

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

PRÉSENTATION

Dans le cadre de l'enquête qu'elle a consacrée au réseau des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), la Cour des comptes a procédé à une analyse spécifique de la gestion par les pouvoirs publics des enjeux financiers, sociaux et environnementaux qui s'attachent aux mines d'or de Salsigne (Aude).

Aujourd'hui exploitée par une société privée, l'unique mine d'or encore en activité sur le territoire national sera fermée en 2004. L'extraction de l'or produisant des déchets à forte composante en arsenic, le site est aujourd'hui, selon le ministère de l'écologie et du développement durable, l'un des plus pollués de France.

Or, depuis l'intervention du bureau de recherche géologique et minière (BRGM) en 1980, l'Etat, directement ou par l'intermédiaire de ses établissements publics, a joué un rôle majeur à Salsigne : de garant de la législation minière et environnementale, il est devenu exploitant puis maître d'ouvrage et principal financeur de la réhabilitation du site.

A l'heure où s'achève l'exploitation de la mine, la Cour dresse le bilan de plus vingt ans de politique industrielle et environnementale à Salsigne.

Ce bilan montre la difficulté pour l'Etat d'arbitrer entre les impératifs sociaux de soutien à l'emploi et la nécessaire prise en compte du coût environnemental associé à la poursuite d'une activité polluante. Surtout, il met en évidence les insuffisances de la législation en matière de sites et sols pollués : en cas de défaillance de l'exploitant, c'est à l'Etat qu'incombe, dans les faits, la réhabilitation du site, faisant peser

une lourde charge sur les finances publiques. Une insuffisance révélée par l'exemple de Salsigne, mais dont la fermeture des usines de Metaleurop Nord à Noyelles-Godault a montré qu'il ne s'agissait pas d'un cas isolé. Aussi la Cour se félicite-t-elle de la récente évolution de la législation dans le sens d'un renforcement des garanties exigées des acteurs économiques mise en œuvre par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Il faudra veiller à ce que son application soit effective.

I – Vingt ans de politique industrielle et environnementale à Salsigne : coûts et dysfonctionnements

A – Un site industriel en crise chronique, un bilan environnemental très dégradé

1 – Les exploitants successifs

Le site de Salsigne est situé dans le département de l'Aude, au nord de Carcassonne et au pied de la Montagne Noire. Il s'étend sur cinq communes : Salsigne, Villanière, Lastours, Limousis et Sallèdes-Cabardès. Sur le plan géologique, il s'agit d'un site très complexe qui comporte des accumulations de minéraux sulfurés contenant divers métaux (fer, cuivre, or) ainsi que de l'arsenic et du bismuth.

L'exploitation du minerai de fer dans la Montagne noire est pluri-séculaire. En 1892, de l'or a été découvert sur ce site. La Société des mines et produits chimiques de Salsigne (SMPCS) a été créée en 1924 par des capitaux franco-belges. Au milieu des années 1950, la SMPCS a été en partie rachetée par la société canadienne Cunningham Dunlop, via sa filiale Cheni SA.

Confrontée à des difficultés financières croissantes, la SMPCS cesse ses activités en 1979. Faute de trouver un repreneur privé, le cabinet du ministre de l'industrie organise alors la reprise de ses activités par le BRGM dans le cadre d'un montage complexe : sa filiale COFRAMINES rachète 100 % de Cheni SA, qui détient elle-même 47 % de la SMPCS, dont le BRGM devient ainsi le principal actionnaire.

Des difficultés techniques, des erreurs stratégiques et la chute des cours de l'or en 1990 conduisent au dépôt de bilan de la SMPCS. Le tribunal de commerce de Carcassonne prononce la mise en liquidation de la société le 3 février 1992.

Conformément aux ordonnances du tribunal de commerce de Carcassonne, trois sociétés reprennent alors les activités de SMPCS :

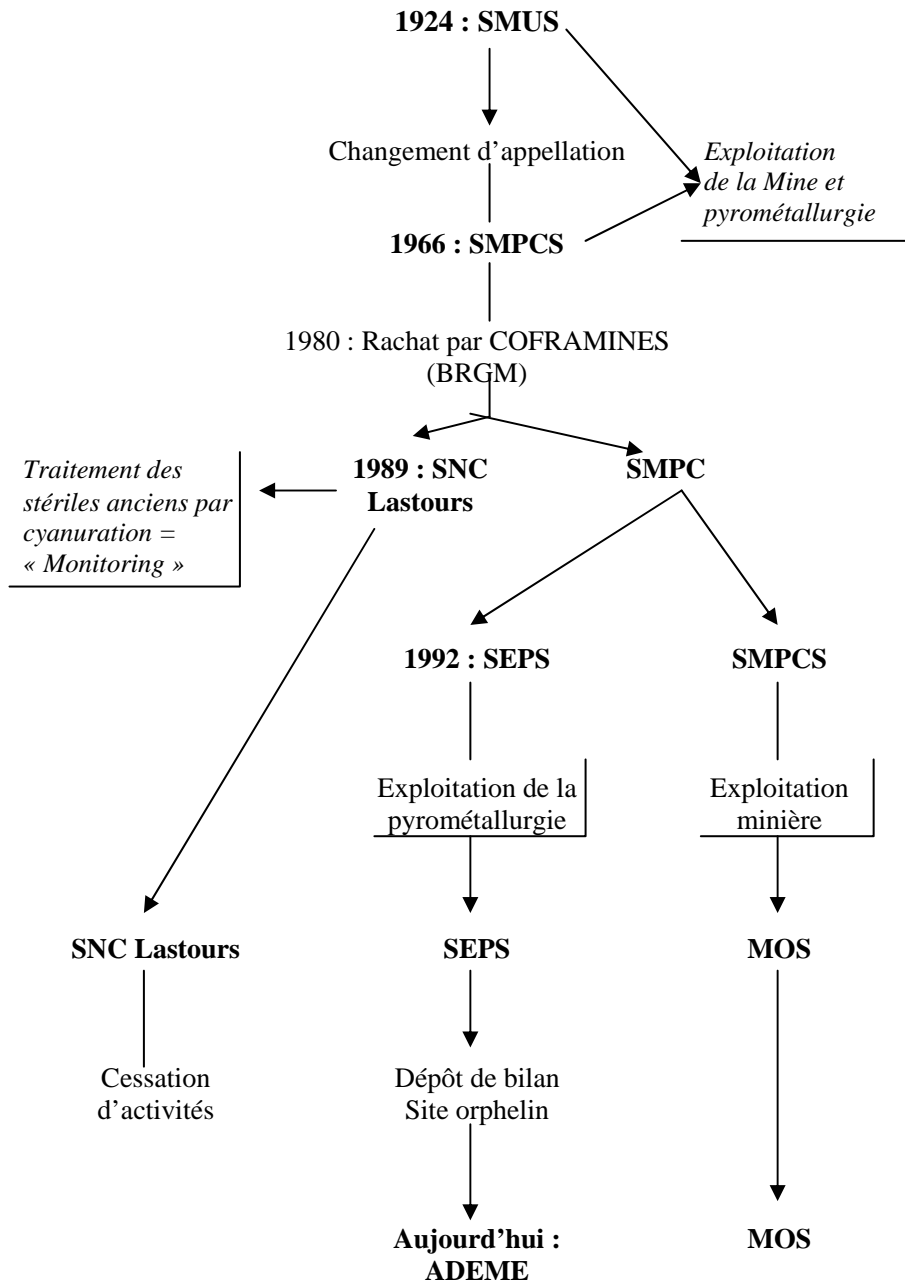
- L'activité minière à proprement parler - deux mines d'or, l'une à ciel ouvert, l'autre souterraine, correspondant aux concessions de Salsigne et Villanière - est confiée à la société des mines d'or de Salsigne (MOS), filiale de groupes miniers australiens. Cette solution permet la reprise des anciens salariés, soit 175 personnes. En plus des deux mines d'or, MOS devient propriétaire de l'essentiel des terrains détenus par la SMPCS, ce qui inclut des sites anciennement exploités et fortement pollués.

