 jours, eu égard au caractère exceptionnel du marché au point de vue technique. Compte tenu du fait que la comparaison de trois offres (de deux soumissionnaires sur trois au total) n'a pas permis à l'administration de sélectionner adéquatement l'une d'entre elle, un délai plus long, tel que prescrit d'ailleurs par l'article 59 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, aurait permis aux concurrents de présenter leurs offres dans de meilleures conditions.

6.5.3 Les conséquences du marché sur l'utilisation des infrastructures existantes

Les options techniques du marché ont une conséquence directe sur l'exploitation des infrastructures de la Région (CR et CET). En effet, selon la dernière planification sur quatre ans des dragages prioritaires dont question ci-après, il apparaît que les 235.000 m³ de boues B par an faisant l'objet de ce marché ne seront pas déshydratés dans des CR de la Région, mais traités via la technique alternative du filtre-pressé.

En conséquence, aucun des CR destinés aux boues B n'en accueillera. En effet, le CR de Laplaigne, équipé pour recevoir des boues B, accueillera 116.000 m³ de boues A dans les quatre prochaines années. Le CR d'Obourg, théoriquement conçu pour des boues B (capacité 52.500 m³), accueillera 24.000 m³ de boues A dans la même période, à partir du moment où il sera opérationnel. A ce stade, l'administration n'a fait connaître à la Cour aucun projet d'adaptation technique de ce projet de CR.

6.6 PLANIFICATION QUADRIENNALE DES DRAGAGES PRIORITAIRES

Une planification des dragages prioritaires en quatre ans a été conçue en 2006. Celle-ci repose à la fois sur les mesures bathymétriques dont il est question au point 6.2 ci-avant et sur des arbitrages effectués, au sein de la CPD, sur la base des enjeux jugés économiquement décisifs présentés par chaque direction territoriale.

Une telle manière de procéder dénote l'absence d'un plan stratégique global et d'objectifs opérationnels précis. Le retard pris par l'attribution du marché de gestion des boues de catégorie B lancé fin 2006 et le réaménagement de la planification qui s'en est suivi renforcent ce constat de carence.

A cet égard, les dragages jugés prioritaires aujourd'hui apparaissent assez différents de ceux proposés il y a deux ans, bien qu'aucun dragage significatif n'ait été réalisé depuis. Ces deux versions consécutives de la planification en quatre ans

des dragages prioritaires posent problème car la seconde version n'a pas résulté d'une remise en question des bases méthodologiques ou des données de la première. Il est donc permis de penser que tous les projets figurant dans les deux planifications peuvent être considérés comme prioritaires³⁶. L'administration a signalé que le programme prioritaire avait été revu en fonction des urgences et des crédits disponibles.

6.7 LA PRISE EN CHARGE DE LA DETTE ÉCOLOGIQUE

Les boues sont constituées de matières en suspension (MES) dans les eaux de surface. L'origine de ces particules organiques et minérales est variée³⁷ :

- ✓ origine naturelle : érosion hydrique des sols, production de plancton, décomposition de matière morte d'origine végétale ou animale ;
- ✓ origine humaine : rejets d'eaux usées urbaines ou industrielles, pratiques agricoles (effluents, engrais, produits phytosanitaires).

Les MES dans les voies navigables provoquent un envasement qui nécessite des opérations de dragage et de curage récurrentes pour maintenir leur navigabilité. Conséquences de l'activité humaine, ces MES sont polluées³⁸ et, une fois extraites de l'eau, nécessitent un traitement préalablement à leur élimination.

Cette pollution constitue une dette écologique logée dans les boues qui envasent les fleuves et canaux. L'obligation de les curer et de les draguer pour maintenir leur navigabilité se double aujourd'hui d'une obligation d'assainir les eaux de surface. Le remboursement de cette dette écologique a un coût que le budget du service administratif opérationnel chargé des voies hydrauliques n'est pas à même de supporter seul. A cet égard, l'administration considère que « *le secteur fluvial tout entier subit des coûts externes dont il n'est pas responsable. La DGVH ne pourra assumer cette tâche d'assainissement des fonds aquatiques au bénéfice de la société que si elle dispose d'un budget spécifique supplémentaire important de l'ordre de 25 à 30 millions d'euros par an* »³⁹.

7 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Situation des voies navigables wallonnes

L'envasement des voies d'eau constitue une entrave à la navigation sur un nombre croissant de biefs, y compris certaines portions du réseau d'un intérêt économique

³⁶ La seule réserve à cette conclusion concernerait les voies d'eau naturelles, où le courant a pu déplacer une partie des sédiments.

³⁷ D'après le rapport analytique 2006-2007 relatif à l'état de l'environnement en Wallonie (DGRNE), chapitre 10, partie 5.

³⁸ L'administration estime que 70 % des boues présentes dans les cours d'eau navigables sont des boues B, fortement contaminées.

³⁹ Page 38 du mémoire en réponse aux questions d'audit communiqué à la Cour par la DGVH.

majeur pour la Région wallonne. Cet envasement provoque diverses restrictions à la navigation, lesquelles représentent, en kilométrage, 13,78 % de la distance totale des voies navigables wallonnes de classe IV et V.

