

La politique française en matière de sites et sols pollués

Une politique en cours d'élaboration qui tend à privilégier la prévention.

par Emmanuel Normant
Chef du bureau de la pollution des sols et des pollutions radioactives
Direction de la prévention des pollutions et des risques
Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Pour commencer, deux histoires

Près des chutes du Niagara, dans l'Etat de New-York, aux Etats-Unis, un canal désaffecté est comblé entre 1942 et 1953 avec 21 000 tonnes de résidus industriels dangereux par la compagnie Hooker Chemical and Plastic Corps. La mémoire perdue, sous la pression foncière, l'ensemble, recouvert de terre arable, devient une zone résidentielle. En 1978, les résidents, malades et incommodés, prennent conscience du

problème et entament une procédure en justice. En 1984, après un procès retentissant, l'Etat de New-York accorde plus de 100 millions de francs de dommages et intérêts aux résidents. C'est la très célèbre affaire de « Love Canal ».

En région parisienne, une usine de fabrication de cyanures alcalins fonctionne jusqu'à la fin des années 50. Le terrain est abandonné, et racheté au cours des années 80 par un promoteur immobilier. Aucun problème particulier n'est signalé jusqu'en 1996, date à laquelle des teneurs anormales en cyanures sont constatées dans des captages d'eau potable, quelques kilomètres en aval du site, captages qui doivent être, en conséquence, fermés. Recherches faites, il s'avère que des travaux de chaulage réalisés sur le site au début des années 90 en vue de la construction

d'un centre commercial ont conduit à remobiliser les polluants présents sur la zone.

Ces deux histoires introduisent trois notions qui sont au cœur de toute politique dans le domaine des sites et sols pollués : l'impact, l'usage et la mémoire. J'y reviendrai.

Qu'est-ce qu'un site pollué ?

Question apparemment triviale, mais qui mérite d'être examinée de manière approfondie.

Un sol est-il pollué lorsqu'il présente des teneurs anormales en tel ou tel type de composé chimique ? Mais que signifient des teneurs anormales, alors que la composition chimique des sols est éminemment variable sur le

territoire ? Certaines zones de France, par exemple dans le sud de l'Alsace, présentent des teneurs « naturelles » très élevées en arsenic. Et doit-on considérer que toutes les routes de France - qui présentent des concentrations élevées en hydrocarbures de toutes sortes -, tous les cimetières de France - il est possible d'y trouver de multiples substances chimiques - sont des sites pollués ?

Le sol est-il pollué lorsqu'il n'est plus dans son état « naturel », à savoir vierge de toutes traces d'activités humaines ? Mais, alors, c'est le territoire dans son ensemble qui constitue un immense site pollué.

On comprend donc bien que des définitions aussi sommaires, mais pourtant souvent utilisées, sont inadaptées.

On considère, en France, qu'un problème de pollution des sols se pose sur une zone dès lors que cette pollution est susceptible de présenter un **impact** : ce n'est pas tant la présence de polluants dans les sols qui est problématique, mais le fait que cette pollution soit mobilisable, et donc qu'elle risque d'affecter une population. Ces pollutions peuvent alors entraîner des risques pour la santé humaine suivant l'usage du sol et du sous-sol, conduire

à des pollutions des ressources en eau potable ou à d'autres impacts sur l'environnement. Ces considérations expliquent la manière dont la politique française en matière de sites et sols pollués est développée par le ministère chargé de l'environnement.

Comment traite-t-on un problème de pollution des sols ?

Bien entendu, la prévention est le meilleur moyen de gérer les problèmes de pollution des sols. Les dispositions réglementaires prises en application de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement permettent, en général, lorsqu'elles sont bien respectées, de prévenir l'apparition de telles pollutions : réalisation d'une étude d'impact ; mise en place de dispositifs de rétention et de confinement des produits présents sur le site ; dispositions relatives à l'épandage et à la gestion des déchets, etc.

On considère, en France, qu'un problème de pollution des sols se pose sur une zone dès lors que cette pollution est susceptible de présenter un impact : ce n'est pas tant la présence de polluants dans les sols qui est problématique, mais le fait que cette pollution soit mobilisable, et donc qu'elle risque d'affecter une population.

