

L'Etat face aux enjeux industriels et environnementaux : l'exemple des mines d'or de Salsigne

Dans son rapport public 2003, la Cour, à partir de l'exemple des mines d'or de Salsigne, a analysé la réponse de l'Etat aux enjeux industriels, sociaux et environnementaux liés à l'exploitation de certains sites industriels. Cette insertion faisait suite à un contrôle de la Cour sur le réseau des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

Parmi les recommandations de la Cour figurait la nécessité : d'assurer la maîtrise de la dépense publique liée à la réhabilitation des sites et sols pollués, aussi bien à Salsigne que sur l'ensemble du territoire ; d'appliquer fermement les nouvelles dispositions législatives renforçant les garanties exigées des exploitants pour faire face à leur obligation de remise en état des sites pollués et enfin de séparer, au niveau des services déconcentrés de l'Etat, les services en charge de l'animation et de la veille économique de ceux à qui incombe la responsabilité de la prévention des pollutions et des risques.

Dix-huit mois après la publication de ce constat, la Cour a pu dresser un premier bilan des actions engagées par les pouvoirs publics.

A - La maîtrise de la dépense publique en matière de réhabilitation des sites et sols pollués

1 - La maîtrise de la dépense publique à Salsigne

L'activité minière a cessé au printemps 2004. Comme le prévoyait l'accord du 11 juillet 2001 conclu entre l'Etat et la société des Mines d'or de Salsigne (MOS), dernier exploitant présent sur le site, les salariés les plus âgés ont pu opter entre des mesures d'âge financées par l'Etat et des dispositifs de formation-reclassement, majoritairement financés par l'entreprise. Il a notamment été accordé aux mineurs de Salsigne l'indemnité conventionnelle de cessation d'activité anticipée, mesure d'âge créée pour les Mines de Potasse d'Alsace. Or, du fait des dispositions de la loi du 22 août 2003 sur les retraites permettant de racheter des années d'études, le nombre de salariés pouvant bénéficier de ce dispositif a été plus élevé que prévu, renchérissant son coût pour les finances publiques. Son montant maximal est estimé à 6,1 M€, dont 1,6 M€ en 2005.

S'agissant de la dépense mise en œuvre pour la réhabilitation des différents sites industriels, elle est récapitulée dans le tableau suivant.

Au 31 mai 2005, la dépense pour la réhabilitation s'élevait à 27,476 M€ soit 8,157 M€ de plus qu'à la date du rapport public. 10,908 M€ s'ajouteront de façon certaine à ce coût, dans le cadre des travaux dont l'ADEME assure la maîtrise d'ouvrage sur le site « SEPS ». Cette dépense sera accrue par la deuxième phase des travaux de réhabilitation des sites dits « exclus » (sites industriels anciens), dont l'Etat est devenu le propriétaire dans le cadre de la convention passée en juillet 2001 avec la société MOS. Une étude est en cours pour préciser l'ampleur et la nature des travaux qui restent à accomplir sur ces sites.

A ce stade, si la dépense à Salsigne apparaît très élevée (de toutes les opérations de réhabilitation des sites et sols pollués à la charge de l'Etat, celle-ci est la plus coûteuse), elle reste inférieure à ce qui avait été envisagé puisque le précédent rapport public faisait état d'une dépense prévisionnelle supplémentaire de 27,5 M€. En particulier, la société MOS a honoré les engagements qu'elle avait pris dans le cadre de la convention du 11 juillet 2001, c'est-à-dire financer la réhabilitation du site minier à proprement parler à hauteur de 46 %. En outre, une approche globale de la réhabilitation des différents sites (SEPS, MOS, sites dits exclus) a été privilégiée, permettant de mettre en œuvre un projet cohérent de dépollution et de dégager certaines économies. Cette approche a fait l'objet d'un avenant – en date du 8 janvier 2004 – à l'accord conclu entre l'Etat et MOS.