- Le retraitement en pyrométallurgie¹⁹ du minerai extrait des mines de Salsigne est confié à ECO-UNION. Spécialisée dans le traitement des déchets, cette société crée une filiale à partir de capitaux franco-allemands, la société d'exploitation de la pyrométallurgie de Salsigne (SEPS). Les activités de la SEPS sont implantées à proximité des deux mines d'or, sur le lieu-dit La Combe du Saut, dans le bassin versant de l'Orbiel, cours d'eau affluent de l'Aude. La solution SEPS permet la reprise des anciens salariés de la pyrométallurgie, soit 120 personnes.

- L'exploitation des « haldes », des résidus miniers contenant encore un faible pourcentage d'or, est confiée à la société en nom collectif Lastours (SNC Lastours), dont les capitaux sont français, américains et suisses.

19) La pyrométallurgie engendre une transformation des sulfures en oxydes et permet une séparation entre les éléments volatils (soufre, arsenic, bismuth, plomb, cadmium) et les éléments qui le sont moins (fer, silicium, aluminium, cuivre, argent et or).

Les exploitants successifs du site de Salsigne



Ces trois sociétés ont connu depuis lors une évolution chaotique.

SNC Lastours a cessé son activité en 1997, cédant alors l'essentiel de ses terrains, restés fortement pollués, à MOS.

Déficitaire dès 1993, la SEPS a été mise en liquidation judiciaire le 19 février 1996, entraînant le licenciement des 100 salariés de la société.

MOS a été admise en redressement judiciaire en juillet 1999. Une période d'incertitude s'est alors ouverte, MOS poursuivant ses activités dans l'attente d'un éventuel repreneur. Un jugement du tribunal de commerce, confirmé par la Cour d'appel de Montpellier le 24 octobre 2000, a permis à MOS de sortir de l'état de redressement judiciaire dans le cadre d'un plan de continuation de quatre ans. Une convention a ensuite été passée le 11 juillet 2001 entre le ministre en charge de l'industrie, la société et ses actionnaires. Cette convention prévoit la mise à l'arrêt définitif de la mine en 2004. En 2003, MOS employait encore 170 salariés à Salsigne.

L'ensemble des activités minières ou liées à la mine auront donc cessé à cette date, mettant un terme à une exploitation industrielle plus que centenaire du site de Salsigne.

2 – Le bilan environnemental et sanitaire

Au moment où s'achève l'exploitation des mines de Salsigne, les principales nuisances environnementales, selon les informations recueillies par la Cour, sont les suivantes :

- grave atteinte au paysage sur les sites industriels : bâtiments liés à l'activité minière et à la pyrométallurgie à démonter ; déchets tantôt confinés dans des hangars de fortune, tantôt entassés à l'air libre dans des « plages » prévues à cet effet ; terrils hérités d'anciennes activités industrielles dans la Montagne noire ;
- pollution durable des sols à l'arsenic, interdisant un usage autre qu'industriel du site ;
- pollution des eaux de l'Orbiel à l'arsenic, qui les rend impropres à la consommation domestique comme à l'arrosage (20 communes concernées, 10 000 habitants) ;
- arrêtés préfectoraux d'interdiction de la commercialisation du thym et des légumes-feuilles du fait des dépassements réguliers des taux d'arsenic admissibles relevés dans ces plantes (5 communes concernées, 3800 habitants).

Les données épidémiologiques sont plus difficiles à établir. Principal polluant présent sur le site industriel, l'arsenic peut avoir un effet immédiat d'empoisonnement en cas d'ingestion. Selon des données transmises par la préfecture de l'Aude, plusieurs intoxications sont intervenues entre 1965 et 1970, dont l'une au moins a entraîné un décès. L'exposition à l'arsenic peut aussi favoriser le développement de pathologies graves et en particulier de cancers. A partir de novembre 1995, la DDASS de l'Aude a saisi le Réseau national de santé publique (RNSP, devenu depuis Institut de veille sanitaire) pour procéder à une évaluation des conséquences sanitaires de la pollution d'origine industrielle de Salsigne. Les résultats des deux enquêtes²⁰, qui ont été actualisés en 2001, indiquent :

- s'agissant de la période passée : un taux anormalement élevé de cancers respiratoires chez les hommes et de cancers digestifs chez les femmes de la vallée de l'Orbiel, qui s'explique autant par une exposition professionnelle sur le site industriel qu'environnementale, dans l'ensemble de la vallée ;
- s'agissant de la période actuelle : une surexposition des résidents à l'arsenic, mais de faible amplitude et sans doute moins forte que par le passé ; la surexposition semble toutefois plus importante pour les enfants de mineurs et de viticulteurs, en raison de risques de consommation domestique des produits du jardin, de l'eau de puits et de vin de production locale.

Ces différents éléments montrent que, si le degré de pollution du site tend à diminuer, ses effets passés ont pu être très graves. Par ailleurs, la réhabilitation du site industriel et la dépollution des eaux de l'Orbiel, désormais engagées, exigeront des financements importants.

B – Les risques liés à l'intervention du BRGM (1980-1992) ont été sous-estimés par l'Etat

C'est au cours de l'année 1979-80 que l'Etat est intervenu pour la première fois de façon significative à Salsigne, mine jusqu'alors détenue par des capitaux privés.

Or, en décidant la reprise de la SMPCS par le BRGM via sa filiale COFRAMINES, l'Etat a sous-estimé plusieurs risques.

20) L'enquête de mortalité se fonde sur des données épidémiologiques concernant la population de la vallée de l'Orbiel entre 1968 et 1994. L'enquête d'exposition a été menée en octobre 1997 auprès de 681 personnes, sélectionnées par tirage au sort à partir d'une base de sondage actualisée fournie par les mairies, dans 24 communes.

1 – Le risque économique

Le premier risque était d'ordre économique. Saisi en avril 1979 de l'intention du ministère en charge de l'industrie d'organiser la reprise de la SMPCS par COFRAMINES, tous les administrateurs représentant les intérêts privés ainsi que le directeur général du BRGM et le sous-directeur du Trésor avaient souligné la non viabilité du projet et les difficultés qu'aurait l'Etat à se désengager de la mine en cas d'échec. Ainsi, lors du conseil d'administration du 15 janvier 1980, un administrateur privé affirmait-il que *« l'acquisition et le contrôle de la mine de Salsigne n'est pas dans le droit fil de la mission envisagée pour COFRAMINES lorsque cette société a été conçue. Cette mission consistait essentiellement à aider à la réalisation de projets résultant des travaux du BRGM. Or la mine d'or de Salsigne est exploitée depuis plus de 50 ans. De surcroît, il est apparu que le souci de l'emploi des mineurs l'emportait, dans l'esprit des pouvoirs publics, sur les préoccupations économiques. Dans ces conditions, l'affaire aurait plutôt dû être orientée vers un groupe minier français privé. Si l'épuisement du gisement exploitable, non impossible d'ici dix années, ou une quelconque évolution économique, venaient à nécessiter une décision de fermeture, un exploitant privé serait beaucoup moins mal placé, pour éviter d'être obligé de déverser sa fortune dans Salsigne, que COFRAMINES, dont tous les actionnaires relèvent de l'Etat »*.

Aux réticences des administrateurs privés, le gouvernement de l'époque a opposé la nécessité d'assurer un contrôle français sur la mine, qui, en l'absence de repreneur privé, ne pouvait être que public. D'un point de vue social, il s'agissait de préserver 300 emplois dans une région déshéritée. D'un point de vue économique, le pari a été fait que la hausse du cours de l'or pourrait compenser les investissements à réaliser sur le site et sa faible rentabilité : comme l'explique l'adjoint au commissaire du gouvernement, *« l'intérêt porté par COFRAMINES, qui bénéficie aujourd'hui, en contrepartie des risques pris, d'une conjoncture favorable des cours de l'or, répond au souci du gouvernement d'assurer un contrôle français sur cette mine dont l'importance régionale n'échappe à personne. »*²¹ Le conseil d'administration du 15 janvier 1980 a ainsi entériné le principe d'une reprise des activités de la SMPCS par COFRAMINES.

