



POLLUTIONS INDUSTRIELLES ET MINIÈRES DES SOLS : ASSUMER SES RESPONSABILITÉS, RÉPARER LES ERREURS DU PASSÉ ET PENSER DURABLEMENT L'AVENIR

Commission d'enquête sur la pollution des sols

Rapport d'information n° 700 (2019-2020) de Mme Gisèle Jourda, sénatrice de l'Aude

Notre pays, caractérisé par une riche histoire industrielle et minière, compte plus de 320 000 anciens sites d'activités industrielles ou de services, et près de 3 000 anciens sites miniers. En dépit de son impact majeur sur la santé des populations et l'environnement, la pollution des sols d'origine industrielle et minière constitue toutefois un enjeu mal mesuré et insuffisamment pris en compte dans notre législation.

1. – Améliorer la qualité et la lisibilité de l'information sur les sites et sols pollués

L'évaluation et la prise de conscience des risques sanitaires et écologiques posés par la pollution des sols demeurent d'autant plus délicates que l'identification des sites et sols pollués est encore aujourd'hui très incomplète. Les bases de données aujourd'hui disponibles sur les sites et sols pollués, encore éclatées selon le type d'activité et les ministères et autorités gestionnaires, ne permettent ainsi pas de disposer d'une vision consolidée de l'état de dégradation des sols dans notre pays. Si la base Basias recense un peu moins de 320 000 anciens sites d'activités industrielles ou de services, la base Basol n'inventorie, pour sa part, qu'un peu plus de 7 200 sites pour lesquels une pollution serait avérée.

À la fragmentation de l'information disponible, s'ajoute la technicité des données sur l'évaluation de la pollution et de son impact sur la santé qui rend leur compréhension bien souvent peu intelligible et insuffisamment accessible aux responsables locaux et au grand public. Il demeure par conséquent encore très difficile d'appréhender dans notre pays l'ampleur de la pollution des sols, qui est en grande partie le résultat de pollutions historiques conduites avant l'établissement d'une véritable réglementation sur la traçabilité des activités polluantes.

Pour ces pollutions historiques, la disparition de l'exploitant responsable ou son insolvabilité mettent en difficulté les responsables locaux pour gérer et réparer les dommages sanitaires et environnementaux. Or, pour certains sites, les phénomènes climatiques de grande ampleur peuvent venir « réveiller » des pollutions historiques, comme l'ont illustré les inondations de 2018 dans la vallée de l'Orbiel.

La commission d'enquête a ainsi acquis la conviction que le développement d'une information claire, pédagogique et accessible à tous constitue un exercice prioritaire, dans une logique de transparence à l'égard des particuliers et des élus locaux mais également des opérateurs en matière d'aménagement, tant publics, comme les collectivités territoriales et les établissements publics fonciers, que privés.

Dans ces conditions, il apparaît donc nécessaire de faire évoluer le droit français afin de consacrer le droit à l'information du public sur l'existence de pollutions des sols et sur leurs effets sur la santé et l'environnement, par analogie avec le droit à l'information sur la pollution de l'air.

Par ailleurs, afin de remédier à l'absence d'information consolidée sur les sols pollués et les risques sanitaires et écologiques associés, il convient de procéder à une réactualisation régulière des bases Basol et Basias et d'établir une cartographie nationale des risques sanitaires et environnementaux liés aux pollutions des sols, à partir des données de ces bases et des résultats d'un programme national d'identification des risques associés à une liste de substances polluantes dont la surveillance est identifiée comme prioritaire.

Enfin, la commission plaide pour la mobilisation d'une enveloppe de 50 millions d'euros afin de mener à terme l'inventaire et le diagnostic des sols des établissements recevant des enfants situés sur des sites pollués, en traitant prioritairement les départements jusqu'ici exclus du programme, et pour la fixation, si nécessaire dans la loi, d'un calendrier précis pour l'achèvement des secteurs d'information sur les sols.

2. – Introduire dans la législation française un véritable droit de la protection des sols

Les sols restent aujourd'hui un parent pauvre en termes de réglementation environnementale et pâtissent aujourd'hui d'un arsenal législatif et réglementaire parcellaire et négligé au profit d'une méthodologie de prévention et de gestion des risques et de dépollution sans véritable portée contraignante et d'un renvoi à une jurisprudence encore jeune. Afin de garantir une recherche des responsabilités plus efficace, de donner à l'administration des pouvoirs de contrôle et de prescription adaptés et de dépasser le cadre restrictif des polices sectorielles applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), mines et déchets, la commission estime indispensable de répondre à cette demande de droit.

