

LES SITES ET SOLS POLLUÉS, LA NOUVELLE APPROCHE DE GESTION

Un site pollué est un site qui peut polluer : la politique nationale en la matière s'attache, avant la mise en place de traitements, à évaluer et surveiller la mobilisation des sources de pollution et l'impact consécutif sur la santé et l'environnement. Les solutions de traitement dépendent alors fortement des usages projetés du site.

ENJEUX ET CADRE RÉGLEMENTAIRE

Les questions de pollution des sols par les activités industrielles ne font l'objet d'une prise de conscience que depuis une vingtaine d'années tout au plus, au regard de plus de deux siècles d'activité industrielle. Dans le cadre de la législation des installations classées, une politique s'est développée en France depuis plus de dix ans sur cette problématique.

Elle a, depuis lors, fait l'objet d'une large concertation et de nombreux retours d'expérience, aboutissant aujourd'hui à une modernisation de l'ensemble des textes et des outils. La nouvelle approche en matière de gestion des sites et des sols pollués, entrée en vigueur par deux circulaires du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables du 8 février 2007, demeure articulée autour du principe fondateur : l'usage est le critère qui conditionne la gestion du site pollué. Mais il est désormais fondé sur deux démarches : **l'Interprétation de l'Etat des Milieux (IEM)**, pour mesurer la compatibilité de l'état des milieux hors site avec l'usage qui en est fait, et le **Plan de Gestion**, pour identifier les options de gestion pertinentes en cas de réhabilitation et d'affectation d'un site à de nouveaux usages.

Cette nouvelle approche, simplifiée, se veut aussi plus pragmatique, avec toujours le même objectif : la maîtrise sur le long terme des impacts sanitaires et environnementaux des sites et sols pollués.

La gestion des sites dont le sol a été pollué directement ou indirectement par des activités industrielles est, en règle générale, assurée dans le cadre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (articles L 511-1 et suivants du Code de l'Environnement).

Le décret du 13 septembre 2005 vient renforcer les conditions de cessation d'activité des installations classées.

Un cadrage précis

La gestion des risques suivant l'usage - principe pérennisé - est assortie de règles de cadrage :

- Rechercher et éliminer les sources de pollutions compte tenu des techniques disponibles et de leurs coûts.
- Justifier les choix techniques retenus selon les critères explicites, argumentés et transparents.
- Gérer en prenant en compte le bilan environnemental global.
- Sinon, mettre en place les mesures qui permettent d'éviter de façon pérenne le contact entre les pollutions et les personnes.
- Apprécier les risques en se fondant sur la gestion sanitaire en place pour l'ensemble de la population française.

Les nouveaux outils de gestion

Le schéma conceptuel, socle de la démarche de gestion

C'est l'étape préalable de toute démarche de gestion des sites et sols pollués. Il s'agit d'un état des lieux de la zone concernée (site et hors site), bilan factuel qui doit permettre d'établir un diagnostic complet et d'appréhender toutes les dimensions de la pollution d'un milieu et de ses conséquences.

Il est établi sur la base d'études historiques et documentaires, de campagnes de mesures, de visites, de diagnostics, etc.

Il constitue les véritables fondations de toute démarche de gestion et comporte notamment l'identification :

- des sources de pollutions,
- des différents milieux de transfert et de leurs caractéristiques,
- des enjeux à protéger : populations riveraines, ressources naturelles, usages des milieux et de l'environnement, milieux d'exposition, etc.

Si la zone concernée présente une source de polluants mobilisables et des voies de transfert de cette pollution (air, eau, vecteurs divers) vers des populations, des ressources ou des espaces naturels, des mesures conservatoires doivent être prises sans attendre la mise en place de la démarche de gestion. Il s'agira par exemple de clôturer une zone contaminée, de la recouvrir pour éviter une diffusion aérienne ou de préconiser des mesures d'hygiène ou comportementale, etc.