Au terme d'une gestion chaotique, le tribunal de commerce de Carcassonne a prononcé le 3 février 1992 la mise en liquidation de la SMPCS. Pour le BRGM, la reprise de la SMPCS s'est traduite par une perte cumulée de 76,22 M€ depuis 1980. Le montant de la perte inclut la

21) Selon le PV du conseil d'administration de COFRAMINES du 15 janvier 1980.

condamnation, devenue définitive le 6 février 2001, de l'ensemble des actionnaires à verser une somme de 30,49 M€ en comblement de passif de la liquidation de la SMPCS. Depuis 1992, le BRGM, COFRAMINES et CHENI SA sont engagés dans de multiples procédures judiciaires contre le liquidateur de la SMPCS : ces procédures n'ont toujours pas abouti. En outre, une entreprise étrangère, actionnaire privé minoritaire de CHENI SA, tient le BRGM pour seul responsable des erreurs de gestion ayant mené à la faillite de la SMPCS, laquelle a dévalorisé sa participation dans Cheni : à ce titre, un risque de contentieux existe entre le BRGM et KIC.

2 – Le risque environnemental et ses conséquences financières

Le risque environnemental qui s'attachait à la poursuite de l'activité minière n'a pas davantage été pris en considération par l'Etat en 1980.

A cette date, le caractère fortement polluant de l'activité minière était pourtant connu des pouvoirs publics locaux. Plusieurs graves intoxications à l'arsenic ayant été constatées entre 1965 et 1970 dans la vallée de l'Orbiel, le préfet de l'Aude avait depuis lors interdit la consommation des eaux de puits en provenance de l'Orbiel ainsi que la vente des légumes irrigués avec ces eaux.

Outre les risques sanitaires pour les riverains, la dimension environnementale du dossier de Salsigne n'était pas sans incidence financière pour l'exploitant. En vertu de la législation sur les installations classées alors en vigueur (article 34 du décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 16 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement), l'exploitant a une obligation de « remise en état » du site lorsqu'il cesse ses activités. En cas de succession d'exploitants, le dernier exploitant reprend à son compte le passif environnemental de son prédécesseur. De même, la loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative aux déchets impose à tout producteur de déchets d'en assurer l'élimination²². En faisant intervenir le BRGM sur le site via l'une de ses filiales, l'Etat l'exposait donc au risque de se retrouver

²²) Art. 2 codifié L 541-2 : « Toute personne qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions du présent chapitre, dans des conditions propres à éviter lesdits effets ».

financièrement responsable de sa réhabilitation ultime et de l'élimination des déchets qui y étaient produits ou entreposés.

Ce risque n'était pas que théorique. Mais, c'est à l'Etat lui-même, et non au BRGM, qu'il a fini par échoir. En 1992, lors de sa cessation d'activité, la SMPCS a en effet laissé plus de 60 000 tonnes de déchets arséniés sur le site de l'exploitation pyrométallurgique. Lors de la réunion interministérielle du 29 janvier 1993, les représentants du ministre de l'économie et des finances ainsi que celui du budget ont plaidé pour que l'Etat, en lieu et place du BRGM, soit déclaré responsable des 60 000 tonnes de déchets abandonnés sur le site : « Les ministres de l'économie et des finances et du budget ne contestent pas la nécessité de rétablir le site. Ils excluent que la responsabilité en revienne au BRGM, qui n'en a pas les moyens financiers. Une prise en charge par le budget de l'Etat est incontournable. Elle ne doit pas transiter par le budget du BRGM, ce qui engagerait sa responsabilité et accroîtrait le risque de comblement de passif qui pèse sur lui »²³. En dépit des réticences du représentant du ministre en charge de l'environnement, favorable à une prise en charge directe par le BRGM, cette solution a été finalement retenue.

Ainsi, après avoir entraîné le BRGM dans une affaire qui n'était pas rentable et qui, de surcroît, pouvait nuire à son image, l'Etat se voyait dans l'obligation de protéger l'établissement public de toute action visant à l'impliquer dans la prise en charge du passif, tant économique qu'environnemental, de la SMPCS. Ce faisant, il acceptait d'assumer sur ses deniers propres le coût de la mise en sécurité et du retraitement des déchets, évalués lors de la réunion interministérielle de janvier 1993 à 15,24 M€

En sous-estimant les risques économiques et environnementaux de la reprise de l'activité minière de Salsigne par une filiale du BRGM, l'Etat a commis une erreur stratégique majeure dont il a lui-même dû assumer les conséquences. C'est aussi ce que montre l'épisode de la SEPS.

C – Agissant pour le compte de l'Etat, l'exploitant privé SEPS (1993-1995) a aggravé la pollution du site

Ayant reconnu sa responsabilité à l'égard des déchets abandonnés par SMPCS, l'Etat a choisi d'en confier le traitement à la SEPS, par ailleurs repreneuse de l'activité de pyrométallurgie.

23) Citation extraite du procès verbal de la réunion interministérielle du 29 janvier 1993.

Une convention a ainsi été conclue entre le ministère en charge de l'industrie et la SEPS le 1^{er} juillet 1993.

Or, d'une part les engagements de l'Etat à l'égard de la SEPS ont manqué de clarté : contrairement à ce qui avait été décidé au niveau interministériel, la convention du 1^{er} juillet 1993 ne confie à la SEPS que le retraitement de 10 000 tonnes de déchets pour un montant de 6,25 M€, les 50 000 tonnes restant à traiter pour un montant de 8,99 M€ faisant l'objet d'une deuxième convention qui n'est intervenue que le 30 décembre 1994. D'autre part, loin d'améliorer l'état du site, la SEPS l'a dégradé : si elle a traité 7 000 tonnes de déchets pour le compte de l'Etat et a reçu à ce titre 4,73 M€, elle a parallèlement produit et abandonné sur place plus de 23 000 tonnes de déchets supplémentaires. Les dirigeants de la SEPS ont d'ailleurs été condamnés le 13 avril 2000 par la cour d'appel de Montpellier à quatre mois de prison avec sursis et 30 489,80 € d'amende pour avoir entreposé sur le site de Salsigne des déchets toxiques qu'ils avaient déclaré avoir incinérés.

Lors de la cessation de ses activités en 1995, la SEPS a laissé un site plus pollué que celui qu'elle avait trouvé en 1992, alors même que l'Etat lui a versé 4,73 M€ pour en assurer la dépollution. En réalité, le projet de la SEPS était d'obtenir de l'Etat l'autorisation d'ouvrir une décharge de classe 1 sur le site de Salsigne, perspective beaucoup plus rentable que l'activité de pyrométallurgie.