Elle propose, par conséquent, de poser les jalons d'un véritable droit des sols européen et national :

- en relançant le processus d'élaboration d'une directive européenne sur la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières ;
- en introduisant dans le code de l'environnement une définition législative de la pollution des sols, comme elle existe pour l'eau et l'air ;
- en clarifiant les notions d'usage, de remise en état et de réhabilitation.

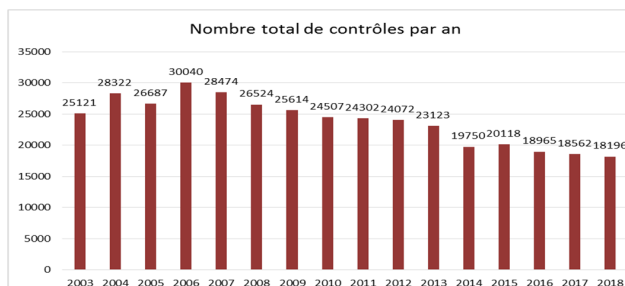
Enfin, la commission propose de mettre un terme aux asymétries entre le code minier et le code de l'environnement en matière de responsabilités des exploitants et de prévention des risques sanitaires et environnementaux par :

- l'extension aux exploitants de sites miniers de l'obligation de constitution de garanties financières pour la remise en état de la mine après fermeture ;
- l'intégration de la protection de la santé publique dans les intérêts protégés par le code minier ;
- l'extension aux sites miniers de la possibilité de rechercher la responsabilité de la société mère en cas de défaillance éventuelle de la filiale exploitante ;
- l'intégration des travaux miniers dans l'autorisation environnementale, afin d'harmoniser les procédures administratives d'instruction, de contrôle et de sanction entre les sites miniers et les sites d'ICPE ;
- l'extension pour une durée de trente ans des conditions d'exercice de la police résiduelle des mines après l'arrêt des travaux, afin de permettre à l'État de rechercher la responsabilité des exploitants en cas d'apparition de nouveaux désordres et dommages.

3. – Améliorer la surveillance pour mieux prévenir et gérer les pollutions des sols

La prévention des pollutions du sol par le contrôle administratif peut et doit progresser. La surveillance de l'état des sols est en effet aujourd'hui essentiellement cantonnée à la naissance et à la cessation d'activité du site, la vigilance étant principalement concentrée sur les installations identifiées comme à risque dans la réglementation.

Nombre de contrôles d'ICPE réalisés par l'inspection des installations classées sur la période de 2003 à 2018



Source : Direction générale de la prévention des risques.

Quant aux 450 000 installations industrielles soumises au régime le plus simple de la déclaration, elles sont principalement soumises à la remise en état de leur site pour un usage futur comparable, au moment de la cessation d'activité, après que des contaminations quasiment invisibles ont pu perdurer pendant plusieurs années ou dizaines d'années.

En conséquence, outre un renforcement des capacités de l'inspection des installations classées pour procéder à plus de contrôles et une analyse approfondie des capacités financières des entreprises pour assumer leurs obligations de remise en état, la commission appelle à combler plusieurs « trous dans la raquette » de notre système de surveillance de la qualité des sols :

- en soumettant obligatoirement à l'examen des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) la qualité des attestations délivrées par les bureaux d'études en matière de mise en œuvre des obligations de diagnostic ou des mesures de gestion de la pollution pour les sites situés dans les SIS ou sur des terrains d'anciennes ICPE déjà réhabilités une première fois ;
- en renforçant la recherche des cas de non-déclaration des cessations d'activité et en conditionnant la radiation d'une entreprise du registre du commerce et des sociétés au respect des obligations prévues lors de la cessation d'activité ;
- en incluant des exigences relatives à la surveillance de la qualité des sols et des eaux souterraines dans les arrêtés ministériels fixant les prescriptions générales applicables aux ICPE soumises à déclaration relevant de catégories identifiées comme à risque pour les sols et dans les arrêtés préfectoraux relatifs à des ICPE à autorisation ou à enregistrement non soumises à des obligations de surveillance régulière des eaux souterraines.