Deux démarches de gestion distinctes

L'interprétation de l'état des milieux

Cette démarche concerne les milieux pollués dont les usages sont déjà fixés (hors site). Elle vise à s'assurer, en cas de doute ou de suspicion d'impact sur la santé ou l'environnement, que l'état de ces milieux est compatible avec les usages en question.

Concrètement, l'IEM doit permettre de distinguer les milieux qui ne nécessitent aucune intervention, ceux qui peuvent faire l'objet d'actions simples de gestion pour rétablir leur compatibilité avec les usages constatés, et enfin, ceux dont l'état nécessite la mise en œuvre d'un Plan de Gestion.

De nouveaux critères de gestion du risque

La démarche sur laquelle se fonde l'IEM pour la gestion du risque consiste d'abord à comparer l'état des milieux à celui des milieux naturels voisins (ou à l'état initial pour une installation classée), puis à le comparer aux valeurs réglementaires en vigueur pour les eaux de boisson, les denrées alimentaires, l'air extérieur (et autres cadres légaux : SDAGE, ZNIEFF, ...). Dans le cas où il n'existe pas de valeur de gestion réglementaire pour telle ou telle substance (ou de milieu comparable), une évaluation quantitative des risques sanitaires est établie au moyen d'une grille de calcul fondée sur les valeurs toxicologiques de référence (VTR).

Le plan de gestion

Il concerne une zone polluée (en l'occurrence un « site ») sur laquelle une remise en état est possible grâce à des aménagements ou des mesures de dépollution, ou sur laquelle les usages peuvent être choisis ou adaptés (exemple : un projet de réhabilitation d'une ancienne activité industrielle chimique en vue d'implanter une aire de loisirs, etc.) Il peut aussi résulter d'une démarche IEM si celle-ci a mis en évidence une incompatibilité entre les usages existants et l'état du milieu.

La maîtrise des sources de pollution et leurs impacts est le premier objectif du Plan de Gestion.

Si leur suppression (excavation de terres polluées, confinement, traitement biologique in situ, etc.) à un coût raisonnable et avec les meilleures techniques disponibles est possible, elle doit être engagée sans délai. Dans le cas contraire, les impacts de pollutions résiduelles doivent être maîtrisés et acceptables.

Lorsque le Plan de Gestion ne permet pas de supprimer tout contact possible entre les pollutions et les personnes, les risques sanitaires potentiels liés aux expositions résiduelles doivent être évalués : **l'Analyse des Risques Résiduels (ARR)** est l'outil dédié à cet effet. Le Plan de Gestion pourra aussi prévoir des changements d'usage, des restrictions d'usage, une surveillance, des mesures de précaution, etc. C'est sur la base **d'un bilan « couts/avantages »** que les caractéristiques du Plan de Gestion sont retenues.

Une démarche progressive, évolutive et itérative

Le Plan de Gestion n'est pas fixé une bonne fois pour toutes en amont de la démarche. Il repose sur des allers-retours constants entre plusieurs paramètres tels la connaissance des milieux, l'évolution des usages, les contraintes réglementaires, la maîtrise des pollutions et des impacts, etc. et a vocation à évoluer : il s'agit d'un processus itératif.

Des outils de connaissance et de conservation de la mémoire

Conservé la mémoire d'un site pollué c'est veiller à l'information des opérateurs ou aménageurs pour éviter qu'un site, actuellement sans impact, le devienne par suite de travaux ou d'une nouvelle affectation inappropriée. Par ailleurs, pour que

le principe du traitement en fonction de l'usage perdure dans le temps, il faut que la connaissance des risques potentiels soit aussi complète que possible et accessible au plus grand nombre.

En outre, l'action réglementaire n'est pas la seule voie pour traiter les problèmes de sites pollués. Une information partagée des différents acteurs doit également permettre de faire jouer **les mécanismes de régulation** du marché en conduisant à l'intégration de la prise en charge des études et dispositions de réhabilitation ou de surveillance dans les transactions foncières.