Au niveau local, une relation tendue s'est instaurée entre la DRIRE du Languedoc-Roussillon et la SEPS. Intervenant au titre de la législation sur les installations classées (tutelle ministère en charge de l'environnement), la DRIRE a sanctionné à plusieurs reprises la SEPS au motif qu'elle ne respectait pas les normes environnementales. Pour cette raison, la DRIRE a demandé au préfet de l'Aude qu'il ne délivre que des autorisations d'exploitation provisoires à cette société, fragilisant d'autant sa situation. Mais, curieusement, la DRIRE, qui était également responsable du suivi de la convention Etat-SEPS pour le compte du ministre en charge de l'industrie, ne s'est pas opposée à son exécution par la SEPS, alors même que la convention prévoyait que l'intervention de la SEPS devait s'effectuer « *dans le respect de l'environnement et sans transfert de pollution* ». Cette contradiction montre la difficulté pour une administration déconcentrée d'avoir à agir pour le compte de deux ministères de tutelle aux intérêts et aux priorités contradictoires. Dans une réponse à la Cour en date du 3 juillet 2002, le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) a d'ailleurs critiqué la mise en œuvre de la convention Etat-SEPS : « *la SEPS a généré plus de nuisances qu'elle n'en a supprimé, ce qui peut amener à s'interroger sur la mise en œuvre du plan de reprise présenté en 1993 en vue de traiter une partie des*

déchets produits par la SMPCS et sur le bilan à tirer de l'utilisation des crédits publics dans ce cadre. »

D – L'Etat doit désormais assumer financièrement l'essentiel de la réhabilitation du site

1 – La réhabilitation du site de la SEPS

En vertu de l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977, la SEPS avait une obligation de remise en état du site. En vertu de la législation sur les déchets, elle avait également la responsabilité de leur élimination. Mise en liquidation judiciaire le 19 février 1996, elle n'a pas satisfait à ces obligations. Les procédures engagées par l'Etat contre la SEPS (10 arrêtés préfectoraux édictés entre 1996 et 1999 pour un montant de 18,7 M€) sont restées sans résultat.

Le coût de la réhabilitation du site SEPS de la Combe du Saut a donc été supporté par l'Etat.

En 1998, la DRIRE a dû assurer elle-même, dans des conditions d'urgence indiscutables, la surveillance du site et certains travaux de confinement des déchets pour un montant de 1,77 M€

A partir du 1er janvier 1999, la maîtrise d'ouvrage des opérations de dépollution et de mise en sécurité du site SEPS a été confiée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Conformément aux compétences que lui reconnaît la loi²⁴, cette dernière intervient pour le compte de l'Etat sur les sites et sols pollués dont les responsables sont défaillants.

Un rapport d'une mission d'inspection des ministères en charge de l'environnement et de l'industrie a estimé, en juin 1998, le coût de l'intervention de l'ADEME à Salsigne (site de la Combe du Saut) entre 23 M€ et 30 M€. Sur la base de ce rapport, complété par une série d'études, l'ADEME a évalué, début 2002, ce coût à 36,7 M€. Inquiets d'une tel écart entre cette évaluation et celle, certes plus sommaire, de la mission d'inspection, les ministères en charge de l'environnement et de l'industrie ont demandé en juin 2002 à l'ADEME de dépêcher une mission d'audit. Selon les conclusions des auditeurs, qui ont été avalisées par l'administration, l'ADEME ne devra pas dépenser plus de 26 M€ à Salsigne. Au 27 mai 2003, la dépense engagée s'élevait à 12,035 M€. Financée à parité par les deux ministères, cette intervention représente

24) Article L 541-3 du code de l'environnement.

plus de deux années du budget moyen de l'ADEME pour cette mission. Outre la réhabilitation du paysage et le confinement des terres polluées, les opérations pilotés par l'ADEME devraient permettre de réduire les apports d'arsenic dans l'Orbiel. Toutefois, en raison d'autres sources de pollution, les eaux de l'Orbiel ne seront pas potables. Il n'est pas garanti que leur usage redevienne possible pour l'arrosage des cultures maraîchères.»

2 – La réhabilitation des autres sites industriels

Mais, pour l'Etat, la réhabilitation du site SEPS de la Combe du Saut ne représente qu'une partie de la dépense environnementale à engager sur le site de Salsigne.

En effet, l'Etat a également accepté de participer à la réhabilitation du site minier exploité par la société MOS. Une convention a été passée à cette fin le 11 juillet 2001 par le ministère en charge de l'industrie avec MOS et ses actionnaires : elle prévoit la participation de l'Etat à hauteur de 4,12 M€aux travaux de remise en état du site minier. Au 31 mai 2003, l'Etat avait engagé une dépense de 757 998 €dans ce cadre.

La convention du 11 juillet 2001 prévoit également le transfert à l'Etat d'autres terrains (sites dits « exclus » de Nartau et de Malabau) détenus par MOS et qui présentent une forte pollution à l'arsenic du fait d'anciennes activités minières. Le ministère de l'écologie et du développement durable ne souhaitant pas que l'ADEME se voit attribuer la propriété de ces terrains, il a été décidé lors de la réunion interministérielle du 27 janvier 2003 de les confier au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. C'est donc à ce ministère qu'échoit désormais la charge de la réhabilitation de ces sites, dont le principe a été arrêté par le cabinet du Premier ministre. Justifiée tant pour des raisons paysagères que pour améliorer la qualité des eaux de l'Orbiel, elle sera très coûteuse : 7,93 M€ selon une estimation de la DRIRE Languedoc-Roussillon de 1998, qui doit désormais être précisée par une nouvelle étude.

Enfin, selon la convention du 11 juillet 2001, l'Etat accepte également de prendre à sa charge l'intégralité du traitement des eaux d'exhaure de la mine souterraine. Cette opération devrait représenter une dépense comprise entre 1,52 M€ et 3,05 M€. Au 31 mai 2003, l'Etat n'avait engagé que 27 827 €à ce titre.

La convention Etat/MOS de 2001 ne présente pas des insuffisances aussi graves que celle passée, à la hâte, avec la SEPS en 1993. Sans doute l'atténuation de la responsabilité financière de l'exploitant obéit-elle à des

considérations d'opportunité : sans la convention, MOS menaçait de faire faillite, laissant à l'Etat l'intégralité de la charge de la remise en état du site, comme cela s'est produit avec la SEPS. Il n'en demeure pas moins que cette procédure est contraire au principe du pollueur-payeur et qu'elle intervient alors même que l'exploitant est toujours en activité : l'Etat n'est pas ici en présence d'un site dit « orphelin ». Soucieux de responsabiliser les exploitants et craignant qu'elle ne constitue un précédent coûteux pour les finances publiques, le ministère de l'écologie et du développement durable a refusé de s'associer à la convention, signée par le seul ministère en charge de l'industrie²⁵. De plus, certains experts considèrent que le cahier des charges imposé à MOS n'est pas suffisamment ambitieux d'un point de vue environnemental, ce qui constitue une faveur supplémentaire accordée à cette société. Enfin, la convention n'a pas été notifiée à la Commission européenne alors qu'elle met en œuvre une aide de l'Etat à une société privée supérieure à 100 000 €

E – Un coût élevé pour les finances publiques

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des coûts supportés par l'Etat ou devant l'être pour assurer la réhabilitation du site industriel de Salsigne.

25) Une position réaffirmée par le représentant du MEDD lors de la réunion interministérielle sur Salsigne du 27 janvier 2003 : « cet accord crée un précédent susceptible d'entraîner de nouvelles demandes de la part d'autres entreprises et, notamment pour cette raison, le MEDD y a toujours été hostile. »

Dépense environnementale engagée par l'Etat et restant à engager sur le site industriel de Salsigne

Site et opération	Maîtrise d'ouvrage	Financement Etat	Dépense engagée au 31/05/2003	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 de l'industrie (abondés par le BRGM et l'ADEME)	4,73 M€	Aucune
Site SEPS – Travaux d'urgence	DRIRE Languedoc-Roussillon	57-02-36 du ministère de l'industrie	1,77 M€	Aucune
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 de l'industrie)	12,035 M€	13,965 M€ <i>estimation des auditeurs retenue par le ministère de l'écologie et du développement durable en mai 2003</i>
Site MOS – Subvention accordée à MOS pour la réhabilitation du site	Société MOS	64-96-11 du ministère de l'industrie (abondé par 67-30-30 du ministère de l'écologie et du développement durable)	0,757 M€	3,36 M€ <i>montant maximal inscrit dans la convention Etat-MOS de juillet 2001</i>
Site MOS – Traitement des eaux d'exhaure	MOS	Non précisé	0,027 M€	1,52 M€ à 3,05 M€ <i>estimation</i>
Sites dit « exclus » – Réhabilitation des sites	Etat	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	Aucune	7,93 M€ <i>estimation ministère de l'industrie – DRIRE 1998</i>
TOTAL	Etat		19,319 M€	27,505 M€²⁶

Au 31 mai 2003, le coût pour l'Etat de la réhabilitation des sites s'élève à 19,319 M€. Une dépense supplémentaire de l'ordre de 27,505 M€ sera nécessaire pour la réhabilitation de l'ensemble des sites (y compris les « sites exclus »), soit un montant total de 46,82 M€.