4. – Réunir les conditions d'une gestion réactive et transparente des risques sanitaires et d'une meilleure réparation des préjudices écologiques

Un des constats les plus marquants de la commission d'enquête est le sentiment, chez les populations riveraines et les responsables des collectivités territoriales concernés par des sites et sols pollués, d'une **réactivité variable selon les territoires des services de l'État face aux risques sanitaires et écologiques** associés, qui les plonge dans l'incompréhension, voire le désarroi. Dans des cas de pollution historique des sols où la responsabilité des exploitants est bien souvent prescrite ou impossible à actionner faute de solvabilité, **les autorités peuvent apparaître démunies dans la gestion des problématiques sanitaires et écologiques.**

La protection des populations, de leur santé et de leur qualité de vie, de même que la préservation de l'environnement exigent par conséquent la définition d'un **cadre transparent de veille et de gestion des risques sanitaires**, fondé sur une procédure de **remontée réactive des informations du local vers le national** et de **traitement homogène et proportionné des situations sur l'ensemble du territoire**, afin d'éviter toute disparité dans l'instruction d'alertes bien souvent émises par des associations ou des élus locaux.

Dans un souci de transparence sur les risques sanitaires associés aux sites pollués et sur les mesures de gestion mises en œuvre par les autorités, la commission propose d'imposer au préfet et au directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) la **communication systématique de toute suspicion d'une pollution des sols susceptible de présenter un risque sanitaire**. Par suite, il convient de confier à **Santé publique France** le soin de **mettre en ligne sur son site Internet une liste régulièrement actualisée de l'ensemble des sites dont la pollution des sols présente un risque avéré pour la santé et rappelant les mesures de gestion du risque sanitaire mises en œuvre ou envisagées.**

Par ailleurs, la commission appelle à la définition d'outils permettant aux responsables de collectivités territoriales, en particulier aux maires, d'articuler leur action de proximité avec celle des services de l'État, notamment par **l'introduction systématique dans le plan communal de sauvegarde de toute commune comportant sur son territoire un site recensé dans la base Basol un volet spécifique consacré à l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population en cas de risque de pollution industrielle ou minière des sols.**

En complément, il appartiendra à chaque préfet d'élaborer un **plan d'action détaillant les mesures de gestion des risques sanitaires pour chaque site pollué** présentant un danger avéré pour la santé, soumis à l'avis des membres de la commission de suivi de site et faisant l'objet d'un bilan annuel de sa mise en œuvre, dans une **logique de transparence et une démarche participative.**

Afin de renforcer les dispositions relatives à **la surveillance de la qualité des sols et des sous-sols et l'information du public sur les effets sur la santé de la présence de certaines substances dans ces milieux**, la commission propose, en outre, de s'inspirer de la réglementation applicable à la surveillance de la qualité de l'air pour instituer un **programme national de surveillance de la présence de substances polluantes prioritaires** susceptibles d'être présentes dans les sols, dont la liste serait définie par décret en Conseil d'État. Cette liste serait soumise, dans le cadre d'une **conférence nationale biennale sur la prévention des risques liés à la pollution des sols**, à l'avis de l'ensemble des parties prenantes. Un tel programme permettra de **renforcer la vigilance des inspections et contrôles d'installations susceptibles de libérer des substances polluantes identifiées comme prioritaires** en termes de maîtrise du risque sanitaire, notamment en raison de leur persistance dans les milieux.

Afin d'améliorer la **réactivité de la réponse sanitaire** et un traitement indépendant et transparent des alertes sanitaires, la commission plaide également pour la **création des centres régionaux de santé environnementale chargés d'examiner les demandes d'évaluation de l'impact sanitaire d'expositions environnementales** sur saisine du préfet, du directeur général de l'ARS ou d'un directeur de délégation départementale de l'ARS, d'élus locaux ou d'associations de riverains, conformément à un référentiel national de traitement des alertes sanitaires liées à des expositions environnementales.

Elle préconise également d'inscrire dans la loi la **participation au financement des études d'imprégnation et des études épidémiologiques des exploitants** dont l'activité est identifiée comme responsable, en tout ou partie, des expositions environnementales présentant un danger avéré pour la santé, le cas échéant *via* une assurance obligatoire pour dommages causés à des tiers, et de prévoir la création, dans les départements où une présence importante de polluants toxiques a été détectée, de **registres de morbidité**, portant notamment sur les **cancers et les malformations congénitales**, afin de collecter des données sur l'impact sanitaire des expositions environnementales, en particulier des **effets cocktail** en cas d'exposition à plusieurs substances polluantes.

En matière de réparation des préjudices écologiques, la commission s'est attachée à formuler des propositions destinées à **mieux actionner le principe pollueur-payeur**, par un renforcement des obligations de constitution de garanties financières ou des obligations assurantielles des exploitants.