Pour ce faire, 2 types d'inventaire ont été mis en place et sont désormais accessibles sur Internet :

a) Celui des sites (potentiellement) pollués et faisant l'objet d'une action des pouvoirs publics, BASOL (<http://basol.ecologie.gouv.fr>). Cette base de données est le tableau de bord des actions menées par l'administration et les responsables de ces sites pour prévenir les risques et les nuisances. Il comprend 3 900 sites et il est actualisé périodiquement. BASOL est gérée par l'inspection des installations classées.

b) Les inventaires **historiques** qui ont vocation à reconstituer le passé industriel d'une région. Les informations collectées sont versées dans une base de données, BASIAS, gérée par le BRGM (<http://basias.brgm.fr>). Des décharges ou des sites industriels dont l'activité a cessé depuis plusieurs décennies ne sont en général plus une source de risques ; ils peuvent cependant le redevenir si des constructions ou des travaux sont effectués sans **précaution** particulière. Il est donc 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.

BASIAS est donc l'outil principal que mettent en place les pouvoirs publics pour contribuer au devoir d'information des acheteurs prévu à l'article L514-20 du Code de l'environnement.

Les inventaires ont été réalisés dans 80 départements. BASIAS recense aujourd'hui plus de 180 000 sites.

Des démarches de gestion adaptées à chaque situation

Une refonte complète des guides méthodologiques « sites et sols pollués » publiés depuis 1996 a été engagée par l'état en 2005 et se poursuit.

Cette réactualisation, complétée par la publication de guides sur de nouvelles thématiques, a pour but de permettre aux opérateurs de gérer concrètement les différents problèmes liés aux sites et sols pollués. Par exemple : la visite du site, la réalisation de l'état initial, le diagnostic, l'élaboration du Plan de Gestion, la surveillance des eaux souterraines, l'analyse des sols, le suivi des polluants métalliques, l'évaluation des risques sanitaires, etc. Plus complets et plus détaillés que par le passé ces guides méthodologiques destinés aux administrations, aux élus, aux bureaux d'études gérant des sites et sols (potentiellement) pollués offrent des référentiels techniques fiables permettant à la

fois de bien évaluer la situation des sites et de mettre en œuvre les actions requises par leur gestion présente et future. Ces différents guides sont téléchargeables depuis le portail dédié aux sites et sols pollués (<http://www.sitespollues.ecologie.gouv.fr>).

Un portail internet dédié aux sites et sols pollués

Que recouvre précisément la notion « d'effluent liquide » ? Qu'entend-on exactement par « principe de précaution » ? Quels sont les textes qui encadrent la pollution industrielle des sols ? Où trouver les outils méthodologiques relatifs aux nouvelles démarches de gestion des sites (potentiellement) pollués ? Quel est l'état des connaissances sur l'Arsenic, le Plomb, les dioxines ?

Pour toutes ces questions et beaucoup d'autres, le site-portail <http://www.sitespollues.ecologie.gouv.fr> permet d'obtenir des réponses concrètes. C'est aujourd'hui le portail de référence qui mutualise et donne accès aux ressources des différents services de l'Etat en matière de sites et sols pollués et à celles de nombreux organismes spécialisés tels que le BRGM, l'ADEME, l'IRSN...

EN AQUITAINE

Au 1^{er} juillet 2009, 265 sites sont répertoriés dans BASOL, dont 94 sont en cours d'évaluation ou de travaux, 124 sont traités avec mise en place de restrictions d'usage et/ou d'une surveillance et 47 sont traités et libres de toute restriction d'usage. Ces derniers devraient rejoindre les 43 sites déjà transférés dans BASIAS depuis le recensement du 1^{er} juillet 2003. Ces sites sont, soit traités et libre de toute restriction, soit ne nécessitent plus d'action de l'inspection pour l'usage du moment.

La surveillance des eaux souterraines est effective pour 183 sites. L'absence de surveillance est justifiée pour 68 sites. La surveillance est différée pour 15 sites pour des raisons de contentieux administratif de responsabilité défailante, etc.