Encore faut-il préciser que cette dépense environnementale ne représente qu'une partie de la dépense des pouvoirs publics à Salsigne. La convention avec MOS prévoit également le financement du plan social de l'entreprise par le ministère en charge de l'industrie, à hauteur de

²⁶ En prenant pour le traitement des eaux d'exhaure l'hypothèse médiane de 2,25 M€ et en intégrant le coût de la dépense, dont le principe n'est pas encore arbitré par l'Etat, de la réhabilitation des sites exclus.

2,29 M€ Il convient également de rappeler la perte de 76,22 M€ subie par le BRGM via sa filiale COFRAMINES entre 1980 et 1992.

Ainsi, si l'Etat mène à bien l'intégralité des dépenses actuellement envisagées, il aura dépensé de 125,33 M€ à Salsigne pour assurer la survie – provisoire – d'une activité en déclin et pour en traiter les nuisances environnementales. Le niveau de cette dépense est à rapprocher du nombre de salariés concernés lors de la décision de reprise de la SMPCS par le BRGM : 300. En outre, en dépit des travaux de réhabilitation du site, les sols resteront durablement pollués.

Le dossier des mines d'or de Salsigne révèle une succession d'erreurs de l'Etat : une première erreur a consisté à organiser la reprise par une filiale du BRGM d'une société en faillite et dont aucun investisseur privé ne voulait se porter acquéreur ; une deuxième erreur a consisté à subventionner une société, la SEPS, qui n'offrait pas toutes les garanties nécessaires et dont l'activité n'a fait qu'aggraver la pollution du site. Ces deux erreurs commises, l'Etat s'est trouvé le principal responsable des travaux de réhabilitation des sites. En exonérant MOS, unique société encore en activité à Salsigne, de l'essentiel de ses obligations environnementales, l'Etat est allé au bout d'un engrenage, d'intervention publique, dont les premiers pas remontent à 1980. Les arbitrages stratégiques ont été constamment pris à Paris au niveau interministériel, alors même que la DRIRE locale était soumise aux intérêts divergents de ses deux tutelles : le ministère en charge de l'industrie et celui en charge de l'environnement. Cette situation n'était pas de nature à favoriser un règlement rapide et optimal des difficultés soulevées par les mines d'or de Salsigne.

Il est vrai que, pour l'Etat, le coût de ces erreurs stratégiques a été renchéri par les insuffisances de la réglementation en matière de sites et sols pollués.

II – Un révélateur des insuffisances de la réglementation en matière de sites et sols pollués

A – La politique de l'Etat en matière de sites et sols pollués

La surveillance et la gestion des sites et sols pollués constituent l'une des missions des services de l'environnement industriel - inspection des installations classées - du réseau des DRIRE. Au niveau central, la

politique nationale des sites et sols pollués est définie par la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'écologie et du développement durable.

Conséquence d'une activité industrielle présente ou passée, la pollution des sols peut entraîner des risques pour la santé humaine, dont l'intensité dépend de l'usage du sol et du sous-sol. Lorsque des sites pollués entraînent un impact, de façon quasi-systématique, cet impact se traduit par une dégradation de la qualité des eaux souterraines. Ce n'est pas tant la présence de polluants dans le sol qui pose problème que le fait qu'ils puissent atteindre plusieurs cibles : les écosystèmes, les eaux souterraines et surtout les salariés ou les riverains.

Si on la rapporte aux deux siècles de l'histoire industrielle de la France, la prise de conscience de l'enjeu que représentent les sites et sols pollués est récente : elle date de la fin des années 1970, quand la législation relative aux installations classées en a précisé le cadre et, surtout, que l'Etat a fait procéder au premier inventaire des sites pollués ou susceptibles de l'être (1978). Puis, c'est essentiellement à partir du début des années 1990, que le ministère en charge de l'environnement a fixé ses principes et méthodes d'action en la matière.

Ils peuvent se résumer de la façon suivante :

1 – Les principes de la politique de l'Etat en matière de sites et sols pollués

Les trois principes directeurs

1) Connaître

Deux inventaires des sites et sols pollués sont en cours de constitution :

Les anciens sites industriels : il s'agit des sites qui, dans le passé, ont abrité une activité industrielle ou de service pouvant être à l'origine d'une pollution des sols. Les données sont collectées par les DRIRE dans toutes les régions de France, puis rassemblées dans la base de données « BASIAS », gérée par le BRGM et accessible sur Internet. Lors de son achèvement, prévu en 2005, cette base devrait conserver la mémoire de 300 à 400 000 sites. Dans l'ensemble, ces sites ne sont plus une source active de risques ; mais, durablement pollués, ils peuvent le redevenir s'ils font l'objet d'un usage inadapté ou de travaux sans précaution. Cet inventaire présente donc des informations essentielles pour de nombreux acteurs – riverains, mais aussi notaires, vendeurs, acquéreurs ou aménageurs potentiels.

Les sites nécessitant une action des pouvoirs publics : il s'agit des sites qui, en raison de leur pollution avérée ou quasi-certaine, appellent une action spécifique pour surveiller les impacts, connaître les risques et les maîtriser. Cette action incombe au premier chef à l'exploitant du site ; les services de l'Etat doivent veiller à sa mise en œuvre et, si nécessaire, intervenir directement en cas de défaillance des responsables. En 2003, 3500 sites avaient été inventoriés sur ce tableau de bord des actions de l'Etat. La base de données « BASOL » qui présente ces sites est consultable sur le site Internet du ministère en charge de l'environnement.

2) Prévenir

Pour prévenir l'apparition de nouvelles pollutions des sols, l'administration peut mobiliser les dispositions réglementaires prises en application de la législation sur les installations classées : réalisation d'une étude d'impact ; mise en place de dispositifs de rétention et de confinement ; dispositions relatives à l'épandage et à la gestion des déchets. Encore faut-il que ces dispositions soient respectées, ce qui, de l'aveu même du ministère en charge de l'environnement, n'est pas toujours le cas, en particulier pour les activités passées.

La surveillance des sites industriels tout au long de leur activité constitue un autre moyen de prévenir l'apparition de nouvelles pollutions. Dans cet esprit, 1300 installations classées en activité doivent produire des études de sols ; 3000 autres sont astreintes à surveiller les eaux souterraines au niveau de leur site. En outre, l'article 116 de la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques prévoit que les entreprises cotées ajoutent à leur bilan comptable un rapport environnemental et social.

3) Traiter et réhabiliter

Les mesures à mettre en œuvre peuvent être simples : clôture du site, enlèvement des fûts stockés à l'air libre, mise en place d'une surveillance.

Dans un deuxième temps, des travaux de réhabilitation doivent être conduits. Ils tiennent compte de l'usage auquel le détenteur du site les destine.

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. Pour ce faire, l'administration peut édicter des restrictions d'usage - 1 317 sites concernés en 2003..

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

A travers ces trois principes directeurs – connaître, prévenir, réhabiliter – la politique des sites et sols pollués est guidée par un

impératif : non pas traiter l'ensemble des pollutions en tant que telles, mais identifier et maîtriser les risques – pour l'homme au premier chef, pour l'environnement plus largement – associés à ces pollutions.