5. – Mobiliser les friches industrielles et minières dans une démarche d'aménagement durable

La reconversion des friches dans une logique de développement durable fait face à une **double contrainte**. D'abord, de nombreux acteurs sont réticents à s'engager dans de tels projets, notamment en raison des **coûts de dépollution qui peuvent parfois dépasser la valeur foncière du site**. Ensuite, si un acteur choisit de mener un tel projet de réhabilitation, il sera généralement enclin à choisir de dépolluer par **excavation des terres**, une **technique peu vertueuse** qui présente plusieurs limites en termes de respect de l'environnement.

Pour répondre aux objectifs de **lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols** et pour dynamiser la reconversion des friches, il est indispensable de **faciliter la valorisation des terres excavées**, qui sont jusqu'à présent en grande partie éliminées ou envoyées à l'étranger. Par conséquent, dans une logique d'**économie circulaire**, la commission est favorable à **l'assouplissement des conditions de sortie du statut de déchet des terres excavées**, sous réserve de **conditions exigeantes de traçabilité et de responsabilité** dans la chaîne de valorisation de ces terres, et à l'élaboration d'un **guide des méthodes de valorisation hors site des terres excavées** suivant des critères stricts de qualité et de soutenabilité, validé par arrêté ministériel.

Afin d'accompagner le développement de techniques de dépollution et de projets de réhabilitation de friches innovants et durables, la commission propose, en outre, d'instituer des **mécanismes d'incitation fiscale pour orienter la demande vers des techniques de dépollution identifiées comme respectueuses de l'environnement**.

La commission s'est félicitée de la mise en place par la loi ALUR du dispositif du tiers demandeur qui **autorise un tiers à réaliser à la place de l'exploitant les travaux de réhabilitation nécessaires, lorsque ce tiers est porteur d'un projet ultérieur pour le terrain concerné**.

Types de nouveaux projets réalisés dans le cadre d'une procédure de tiers demandeur

Logements et habitations	Activités tertiaires et commerciales	Activités industrielles	Parkings	Groupes scolaires et sportifs	Centrale photovoltaïque
68	28	12	4	7	1

Source : Commission d'enquête, à partir des éléments transmis par la direction générale de la prévention des risques.

Afin d'accompagner sa montée en puissance, elle propose de **faciliter son utilisation par les aménageurs publics**, tels que les EPF qui pourraient assurer des **opérations de pré-aménagement** d'un site pollué, en **autorisant le transfert d'un projet d'un tiers demandeur à un autre**.

Enfin, dans le souci de mieux accompagner et soutenir les acteurs publics et privés de la dépollution et de la reconversion, la commission a appelé de ses vœux la **création d'un fonds national de la réhabilitation des sites et sols pollués** qui puisse non seulement prendre en charge la **dépollution des sites orphelins**, mais également venir en aide aux exploitants ou propriétaires de terrains pollués, notamment les **collectivités territoriales qui ont hérité de friches polluées, et qui n'ont pas la surface financière pour supporter les travaux de dépollution qui s'imposent, tout en veillant à actionner pleinement le principe pollueur-payeur**.

Géré par l'Ademe, ce fonds, dont les critères d'éligibilité et de priorité des projets seraient précisés par la loi et le règlement, verrait son financement assis sur une **dotation budgétaire de l'État**, complétée par **l'affectation du produit des sommes acquittées par les pollueurs au titre des sanctions administratives, civiles ou pénales, et d'une fraction additionnelle de la taxe générale sur les activités polluantes**.

La commission propose également de **restaurer l'attractivité économique de la réhabilitation et de la reconversion des friches industrielles et minières** par la mise en place d'**incitations fiscales aux travaux de dépollution**, dans un objectif d'amélioration de l'équilibre financier global des opérations de dépollution et d'aménagement. Des exonérations temporaires, déductions partielles ou réductions de taux de certains impôts, notamment des droits de mutation à titre onéreux, de la taxe d'aménagement ou de la taxe foncière, pourront être envisagées, sous réserve d'une compensation par l'État de la perte de ressources fiscales encourue par les collectivités.

Laurent LAFON
Président

Sénateur du Val-de-Marne
(Groupe Union centriste)



Gisèle JOURDA
Rapporteuse

Sénatrice de l'Aude
(Groupe socialiste et républicain)



http://www.senat.fr/commission/enquete/pollution_des_sols.html

15, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06

01 42 34 46 12 – ce-polsols@senat.fr

Le présent document et le rapport complet n° 700 (2019-2020) sont disponibles sur le site du sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-700-1-notice.html>