La mise en place de dispositifs de surveillance de l'environnement adaptés, principalement des eaux souterraines, autour de sites industriels aujourd'hui en activité et sous l'impulsion de l'inspection des installations classées, permet également de disposer d'un signal d'alarme, afin de réagir au plus tôt lorsque survient une pollution des sols.

Lorsqu'une telle pollution est constatée, ou suspectée, les mesures de surveillance et les travaux de dépollution réalisés visent à prévenir l'apparition ou la persistance de risques ou de nuisances pour l'homme et l'environnement. Ils tiennent compte de l'usage auquel le détenteur du site le destine et des techniques disponibles. Ils s'appuient en général sur la définition et la comparaison de plusieurs scénarios de réhabilitation en termes d'impacts sanitaire et environnemental, et de coûts ainsi que sur une étude technico-économique de la faisabilité de la réhabilitation. Suivant les techniques retenues, le coût de la résorption d'un problème de pollution des sols

peut être multiplié par 10, voire 100.

Parfois, certaines mesures simples, telles que la clôture du site, l'enlèvement des fûts stockés à l'air libre ou la mise en place d'une surveillance ou d'un piège piézométrique, permettent d'apporter une première réponse aux questions de la réduction du risque pour l'homme et l'environnement et de l'évolution de la pollution. Dans de tels cas, elles sont à mettre en œuvre sans délai. En cas de défaillance du responsable, l'Etat dispose alors de la faculté de se substituer à lui : le ministère de l'Environnement peut charger l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux nécessaires, aux frais du responsable. L'Ademe dispose, à cet effet, d'un budget d'intervention d'environ 100 MF par an.

Lorsqu'un site a été traité en fonction d'un usage donné, il convient de veiller à ce qu'il ne soit pas ultérieurement affecté à un nouvel usage, incompatible avec la pollution résiduelle du site, sans que les études et travaux nécessaires soient entrepris. A cet effet, des dispositifs réglementaires de restriction d'usage sur ces sites sont souvent mis en place à la demande des préfets.

Quelques ordres de grandeur

Les mesures de prévention développées au cours des vingt dernières années dans le cadre de la législation pour la protection de l'environnement, permettent d'éviter, lorsqu'elles sont respectées, qu'une pollution des sols soit générée sur et autour du site d'une activité industrielle. Toutefois, des mesures de prévention moins strictes par le passé, des accidents ou des infractions à la réglementation applicable ont conduit à ce que le sol de certaines installations ou d'anciennes usines soit pollué par divers produits (métaux lourds, toxiques organiques...) selon leur activité (usines chimiques, métallurgiques, anciennes usines à gaz...). Il existe également autour de certaines installations, ou anciennes installations, des sols pollués par divers métaux (plomb, zinc, cadmium...) provenant des retombées des rejets atmosphériques accumulés depuis des années ou même des décennies.

Un inventaire des sites pollués par les activités industrielles

appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif, et intitulé Basol est consultable sur internet à partir du site du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (<http://www.environnement.gouv.fr/basol>). Il contient quelques 3 000 sites. Il recense les sites qui, du fait de leur impact potentiel ou avéré, nécessitent une intervention des pouvoirs publics au titre des pouvoirs de police administrative pour obliger les responsables à faire les travaux ou études nécessaires à la connaissance ou à la maîtrise des impacts.

Lorsqu'un site a été traité en fonction d'un usage donné, il convient de veiller à ce qu'il ne soit pas ultérieurement affecté à un nouvel usage, incompatible avec la pollution résiduelle du site, sans que les études et travaux nécessaires soient entrepris.