Site et opération	Maîtrise d'ouvrage	Financement Etat	Dépense engagée au 31/05/2003*	Dépense engagée au 31/05/2005	Dépense restant à engager
Site SEPS la Combe du Saut – Subvention accordée à SEPS pour le traitement des déchets de la SMPCS	Société SEPS	64-96-10 du ministère en charge de l'industrie (abondés par BRGM et l'ADEME)	4,73 M€	4,73 M€	Aucune – opération terminée
Site SEPS – Travaux d'urgence	DRIRE Languedoc-Roussillon	57-02-36 du ministère en charge de l'industrie	1,77 M€	1,77 M€	Aucune – Opération terminée
Site SEPS – Réhabilitation de l'ensemble du site	ADEME	67-30-30 du ministère de l'écologie et du développement durable (abondé par 62-92-10 du ministère en charge de l'industrie)	12.035 M€	15.053 M€	10,022 M€ [fin de l'enveloppe attribuée par la commission nationale des aides en mai 2003 et nouvelle enveloppe attribuée en 2005]
Site MOS – Subvention accordée à MOS pour la réhabilitation du site	Société MOS	64-96-10 du ministère en charge de l'industrie (abondé par 67-30-30 du ministère de l'écologie et du développement durable)	0,757 M€	3,211 M€	0,886 M€[plafond maximal envisagé par la convention de 2001]
Site MOS – Traitement des eaux d'exhaure	MOS	Minefi - MED	0,027 M€	0,129 M€	Montant global non encore défini
Sites dits « exclus » et réhabilitation de l'ensemble du site	MOS / Etat	Minefi – ministère de l'écologie et du développement durable	Aucune	2,583 M€	Montant global non encore défini – étude à venir.
TOTAL	Etat		19,319 M€	27,476 M€	10,908 M€

* Date de l'achèvement du contrôle par la Cour

Les actionnaires de la société MOS envisageant à présent sa dissolution, la propriété ultime des terrains doit être transférée à l'Etat ou aux collectivités locales. Un rapport du conseil général des mines et de l'inspection générale de l'environnement de mars 2005 a attiré l'attention des pouvoirs publics sur le fait que si les terrains peu pollués peuvent être affectés aux collectivités locales, ce n'est pas le cas de ceux où sont entreposés des déchets, dans la mesure où ils réclament une surveillance permanente et durable et présentent des risques qui ne peuvent être assurés par les collectivités locales. Le rapport propose de confier au BRGM la gestion de ces terrains, mais la décision des pouvoirs publics n'est pas encore intervenue.

2 - La maîtrise de la dépense publique en matière de réhabilitation des sites pollués

Quand il est confronté à des sites dont les responsables sont défaillants, comme à Salsigne, le ministère en charge de l'environnement confie à l'ADEME la maîtrise d'ouvrage des travaux de remise en état de ces sites. Plus d'une centaine de sites, dont la moitié reste en cours de retraitement, ont ainsi fait l'objet d'une intervention de l'ADEME.

On constate des variations importantes des crédits consacrés aux sites pollués dont les responsables sont défaillants depuis 2000.

Crédits consacrés aux sites dont l'exploitant est défaillant

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Crédits en M€	12,9	14,4	15,3	7,4	6	12,8

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable /ADEME /Engagements juridiques

Ces variations s'expliquent par le fait que les opérations de réhabilitation les plus importantes – comme Salsigne – peuvent représenter plus de la moitié de la dépense globale. Or, à la date de la publication, le risque était qu'une intervention de grande ampleur soit rendue nécessaire sur le site de Noyelles-Godault (Pas de Calais), après la fermeture des usines de Metaleurop Nord. Un nouvel exploitant privé ayant racheté le site, l'intervention de l'ADEME a finalement été limitée, pour l'essentiel, à la dépollution des terrains jouxtant l'ancienne exploitation industrielle, la remise en état du site lui-même étant assurée par le nouvel exploitant. Dès lors, le montant de l'engagement financier de l'ADEME au titre des mesures de maîtrise des risques autour de Metaleurop Nord a été limité à 1,488 M€

En outre, comme le recommandait la Cour, l'ADEME a engagé des procédures de mise en recouvrement à l'encontre des responsables défaillants. A l'été 2005, deux procédures judiciaires ont permis à l'ADEME de recouvrer 760 000 € ; 16 autres procédures restaient pendantes.

La Cour constate que la dépense publique relative à la réhabilitation du site de Salsigne et plus largement de l'ensemble des sites à exploitants défaillants n'a pas connu de dérive significative depuis 2003. C'est un élément positif. Elle sera néanmoins attentive au coût global de la réhabilitation du site de Salsigne. Elle attire également l'attention des pouvoirs publics sur le risque qu'en l'absence de mise en œuvre effective des dispositions prévues par la loi du 30 juillet 2003, une situation similaire à celle de Salsigne ne se produise sur un autre site fortement pollué dont l'exploitant serait défaillant.