En matière de servitudes et restriction d'usages, 11 servitudes ont été instituées depuis 2000, dont 8 servitudes d'utilité publique, 2 restrictions d'usages conventionnelles au profit de l'Etat (RUCPE) et une servitude privée par acte notarié.

La recrudescence de sites découverts à l'issue d'une cessation définitive d'activité et de liquidation judiciaire est confirmée. La plupart du temps les mandataires judiciaires ont peu ou pas d'actifs à affecter à la réalisation des diagnostics et des travaux éventuels. La loi du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques et la réparation des dommages devrait apporter des améliorations dans la gestion de ces situations (« Amendement Metaleurop ») pour les fermetures à venir. Le décret du 13 septembre 2005 apporte notamment des contraintes supplémentaires en matière de réhabilitation en fonction de l'usage retenu.

Le déroulement des procédures administratives et quelquefois pénales, souvent longues, se soldent la plupart du temps par un échec et le constat d'une « responsabilité défailante ». Dans le cadre de l'application des grands principes de la politique nationale susvisée, le site, sur décision du ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables peut passer alors sous maîtrise d'ouvrage publique sous la responsabilité de l'ADEME.

Depuis 4 ans, aucun site n'avait fait l'objet d'une telle procédure en Aquitaine. En 2009, l'ADEME va prendre en charge la maîtrise d'ouvrage de la mise en sécurité de la friche industrielle La Cornubia Quai de Braza à Bordeaux. L'ADEME poursuit jusqu'en 2011, la surveillance sur le site SREE à Bordeaux-Bacalan.



Friche industrielle La Cornubia

L'inventaire historique régional des anciens sites industriels et activités de service, engagé en 1995 en partenariat avec le BRGM, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, le Conseil Régional et l'ADEME est achevé depuis 2006.

13 835 sites ont été inventoriés dans la base BASIAS

Département	Nombre de sites
Dordogne	2 051
Gironde	3 473
Landes	2 697
Lot-et-Garonne	2 087
Pyrénées-Atlantiques	3 527

La liquidation des entreprises

Lorsqu'une entreprise exploitant une installation classée se déclare en cessation de paiement et fait l'objet d'une procédure collective, deux droits applicables, relevant de deux ordres de juridiction se croisent :

- le Code de l'environnement (articles L511 et suivants), qui continue de dérouler ses effets, et se traduit par des prescriptions préfectorales, relevant du juge administratif, normalement adressées à l'entreprise, représentée par le mandataire de justice. Ce cas est de loin le plus fréquent.
- le Code du commerce (article L620 et suivants), que le mandataire est chargé d'appliquer sous le contrôle du juge commercial, et qui lui donne mission de liquider les actifs et de payer les créanciers en fonction d'un ordre légal de priorité et des disponibilités.

D'inévitables difficultés naissent du fait que chacun, de l'inspection des installations classées et du liquidateur est tenu d'appliquer rigoureusement la réglementation d'ordre public dont il a la charge mais qui n'a pas le même objet. Le seul point de

contact entre les deux législations, celui de leur croisement, est la substitution du mandataire de justice à l'exploitant, en tant que responsable de l'entreprise et donc destinataire des arrêtés préfectoraux.

Un guide à l'attention des mandataires judiciaires et de l'inspection des installations classées, validé par le Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables et le Conseil National des mandataires judiciaires, a été publié en 2003 afin d'améliorer l'action des deux parties lors de l'ouverture d'une procédure collective, face à un cas de site pollué présentant des risques potentiels pour la population et l'environnement. Ce guide va être revu dans le cadre de la mise en place des nouveaux outils méthodologiques de l'approche nationale de gestion des sites et des sols pollués.

Mais, le plus souvent, faute d'actifs, l'action sur de tels sites se résume, dans le meilleur des cas, à la mise en sécurité, laissant place ensuite à une friche industrielle peu convoitée.