Selon une étude du ministère de l'écologie et du développement durable, l'investissement global – tant public que privé – dans la gestion et la réhabilitation des sites et sols pollués représentait en 2000 un coût compris entre 200 et 300 M€ réparti pour un tiers en travaux, le solde en études. Cette politique n'ayant pas achevé sa montée en puissance, son coût total devrait tripler d'ici 2005, en particulier en raison du nombre croissant de changements d'usage de sites par les propriétaires et les aménageurs.

2 – Les principales difficultés rencontrées

La vigilance de l'administration en matière de sites et sols pollués étant récente, les pouvoirs publics doivent aujourd'hui solder des situations héritées du passé, qui sont parfois très dégradées. En particulier, il n'est pas rare que des sites anciennement industriels aient ensuite fait l'objet d'un usage résidentiel, sans que leur réhabilitation soit intervenue ou ait été suffisante. Il peut alors en résulter des conflits entre les nouveaux occupants, les anciens responsables et l'administration.

Une deuxième difficulté provient du fait que les exploitants ne sont pas toujours respectueux des normes édictées par l'administration. Dans ce cas, les arrêtés préfectoraux et les sanctions, qu'elles soient administratives ou pénales, s'accumulent sans trouver de traduction concrète dans les faits.

Une troisième difficulté se manifeste quand un site pollué n'a plus de responsable (exploitants, liquidateurs, propriétaires) identifié ou solvable. Telle est la situation observée à Salsigne. C'est également le cas de l'usine de Metaleurop Nord à Noyelles-Godault, dont l'annonce de la fermeture précipitée sans réhabilitation du site a fortement ému l'opinion au début de l'année 2003.

Quand il est confronté à des sites dont les responsables sont défaillants, le ministère en charge de l'environnement charge l'ADEME de la maîtrise d'ouvrage des travaux de remise en état sur ces sites. Jusqu'en 1999, ces actions étaient financées par la taxe sur l'élimination des déchets spéciaux. En 1999, ce dispositif a été remplacé par la taxe générale sur les activités polluantes. Les crédits consacrés aux sites

pollués dont les responsables sont défaillants ont évolué de la façon suivante depuis 2000²⁷ :

Crédits consacrés aux sites dont l'exploitant est défaillant

Année	2000	2001	2002	2003
Crédits en M€	18	11,43	2,96	19,2

source : ministère de l'écologie et du développement durable

Une centaine de sites, dont la moitié reste en cours de retraitement, ont ainsi fait l'objet d'une intervention de l'ADEME. Ces interventions ont pour finalité la maîtrise des risques présents sur ces sites, dans le souci de la protection de l'environnement et de la santé humaine. Mais l'Etat doit aussi tenir compte du coût de ces interventions et retenir, pour chacune de ces opérations, un objectif environnemental supportable par les finances publiques. En effet, les procédures en recouvrement ensuite engagées par l'ADEME à l'encontre des responsables ou de leurs ayants droit sont rarement couronnées de succès.

B – Les insuffisances de la réglementation

Selon la réglementation des sites et sols pollués (article 34-1 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 16 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement) lorsqu'une installation cesse son activité, l'exploitant doit remettre son site dans un état tel qu'il ne présente plus de risque pour l'environnement.

Le but est d'imposer à l'exploitant le principe du pollueur-payeur, selon lequel c'est à lui, et non à la puissance publique, d'assurer les coûts de dépollution du site. Pour l'Etat, il s'agit d'éviter de récupérer la charge d'un site sans responsable identifié ou solvable.

Mais cette réglementation se heurte à des difficultés d'application, comme le montre de façon particulièrement éclairante l'exemple de Salsigne.

D'une part, aucune garantie efficace n'est prise contre le risque de défaillance ou d'insolvabilité de l'exploitant. Sauf dans le cas des carrières et des décharges, ce dernier n'est pas tenu de constituer des

27) Les montants indiqués ci-dessous n'intègrent pas le financement de la réhabilitation de Salsigne, qui fait l'objet de crédits spécifiques des Ministères en charge de l'industrie et de l'environnement – cf. supra.

garanties financières durant le cycle même de l'exploitation au titre de la dépollution future. Si l'exploitant s'avère défaillant, comme ce fut le cas de la SMPCS puis de la SEPS à Salsigne, l'Etat peut certes engager des procédures administratives ou pénales contre lui, mais sans grande chance d'aboutir. Ainsi, les procédures engagées contre la SEPS sont restées sans résultat : le liquidateur de la SEPS étant insolvable, la procédure de travaux d'office a été mise en œuvre et sa réalisation a été confiée à l'ADEME.

En cas de défaillance de l'exploitant, l'Etat peut théoriquement se retourner contre le « détenteur », c'est-à-dire le propriétaire, même non exploitant, si le locataire a disparu, pour mettre en œuvre les mesures de dépollution du site. Mais le fondement juridique de cette mise en cause est incertain, si bien que le Conseil d'Etat (CE, 21 février 1997, Société Wattelez) a précisé que le propriétaire actuel d'un site ne peut être tenu, en cette seule qualité, d'en assurer la dépollution. Dans un arrêt rendu la même année, la cour administrative d'appel de Lyon (CAA Lyon, 10 juin 1997, Zogger) considère pour sa part, qu'à défaut d'exploitant présent et solvable, l'administration peut mettre en cause la responsabilité du dernier propriétaire en sa qualité de détenteur du site, alors même que celui-ci n'a jamais exercé l'activité industrielle à l'origine des dangers. Il en résulte de nombreux contentieux entre l'administration et les détenteurs, sans garantie de succès pour les différentes parties. Dans le cas de Salsigne, aucune des procédures engagées contre le mandataire liquidateur de la SEPS, détenteur du site de la Combe du Saut où la DRIRE et l'ADEME ont effectué des travaux d'office, n'a abouti. La charge de la dépollution incombe de ce fait à l'Etat.

Une autre forme de remontée en responsabilité consisterait à permettre à l'Etat de se retourner contre l'actionnaire ou contre les sociétés mères en cas de défaillance de l'exploitant. Mais, à ce jour, le droit des sociétés exonère la responsabilité de l'actionnaire ou de la société mère vis-à-vis de ses filiales, sauf dans des cas limitativement énumérés par la loi : responsabilité pour faute, acte anormal de gestion ou gestion de fait. Dans les faits, l'administration s'engage rarement dans de telles actions, juridiquement complexes et très incertaines quant à leur résultat. Dans le cas de Salsigne, l'Etat n'a pas cherché à mettre en évidence la responsabilité du BRGM lors de la défaillance de la SMPCS en 1992, et il n'a pas davantage cherché en 1996 à faire assumer par ECO-UNION, actionnaire de référence de la SEPS, le coût de la dépollution du site. Dans le cas de METALEUROP, si le MEDD et l'ADEME ont entrepris par voie de référé de mettre en cause la responsabilité des actionnaires, ils ont été déboutés en première instance comme en appel.

Si une remontée en responsabilité auprès des actionnaires s'avérait juridiquement difficile à mettre en place, il pourrait alors être envisagé de demander en amont à ces derniers des cautions ou des garanties.

III – Les nécessaires évolutions

A – Renforcer la responsabilité des acteurs économiques et préciser le degré exigé de réhabilitation du site

Une évolution de la législation (loi de 1976 sur les installations classées et décret d'application de 1977) paraît nécessaire pour :

- renforcer les garanties (provisions comptables, assurance, redevance pollution alimentant un fonds national) apportées par l'exploitant à l'administration quant à ses capacités de financer le coût de la remise en état du site ;
- permettre véritablement la mise en cause du détenteur, en cas de défaillance de l'exploitant ;
- élargir le régime de responsabilité des sociétés mères vis-à-vis de leurs filiales, en cas de défaillance de l'exploitant, voire tout au long du cycle de l'exploitation (caution ou garantie de la maison mère).

L'émotion soulevée dans l'opinion publique par la fermeture de l'usine de Metaleurop Nord à Noyelles-Godault a ouvert la voie à une première évolution de la législation. La loi n°2003-699 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages du 30 juillet 2003 comprend ainsi plusieurs articles consacrés à la question des sites et sols pollués.