B - L'évolution de la réglementation des sites et sols pollués visant à mieux responsabiliser les acteurs privés

Votée à la suite de l'émotion créée dans l'opinion publique par la fermeture précipitée de l'usine de Metaleurop Nord à Noyelles-Godault, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit des dispositions visant à préciser et à renforcer les obligations des exploitants en matière de réhabilitation des sites et sols pollués.

Pour être effectives, ces dispositions réclamaient la publication de plusieurs décrets d'application.

1. Le décret d'application de l'article 27 de la loi du 30 juillet 2003 – codifié au L. 512-17 du code de l'environnement – a été publié au Journal officiel du 16 septembre 2005. Ce décret clarifie les obligations pesant sur l'exploitant en matière de réhabilitation environnementale et de remise en état du site lors de la cessation de l'activité.

Jusqu'à présent, s'appliquait l'article 34-1 du décret de 1977, qui évoque une obligation de « remise en état » du site, sans plus de précision : le niveau de réhabilitation du site exigé de l'exploitant n'est pas indiqué. Dans le cadre de la nouvelle législation, il est désormais prévu que l'usage pour lequel l'exploitant devra réaliser les travaux de dépollution est défini conjointement par l'exploitant, le maire et le propriétaire. En cas de désaccord, l'usage retenu est comparable à celui de la dernière période d'exploitation. Toutefois, le préfet peut, dans certaines circonstances, fixer un niveau de dépollution plus contraignant, permettant un usage cohérent avec les documents d'urbanisme en

vigueur. En outre, pour les nouvelles installations, l'arrêté d'autorisation fixe le niveau de dépollution à atteindre lors de la cessation d'activité : ce niveau peut prévoir une dépollution permettant un usage différent du site.

Il convient de noter qu'à l'occasion de ce décret, le gouvernement avait souhaité introduire une disposition permettant au préfet d'imposer des prescriptions au détenteur, à défaut d'exploitant présent et solvable. Cette disposition a été disjointe par le Conseil d'Etat, ce dernier l'estimant dépourvue de base juridique suffisante. De telles prescriptions ne peuvent être imposées qu'à l'ancien exploitant. Dans un arrêt d'assemblée – Société Alusuisse-Lonza-France – du 8 juillet 2005, le Conseil d'Etat a confirmé l'impossibilité pour l'Etat d'imputer au détenteur la charge de la remise en état d'un site dont l'exploitant serait défaillant. Cette décision rend dans la pratique la police administrative inopérante et peut conduire à ce que l'Etat soit l'ultime payeur de la réhabilitation d'un site à exploitant défaillant. Une modification de niveau législatif est donc nécessaire pour permettre la mise en cause de la responsabilité du propriétaire au titre de la police des installations classées. Son opportunité semble d'autant plus forte qu'elle pourrait ainsi faire obstacle à des montages visant à dissocier l'exploitant du détenteur, ou encore à des actions visant à faire assumer par l'Etat les dépenses nécessaires au changement d'usage d'un site alors même que l'initiative en est prise par son propriétaire.

2. La rédaction du décret d'application de l'article 31 de la loi du 30 juillet 2003 – codifié au L 516-2 du code de l'environnement - soulève des difficultés persistantes. Aux termes de cet article, le préfet a désormais la possibilité de demander aux exploitants de certains types d'installations classées la constitution de garanties financières pour satisfaire à leurs obligations environnementales, dont la remise en état des sols en fin d'activité. Cette possibilité est ouverte dès lors que le préfet a constaté l'insuffisance des capacités techniques et financières de l'entreprise à remplir ses obligations.