Exemple d'application de la nouvelle approche sur un ancien site reconverti en zone d'activité tertiaire et de logements EPCOS 33 Lormont

Cet ancien site de fabrication de composants électroniques passifs (production de condensateurs et des ferrites), a été exploité de 1971 à 2005 successivement par la Société SIEMENS (1971 à fin 1999), puis par la société EPCOS, dans la Zone industrielle des Quatre Pavillons Allée René Cassagne sur la commune de LORMONT(33).

Le site est à 1,2 km du centre ville et à 600 m du centre commercial des Quatre Pavillons.

Le diagnostic réalisé en 2004 dans le cadre de la cessation d'activité montre la présence de métaux tels que l'Arsenic, le Chrome, le Mercure et le Manganèse dans les sols.

Les mesures de remise en état prises par l'ancien exploitant rendent le site compatible avec un usage de type industriel ou tertiaire non sensible. L'utilisation des terrains pour des usages de loisirs, de cultures ou d'habitation en général, est à proscrire.

Le permis d'aménager de la zone de La Ramade est toutefois délivré le 24 avril 2008 pour la construction de bâtiments à usage de commerces, de bureaux, de logements et de jardins d'enfants. Il change l'usage du site.

Afin de prévenir le risque sanitaire d'une part et le risque environnemental d'autre part, tout en restant dans des coûts économiques raisonnables et acceptables, le Préfet a, par arrêté du 12 septembre 2008 prescrit à l'aménageur et avec son accord, le confinement des zones impactées et la conservation de la mémoire par inscription des servitudes aux bureau des hypothèques.



Servitudes et restrictions d'usage

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a amené au niveau législatif le principe de réhabilitation en fonction de l'usage des terrains pollués par l'activité d'une installation classée. Ces dispositifs n'imposent donc pas au responsable du site d'éliminer systématiquement toutes les pollutions restantes.

Cette approche raisonnée sur la gestion des terrains pollués s'appuie sur le principe selon lequel il doit y avoir, à tout moment, compatibilité entre la pollution résiduelle et l'utilisation qui est faite du terrain.

Afin de parvenir sur le long terme à cette adéquation entre usage et niveau résiduel de dépollution, l'administration doit mettre en place un dispositif attaché au terrain qui permettra, pour une durée indéterminée, d'informer aménageurs et propriétaires de la présence éventuelle de polluants tout en fixant un mode de gestion de la pollution.

Deux types d'actes administratifs peuvent répondre à cette double nécessité d'information et d'encadrement :

- les servitudes d'utilité publiques (SUP) prévues spécifiquement par le code de l'environnement (article L515-12),
- les servitudes conventionnelles au profit de l'Etat (SCPE), convention contenant une restriction du droit de disposer consentie par le propriétaire.

Servitudes d'utilité publique sur le site de l'ancienne décharge de la fonderie de Fumel (47)

La décharge interne, dite de Lagardelle, est située dans une dépression au dessus des côteaux de la vallée du Lot, côté Nord. L'exploitation a été autorisée par l'arrêté préfectoral du 03 mars 1983. Elle occupe une superficie de 36 000 m². La quantité stockée est d'environ 650 000 tonnes.

Les déchets stockés résultent de l'activité de fonderie de SADE-FA INDUSTRIES à FUMEL (47), devenue F2A en 2007. Ce sont essentiellement des sables et des boues de fonderies qui, à une époque ont contenu du phénol, des boues de décantation des hauts-fourneaux, des crasses de désulfuration, des déchets de moulage et de noyautage et des déchets divers (nettoyage, emballage, démolition, ...).

L'exploitation de cette décharge a été arrêtée le 06 juillet 2007, 5 ans après l'arrêt programmée au 1^{er} juillet 2002.

L'arrêté du 13 novembre 2005 a prescrit la fermeture de la décharge au 31 décembre 2006 et le dépôt d'un dossier de réhabilitation.

L'arrêté du 03 mars 08 relatif aux travaux de réhabilitation et de confinement de la décharge a prescrit des restrictions d'usages sur l'emprise confinée de la décharge. La procédure d'institution de servitude d'utilité publique arrive à son terme.



Carte des sites et sols pollués inscrits dans Basol en Aquitaine