Des inventaires régionaux des anciens sites industriels et d'activités de service, réalisés essentiellement à partir des archives, sont engagés sous l'impulsion de la DPPR et des Drire

dans toutes les régions de France. L'ensemble des données collectées est versé à la base de données Basias, gérée par le BRGM, et disponible sur internet à l'adresse <http://basias.brgm.fr>. Bien entendu, des décharges ou des sites industriels dont l'activité a cessé depuis plusieurs décennies ne sont, en général, plus une source de risques. Mais,

ils peuvent le redevenir si des constructions ou des travaux sont effectués sans précaution particulière. Il est important que les acheteurs, vendeurs, aménageurs, etc. disposent, en ce domaine, des informations pertinentes leur permettant de déterminer les études et investigations spécifiques qu'il leur appartiendra de mener à bien avant de donner une nouvelle utilisation à de tels sites. Ces inventaires, longs et coûteux, contribuent à reconstituer l'histoire industrielle d'une région et doivent, à terme, permettre aux personnes gestionnaires de ces sites, d'éviter des modifications d'usage erronées, comme d'implanter une école maternelle sur un site pollué ou une ancienne décharge. Basias devrait être achevé en 2004 et recenser entre 300 000 et 400 000 sites.

Qui doit agir ?

Comme le font apparaître les considérations développées ci-dessus, il importe, dès lors que l'on aborde un problème de pollution des sols, de bien dis-

tinguer les situations où un site est polluant, c'est-à-dire qu'il présente un risque pour l'environnement, la sécurité ou la santé des personnes dans son usage actuel, des situations où la seule question qui se pose est de savoir s'il est possible, et comment il est possible, de réutiliser un site dans un usage plus sensible.

Les raisons qui conduisent les différents acteurs à engager des évaluations ou des travaux sur des sites pollués ou potentiellement pollués peuvent donc être diverses.

Il peut s'agir de **s'assurer d'une bonne protection de l'environnement, de la santé ou de la sécurité des personnes**. C'est avant tout le cas lorsque l'Etat, et notamment les services qui dépendent du ministère de l'Environnement, au titre de ses pouvoirs de police, est à l'initiative d'une telle démarche. Beaucoup d'entreprises peuvent également vouloir engager une démarche en ce sens, avec le même objectif.

Il peut s'agir d'assurer **une protection juridique des dif-**

férents acteurs, notamment en cas de cession d'un site industriel ou de transaction foncière. L'engagement de telles démarches vise à éviter la découverte ultérieure de pollutions (vices cachés, etc.), ou, pour le moins, à disposer d'un état des lieux précis d'un site, des risques qu'il présente, et des limites quant à son utilisation future. Ainsi, dès lors qu'un terrain est acquis pour un usage donné, et que l'information sur l'état du site a été fournie, l'acquéreur qui souhaite modifier cet usage devient responsable de la réalisation des études et travaux résultant de son choix. Ce principe est, bien entendu, également valable en cas d'expropriation.

Il peut s'agir, en cas d'éventuels conflits de responsabilités, de permettre aux juridictions civiles ou autres de trancher ces conflits, en permettant **d'identifier les risques connus des risques inconnus** au moment des transactions à l'origine des contestations. Il convient, à cet égard, de rappeler, que le fait de réaliser des études ou des travaux sur un site ne préjuge en rien des responsabilités financières *in fine*, dont la répartition entre les différents acteurs est réalisée, le cas échéant, par les juridictions civiles ou commerciales.

Comment s'articulent la politique nationale dans le domaine des sites et sols pollués et le principe « pollueur-payeur » ?

Dépolluer un sol ne signifie donc pas le ramener à un état « virginal », ni faire disparaître toute trace de « polluants » (métaux toxiques, hydrocarbures, etc.).

Le niveau de traitement choisi confère une valeur foncière au terrain fonction des restrictions d'usage nécessaires. Il devient dès lors évident que, si

une personne achète un terrain limité à un usage industriel **en parfaite connaissance de cause**, les charges liées aux modifications d'usage qu'elle serait amenée à décider à l'avenir lui reviennent.

Une application pleine et entière du principe « pollueur-payeur » dans le domaine des sites et sols pollués nécessite donc que soient réunies les conditions d'une bonne information de ceux qui cherchent à acquérir des terrains :

✓ créations de bases de données accessibles au plus grand nombre, et notamment aux communes et aux notaires ;

✓ obligation d'information du vendeur vers l'acheteur sur les risques liés à un terrain ;

✓ servitudes ;

✓ qualité des audits de sol ;

✓ mise en place d'un produit d'assurance pour protéger

acheteur et vendeur en cas d'insuffisance des audits réalisés.