Ces articles législatifs visent à renforcer, pendant l'activité des installations, les mécanismes de vérification des capacités financières des entreprises pour faire face à leur obligation de remise en état des sites.

Est instituée pour certaines catégories d'installations une obligation d'information du représentant de l'Etat dès lors qu'un changement substantiel intervient dans la capacité financière de l'entreprise. Le fait de ne pas se conformer à cette obligation est puni de sanctions pénales. Si le préfet constate à cette occasion, ou lors du changement d'exploitant, que l'entreprise n'est plus en mesure de faire

face à ses obligations de dépollution, il peut demander la constitution ou la révision de garanties financières en vue de la remise en état des sites pollués. Le champ de ces garanties financières, actuellement restreint aux seules carrières, installations de stockage et usines SEVESO, sera étendu par décret pour couvrir les industries les plus polluantes. L'application de ce nouveau dispositif aux installations existantes sera progressive.

Il appartiendra également à un décret de définir les modalités d'application du dispositif des garanties financières en matière de sites et sols pollués. Les outils de garanties financières actuellement prévus par le décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi relative aux installations classées se limitent à des cautions d'établissements de crédit ou d'assurance. Pour les garanties financières relatives aux sites et sols pollués, le gouvernement et l'administration privilégient d'autres instruments financiers : sont évoqués notamment des cautions ou garanties de la société mère, des mécanismes d'épargne pollution ou des fonds bloqués.

Un autre évolution apportée par la loi du 30 juillet 2003 est de mieux délimiter l'objectif à atteindre en matière de réhabilitation environnementale. 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.

La loi du 30 juillet 2003 a donc pour effet de renforcer les obligations pesant sur l'exploitant quant au niveau de dépollution à atteindre après le cycle industriel.

Au total, la nouvelle législation accroît les garanties exigées des exploitants quant à la remise en état d'un site industriel. Cette évolution est conforme aux enseignements de l'affaire de Salsigne. Mais il est regrettable qu'il ait fallu attendre le retentissement médiatique suscité par la fermeture de l'usine de Metaleurop Nord à Noyelles-Godault pour adopter de telles mesures. Les insuffisances de la réglementation avaient été identifiées de longue date par l'administration, qui plaidait en conséquence pour une évolution de la législation.

En outre, l'effectivité de la loi dépendra de la précision de ses décrets d'application. A ce jour, le dispositif qui sera finalement retenu pour les garanties financières n'est pas encore arrêté. Sans pénaliser les entreprises, il devra permettre de sécuriser les sommes nécessaires à la remise en état des sites. Pour les filiales, toute solution permettant la remontée vers la société mère paraît économiquement justifié et socialement équitable : il convient de mettre en échec les changements d'organisation n'ayant pour but que de faire échapper l'entreprise à ses responsabilités.

B – Mieux prendre en compte le coût futur des nuisances environnementales dans les arbitrages publics

Deuxième enseignement significatif de Salsigne : en cas d'intervention publique motivée par la volonté de préserver l'emploi, l'ensemble des coûts devrait être pris en considération par l'Etat pour fonder sa décision ultime.

Dans le cas de Salsigne, quand il a été décidé d'organiser la reprise d'une société privée en faillite par le BRGM, ce n'est pas seulement la faible rentabilité économique de l'opération qui a été méconnue, c'est aussi son coût environnemental final qui a été ignoré. Sous l'impulsion du ministère en charge de l'industrie, les impératifs sociaux ont prévalu, alors même que l'Etat, en lieu et place de son établissement public, s'est finalement trouvé comptable des dégâts environnementaux occasionnés par la poursuite de l'activité minière. Sans doute, il n'est pas toujours aisé d'évaluer le coût environnemental final d'une activité industrielle. Sans doute également, les préoccupations en la matière sont désormais plus fortes qu'elles ne l'étaient à la fin de la décennie 1970. Toutefois, si l'ensemble du coût – social et environnemental – avait été évalué correctement dès 1980, il n'est pas certain que l'Etat aurait pris le risque de poursuivre les activités minières : la fermeture de la mine et la reconversion du site auraient pu être envisagées dès cette date, à moindre coût final pour l'Etat.

C – Envisager une évolution de l'architecture du réseau des DRIRE

Le troisième enseignement de Salsigne concerne la cohérence même du réseau des DRIRE. Si les arbitrages locaux incombent au préfet et si le cabinet du Premier ministre a pris les décisions ultimes, la situation de conflit d'intérêt objectif dans laquelle s'est trouvée la DRIRE

du Languedoc-Roussillon, écartelée entre les attentes contradictoires de ses deux tutelles, n'a pas été de nature à favoriser un règlement rapide et optimal des difficultés rencontrées. L'épisode de la SEPS, à travers lequel la DRIRE a fait à la fois preuve de fermeté sur l'application des normes environnementales et d'étroitesse de vue dans la mise en œuvre de la convention passée avec le ministère de l'industrie, suffit à le démontrer.

En outre, il n'est nul besoin de se référer au seul exemple de Salsigne pour mesurer à quel point le ministère en charge de l'environnement et celui de l'industrie obéissent à des logiques distinctes, voire antagonistes.

Dès lors, il serait beaucoup plus satisfaisant de scinder le réseau des DRIRE en deux services territoriaux distincts : le premier, placé sous la tutelle du ministère en charge de l'industrie et agissant en étroite coordination avec les régions, serait chargé d'une mission de veille économique ; le deuxième pôle, placé sous la tutelle du ministère en charge de l'environnement, aurait la charge des sécurités industrielles et environnementales – parmi lesquelles figure la politique des sites et sols pollués.

————— **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS** —————

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a pour effet de renforcer à la fois les garanties apportées par l'exploitant durant la phase d'activité et les obligations pesant sur lui quant au niveau de dépollution à atteindre après le cycle industriel.

Au regard des dysfonctionnements révélés par l'analyse des politiques publiques mises en œuvre depuis plus de vingt ans à Salsigne, la Cour formule trois recommandations :

- 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. La Cour ne peut que se féliciter des évolutions récentes de la législation en la matière, même si elle regrette qu'il ait fallu attendre un nouveau cas de fermeture d'usine à exploitant défaillant pour tenter de remédier à des insuffisances identifiées de longue date. Il convient désormais de veiller à ce que le futur décret d'application précise la nature des garanties exigées des exploitants ; de même, sur le terrain, la mobilisation des services régionaux de l'environnement industriel sous l'autorité du préfet sera nécessaire pour donner tout son sens à cette nouvelle législation.

- Mieux prendre en compte, dans les arbitrages publics, le coût environnemental de toute décision visant à assurer la pérennité d'une activité industrielle polluante. Face à une pression des salariés et de l'opinion s'exerçant dans ce sens, le souci de préserver l'emploi apparaît le plus souvent prioritaire pour l'Etat. Néanmoins, les risques environnementaux étant désormais mieux appréhendés et la législation en la matière ne cessant de se renforcer, la décision publique doit en mesurer pleinement les enjeux, notamment financiers.

- 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. Une telle évolution remettrait en cause l'architecture actuelle du réseau des DRIRE, placé sous la double tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable. Elle serait le gage d'une plus grande transparence de l'action publique et de l'amélioration de sa perception par les citoyens.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes intitulé « L'Etat face aux enjeux industriels et environnementaux : l'exemple des mines d'or de Salsigne » fait le bilan de la politique industrielle et environnementale menée à Salsigne, ainsi que des actions conduites sur le terrain pendant plus de vingt ans. La Cour souligne les difficultés pour l'Etat d'arbitrer entre les impératifs sociaux de soutien à l'emploi et la nécessaire prise en compte du coût environnemental associé à la poursuite d'une activité polluante.