L'envasement constitue également un risque d'entrave à la navigation dès lors que l'entretien des voies d'eau n'est pas effectué en temps utile ni en suffisance. Des manquements à cet égard sont susceptibles d'influencer la décision des entreprises dans le choix de la voie d'eau comme mode de transport de leurs marchandises.

Le cadre normatif

Deux systèmes de qualification coexistent pour caractériser le degré de pollution des produits de dragage : d'une part, selon l'AGW du 30 novembre 1995, les boues sont classées A ou B en fonction de leur niveau de toxicité et, d'autre part, suivant l'AGW du 10 juillet 1997, elles constituent aussi des déchets, susceptibles d'être dangereux ou non. Dans les deux arrêtés, des constituants identiques présentent des seuils de teneur de sécurité différents.

La Cour recommande d'harmoniser ces deux arrêtés. A cet égard, l'uniformisation des critères de classification des boues sur la base de l'AGW du 10 juillet 1997 (déchets dangereux ou non) conférerait plus de sécurité juridique au dispositif réglementaire.

L'administration considère cependant qu'une révision du cadre normatif qui viserait l'uniformisation des critères de classification des boues sur la base de l'AGW du 10 juillet 1997 (déchets dangereux ou non) constitue une orientation inopportune.

Il n'en demeure pas moins qu'en l'état actuel de la réglementation, l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets s'applique aux boues de dragage.

En outre, la Cour a observé que des boues A et B ont été répandues sur des terrains sans respecter les dispositions de l'AGW du 30 novembre 1995.

Coût du dragage, du traitement des boues et des infrastructures

De 1997 à 2007, les dépenses annuelles moyennes de dragage incluant le coût du traitement des boues se sont élevées à 4.023.166 euros. Sur la même période, le coût des infrastructures s'est élevé à plus de 20 millions d'euros. Les dépenses d'investissements ont crû significativement, dès lors que les derniers AGW y relatifs ont été adoptés.

À l'exception du futur CR d'Ampsain, tous les sites sélectionnés se situent à l'ouest de Charleroi. Cette situation ne résulte pas de choix déterminés par une conception d'ensemble de la gestion des boues de dragage de la Région. En effet, chaque infrastructure a été aménagée pour répondre à un objectif local et/ou ponctuel. Par conséquent, il n'y a pas toujours adéquation entre les localisations et fonctions des infrastructures et les tronçons à draguer repris au plan de dragage prioritaire quadriennal.

En outre, l'exploitation des infrastructures de la Région est tributaire des options techniques du marché de traitement de 235.000 m³ par an de boues B, engagé budgétairement le 14 novembre 2008. En effet, il apparaît qu'elles ne seront pas déshydratées dans les centres de regroupement mais traitées via la technique

alternative du filtre-presse. De ce fait, aucun des centres de regroupement destinés aux boues B n'en accueillera. Ces centres, prévus pour la déshydratation de boues polluées et dès lors plus coûteux à la construction, seront affectés à la déshydratation de boues non polluées.

Perspectives

Le volume prioritaire de boues à draguer et à traiter annuellement, évalué à 312.000 m³, s'appuie partiellement sur les résultats de la campagne de mesures bathymétriques réalisée en 2006. En effet, cette évaluation ne prend en compte que 78 % de l'envasement mesuré en 2006 sur les 58 % du réseau et, pour les 42 % restants, fixe des cubages prioritaires à draguer sur la base d'estimations fondées sur des méthodes traditionnelles.

La bathymétrie a été poursuivie en 2008 et 2009. Des mises à jour régulières basées sur un cycle de 4 ans devraient désormais orienter la planification de façon évolutive, les dragages prioritaires étant revus chaque année en fonction des résultats observés.

En ce qui concerne les quantités, des inconnues subsistent en raison des réductions successives des prévisions de boues à extraire. Ces réductions sont liées aux contraintes budgétaires.

Compte tenu des hypothèses de calcul retenues, le coût annuel de 24,76 millions d'euros visant l'extraction et le traitement des 312.000 m³ de volumes prioritaires de boues apparaît sous-estimé.

Les méthodes bathymétriques modernes ont permis la conception d'un nouveau type de dragage prioritaire beaucoup plus ciblé. Elles ont aussi mis en évidence l'existence d'un passif beaucoup plus important que ce qui était estimé auparavant. Par endroit, les volumes du passif ont été multipliés par un facteur supérieur à 8,5.

La pollution d'un volume énorme de boues présentes dans les voies navigables résulte essentiellement de l'activité humaine. Elle constitue une dette écologique dont l'origine est essentiellement externe au secteur fluvial.

La prise en charge de l'assainissement des fonds aquatiques au service de la société a un coût que le budget de la DGO2 ne pourrait supporter que s'il disposait de moyens d'action spécifiques supplémentaires de plusieurs dizaines de millions d'euros.

Face à ces constats, la Cour recommande l'élaboration d'un plan stratégique global, mettant en œuvre un ensemble d'objectifs opérationnels précis dans les domaines économique, écologique et de prévention des inondations.

*

*

*

Ce 21^e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon a été adopté le 17 novembre 2009 par la Chambre française de la Cour des comptes.

Le Président : Ph. ROLAND ;

Les Conseillers : M. de FAYS,
P. RION,
D. CLAISSE,
Fr. WASCOTTE ;

Le Greffier : A. BOLLY.