Le retard pris dans l'élaboration du décret ne s'explique pas seulement par des lenteurs inhérentes – qui seraient en elles-mêmes critiquables - à l'administration, mais par la difficulté à trouver un accord avec les milieux économiques concernés sur les modalités de mise en œuvre de mesures dont le coût peut être important pour les entreprises. Cet état de fait est d'ailleurs souligné par le rapport d'expertise IGF/IGE/CGM sur les garanties financières appliquées aux installations classées remis aux ministres en novembre 2004 : ce dernier rappelle qu'« un groupe de travail réunissant les administrations et les représentants des entreprises et professions concernées a été constitué par la direction de la prévention des pollutions et des risques à l'automne

2003 pour conduire les réflexions préliminaires, mais il s'est vite heurté au constat de positions très difficilement conciliables, et aux difficultés intrinsèques à la définition de solutions viables et adaptées ». Ce rapport d'expertise vise à proposer des solutions permettant de donner corps au nouveau dispositif légal, tout en tenant compte des réalités économiques. Parmi les différentes garanties financières recommandées en vue de la remise en état des sites en fin de vie, figure notamment la constitution d'un fonds de garantie interprofessionnel d'initiative publique. En termes de calendrier, la mission propose de rédiger les décrets d'application d'ici la fin de l'année 2005 pour une entrée en vigueur progressive du nouveau dispositif à compter du 1^{er} janvier 2006. Conformément aux orientations recommandées par la mission, la rédaction du décret est en cours, mais il est peu probable qu'elle ait abouti avant la fin de l'année 2005.

C - L'évolution de l'architecture du réseau des DRIRE

Contrairement à la recommandation formulée par la Cour, le réseau des DRIRE n'a pas été scindé en deux services distincts, le ministère en charge de l'industrie ayant d'ailleurs fait part de son opposition à ce projet dans sa réponse publiée.

Néanmoins :

- depuis le premier programme triennal de l'inspection des installations classées (1998-2001), il existe, au niveau des DRIRE, une séparation stricte des fonctions d'accompagnement économique et de contrôle des installations classées ;

- du fait du renforcement de l'effectif de l'inspection des installations classées, cette activité est devenue le premier champ d'action des DRIRE et elle concerne près de 50 % des personnels du réseau.

- la spécificité de la dimension environnementale des DRIRE a été réaffirmée par le fait que celles-ci sont rattachées à deux pôles régionaux de l'Etat mis en place par le décret du 5 octobre 2004 : le pôle « gestion publique et développement économique » et le pôle « environnement et développement durable ».

Alors qu'il était resté silencieux sur ce point dans sa réponse adressée à la Cour en 2003, le ministère de l'écologie et du développement durable se déclare aujourd'hui défavorable à une scission des DRIRE. Il considère que la mise en place des pôles régionaux et les expérimentations de rapprochement DRIRE-DIREN en cours ne doivent pas remettre en cause l'unité des DRIRE.

La Cour prend acte du souhait, exprimé par les deux tutelles, de conserver l'architecture actuelle du réseau des DRIRE.

La Cour attire toutefois l'attention des ministères sur l'évolution des emplois budgétaires de l'inspection des installations classées. En effet, après l'accident de l'usine AZF de Toulouse (septembre 2001), un plan de renforcement des effectifs de l'inspection avait été annoncé par le gouvernement. 150 emplois supplémentaires ont ainsi été créés dans le cadre de la loi de finances pour 2002. Alors qu'il devait être pluriannuel, ce plan a été interrompu en 2003, année où aucun emploi budgétaire supplémentaire n'a été créé. Puis un nouveau plan a été adopté pour les années 2004-2007, 400 emplois nouveaux étant envisagés sur l'ensemble de la période, dont 200 par redéploiement interne au réseau des DRIRE. Or, si les 100 premières créations de postes et les redéploiements internes prévus en 2004 ont été honorés, ils ne l'ont été que pour moitié en 2005 et les perspectives sont incertaines pour 2006. La direction du budget impute ce retard aux modalités de mise en œuvre de la suppression de certains services des DRIRE, lesquelles n'ont pas permis de dégager en 2005 les 50 emplois devant être transférés au ministère de l'écologie et du développement durable. Elle insiste aussi sur la nécessité pour le ministère en charge de l'écologie de procéder à des redéploiements internes plutôt qu'à de nouvelles créations de postes budgétaires.

Dans un contexte budgétaire contraint, sans doute est-il normal que l'ensemble des services de l'Etat soient associés à l'effort de maîtrise des effectifs de la fonction publique. Pour autant, la Cour juge regrettable qu'à deux reprises des plans de renforcement des effectifs de l'inspection des installations classées aient été remis en cause, limitant ainsi la crédibilité des engagements pluriannuels de l'Etat dans un champ d'action présenté comme prioritaire.