En cas de litiges, ces dispositions doivent permettre aux juridictions civiles et commerciales de faire la répartition des charges financières liées aux travaux à réaliser sur un site avec un

maximum d'informations, notamment par l'examen des conditions des transactions effectuées par le passé.

Une application pleine et entière du principe « pollueur-payeur » nécessite également que l'administration dispose des moyens de surmonter les montages juridiques plus ou moins complexes (filialisation, puis liquidation, cessions, etc.) permettant à un groupe industriel d'échapper à son obligation de dépolluer ou d'assurer le suivi d'un site pollué. Cette question était au cœur de la mission confiée à l'Inspection générale des finances et au

Le niveau de traitement choisi confère une valeur foncière au terrain fonction des restrictions d'usage nécessaires. Il devient dès lors évident que, si une personne achète un terrain limité à un usage industriel en parfaite connaissance de cause, les charges liées aux modifications d'usage qu'elle serait amenée à décider à l'avenir lui reviennent.

Sur le plan de la prévention, de nombreuses dispositions techniques existent désormais, qui permettent de croire que, si elles sont respectées, des problèmes de pollution majeurs ne sont plus à craindre à l'avenir.

Conseil général des mines et réalisée par MM. Lubek et Hugon.

Quoiqu'il en soit, le principe « pollueur-payeur » trouve ses limites lorsque le pollueur n'a plus les moyens de payer, ou lorsqu'il n'existe plus ! Et, je ne crois pas que, dans ces cas, la continuité du

principe « pollueur-payeur » doive se traduire par « Etat-payeur », comme pourraient le souhaiter certains. L'Etat doit intervenir rapidement et efficacement lorsqu'il y a un risque potentiel, mais il n'est pas là pour créer des plus-values au bénéfice des propriétaires.

Quels sont aujourd'hui les défis à relever dans ce domaine ?

La politique française des sites et sols pollués est encore en pleine construction. Ces dernières années ont été principalement consacrées à identifier les situations qui appellent une action immédiate, qui nécessitent une vigilance particulière ou qui méritent d'être

conservées en mémoire. Un lourd travail méthodologique a permis de préciser les approches à suivre dans la ges-

Enfin, un vaste chantier est devant nous pour arriver à une meilleure articulation des questions de sites et sols pollués avec d'autres politiques, notamment celles qui touchent à l'urbanisme, et ceci dans une perspective de requalification des anciens sites industriels.

tion d'un site pollué ou potentiellement pollué : comment doit-on réaliser un diagnostic de site, comment définir des objectifs de dépollution, comment s'assurer d'une bonne surveillance d'un site, comment fixer des restrictions d'usage sur un site ?

Sur le plan de la prévention, de nombreuses dispositions techniques existent désormais qui permettent de croire que, si elles sont respectées, des problèmes majeurs de pollution des sols ne sont plus à craindre à l'avenir. Par contre, les questions de pollution des sols se posent souvent en fin de vie de l'entreprise, à un moment où elle peut se trouver dans une impasse financière. Il faudra probablement créer les moyens de faire apparaître dans les comptes des entreprises des informations relatives au « passif » environnemental, afin de faire prendre conscience des enjeux financiers en cause et d'éviter, quelques années plus tard, un déséquilibre comptable trop important. Une meilleure prise

en compte de ces questions au moment de l'ouverture d'une procédure collective devra également être recherchée.

La conservation de la mémoire est probablement une des questions les plus complexes à traiter. Il est parfois fascinant de constater la vitesse à laquelle la mémoire de certaines situations, pourtant évidentes, a pu être perdue, en 15 ou 20 ans. Les outils actuels - bases de données, servitudes, etc. - seront-ils suffisants à la préserver ?

Enfin, un vaste chantier est devant nous pour arriver à une meilleure articulation des questions de sites et sols pollués avec d'autres politiques, notamment celles qui touchent à l'urbanisme, et ceci dans une perspective de requalification des anciens sites industriels. Comment orienter l'aménagement local urbain pour s'assurer qu'un usage sensible (école, zone résidentielle, etc.) est principalement orienté vers des sites peu affectés par un passé industriel ? Comment orienter l'usage d'un site pollué pour que celui-ci ne soit pas toujours considéré comme un obstacle au développement d'une commune ?