En 1980, le Gouvernement a choisi de privilégier l'emploi dans le traitement de cette affaire. Avec le recul dont nous disposons aujourd'hui, force est de constater que les résultats n'ont pas été à la hauteur des objectifs affichés et que de surcroît des dégradations ont été apportées à la qualité de l'environnement.

Cet échec s'explique probablement par des insuffisances dans les analyses faites à l'époque mais aussi, largement, par le comportement critiquable de l'opérateur retenu pour la poursuite de l'exploitation et de la réhabilitation du site, qui a d'ailleurs donné lieu à plusieurs procès verbaux dressés par la DRIRE.

La Cour se fonde sur ce constat d'échec pour recommander de séparer, au niveau des services déconcentrés de l'Etat, en particulier des DRIRE, les services de l'animation et de la veille économique de ceux à qui incombe la responsabilité de la prévention des pollutions et des risques.

Or, l'organisation administrative actuelle n'a pas empêché la DRIRE de sanctionner les comportements infractionnels de l'opérateur au regard de la législation sur la protection de l'environnement. La Cour reconnaît d'ailleurs elle-même la fermeté dont la DRIRE a fait preuve à cet égard.

Séparer les services actuellement chargés, au sein de la DRIRE, de l'animation et de la veille économique d'une part, de la prévention des pollutions et des risques d'autre part, n'aurait à mon avis en rien amélioré la mise en œuvre de la priorité donnée à l'emploi par le Gouvernement. Au contraire, les désaccords entre les deux services ainsi créés auraient vraisemblablement rendu encore plus malaisée la mise en œuvre de la stratégie ainsi arrêtée par le Gouvernement, sans pour autant améliorer la protection de l'environnement.

Il convient de ne pas sous-estimer l'intérêt que représente l'exercice par un même service déconcentré d'un ensemble diversifié de missions à destination des acteurs industriels, ce qui, à bien des égards, peut être considéré comme une avancée en termes d'organisation de l'Etat.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ
INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

Il est relevé tout d'abord par la Cour les difficultés de gestion liées à une grave situation de pollution industrielle, en soulignant particulièrement les carences et responsabilités de l'Etat. Il est également indiqué que les aspects économiques et sociaux l'ont toujours emporté dans cette crise, la plupart des décisions ayant été prises en méconnaissance des impacts environnementaux.

Aujourd'hui, dans une telle situation, le coût environnemental ne pourrait plus être ignoré ou écarté. Le coût de la réhabilitation, dans le cas présent, totalement à la charge de l'Etat, est exorbitant.

Pour la Cour, l'exemple des mines d'or de Salsigne est le révélateur, outre d'une prise de conscience tardive, de l'insuffisance de la réglementation de l'Etat en matière de sites pollués. Les dispositions qui existent ne sont d'aucune utilité, dès lors que l'exploitant est défaillant ou insolvable.

La Cour formule trois séries de propositions pour faire évoluer la réglementation :

- renforcer la responsabilité des acteurs économiques et préciser le degré de réhabilitation des sites à obtenir ;*
- mieux prendre en compte dans le coût futur les nuisances environnementales ;*
- séparer au sein 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 et pour ce faire envisager une évolution de l'architecture du réseau des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).*

Sur le premier point, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages apporte une première réponse dans ses articles 27 à 32 notamment, en prévoyant de nouvelles obligations en matière de remise en état (principe de la remise en état, prescriptions de réhabilitation fixées par le préfet, information sur le niveau de pollution, sanctions, constitution de garanties financières...). Toutefois, plusieurs décret en Conseil d'Etat sont encore nécessaires.

Il convient également de préciser que la question des sols intéresse la Commission européenne, au même titre que l'eau ou l'air. Elle a en effet produit le 16 avril 2002 une communication intitulée « vers une stratégie thématique pour la protection des sols », où la question de la contamination des sols par les exploitations minières, les installations industrielles, les

décharges est évoquée. Elle pourrait se traduire par des mesures de niveau communautaire, notamment sur le point de la surveillance.

Par ailleurs, l'analyse de ce projet de rapport fait apparaître que, depuis l'apparition des difficultés des mines d'or de Salsigne, seul l'Etat est intervenu pour tenter de redresser leur situation économique et financière. Il n'a pas été porté à ma connaissance que les collectivités territoriales aient été sollicitées.

Enfin, il convient de noter que l'intervention de l'Etat doit s'inscrire dans la législation relative aux aides d'Etat et être conforme au droit européen de la concurrence, sujet relevant sur ce point précis de la compétence du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En ce qui concerne la troisième recommandation formulée par la Cour, j'observe qu'elle pourra nourrir la réflexion sur la réforme de l'administration territoriale qui est actuellement en cours et qui vise à créer des pôles régionaux, pour assurer une efficacité accrue de l'action de l'Etat.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

D'une manière générale, le rapport de la Cour n'appelle pas de remarques particulières du ministère de l'écologie et du développement durable. Les informations et les analyses contenues dans ce rapport retracent bien les préoccupations et les positions prises par le ministère en charge de l'environnement dans le traitement de ce dossier complexe de la gestion des mines d'or de Salsigne dont les spécificités ont pu conduire le gouvernement à adopter une approche particulière.

Pour ce qui est de la partie du rapport de la Cour relative à la réglementation en matière de sites et sols pollués, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages introduit de nouveaux dispositifs législatifs visant, d'une part, à mieux anticiper, dans la vie des entreprises, les problèmes de pollution des sols et, d'autre part, à mettre en place des mécanismes de garanties financières visant à assurer la remise en état des sites pollués en fin d'activité. De tels dispositifs devraient permettre d'éviter que de situations analogues à celles de Métaeurop ne se reproduisent.

*RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE (ADEME)*

Concernant l'évolution du coût des opérations de réhabilitation confiés à l'ADEME, il me paraît nécessaire d'apporter les précisions suivantes :

- le coût des travaux à réaliser par l'ADEME estimé par le rapport de la mission d'inspection des ministères en charge de l'environnement et de l'industrie (entre 23 et 30 M€) était hors taxes. Tous les autres chiffres cités sont quant à eux des coûts TTC et notamment celui de 36,7 M€ ;*
- par ailleurs, il faut souligner que l'estimation de la mission d'inspection date de juin 1998, alors que l'évaluation de l'ADEME (36,7 M€) date de mars 2002. L'indice du prix des travaux publics (TP01) a progressé de 15 % sur cette période. Une réactualisation de l'estimation initiale serait nécessaire pour comparer les coûts ;*
- enfin de nombreux travaux, dont le coût n'avait pas été pris en compte dans le rapport de la mission d'inspection, ont été intégrés dans le projet initial de l'ADEME, la réalisation de ces travaux ayant entre temps été demandée par l'administration : excavation de 300 000 m³ de déchets enfouis non identifiés initialement, nettoyage de bâtiments et fosses, etc.*

Au total, si l'on se réfère à l'estimation initiale, on peut soutenir que les coûts ont été parfaitement maîtrisés.

La Cour souligne par ailleurs que l'administration s'engage rarement dans des actions judiciaires visant à mettre en cause la responsabilité des actionnaires. On peut souligner que le ministère de l'écologie et du développement durable et l'ADEME ont entrepris par voie de référé de mettre en cause la responsabilité des actionnaires dans la récente affaire METALEUROP. En première instance, ils ont été déboutés et l'arrêt en appel, rendu le 6 août 2003, a confirmé l'ordonnance du tribunal de grande instance.

L'ADEME a également tenté de mettre en cause la responsabilité du groupe ELF, actionnaire principal de la société ELIPOL. Cette société, mise en liquidation, exploitait l'ancienne décharge de Montchanin et l'ADEME a dû s'y substituer pour assurer la maintenance du site (coût annuel à la charge de l'agence de l'ordre de 0,6 M€). L'ADEME vient d'être déboutée de sa demande formulée auprès du tribunal de commerce de Nanterre. Elle envisage de faire appel.