

FAQ 21 : Comment rassurer sur la qualité et l'impartialité des études ?

Problématique générale de la qualité des études en France

Les différents acteurs s'accordent sur l'extrême hétérogénéité de la qualité des études de sols pollués et d'installations classées en France. La montée en compétences de certains bureaux d'étude n'a été que progressive, des hétérogénéités apparaissent entre agences d'un même bureau d'étude. La réalisation de telles études n'est pas soumise à un agrément, et il n'existe pas non plus de dispositif de certification des bureaux d'étude (une réflexion est engagée sur le sujet au ministère en charge de l'environnement).

La norme NF X 31-620 "*Prestations de services relatives aux sites et sols pollués (études, ingénierie, réhabilitation de sites pollués et travaux de dépollution)*" a décrit certaines bases, mais n'a pas résolu le problème (sa révision devrait bientôt être engagée). L'absence de référentiel technique précis d'évaluation des sites en France (concentration seuils dans les sols, modèles de référence, valeurs toxicologiques de référence,...).

Dès lors, il est difficile pour les maîtres d'ouvrage d'obtenir des garanties quant à la qualité de l'étude, *a priori* au moment de la commande, et *a posteriori* à la réalisation et à la réception. Certains intègrent une forte part de retour d'expérience dans le choix de leur prestataire sur un site donné, et/ou s'appuient sur des services techniques propres compétents en matière de sols pollués. Les maîtres d'ouvrage soumis à des procédures d'appel d'offre privilégiant le prix de la prestation, ou peu confrontés à des questions de sols pollués, apparaissent les plus démunis.

Cette difficulté apparaît favorisée par l'absence de référentiel technique précis d'évaluation des sites en France (concentration seuils dans les sols, modèles de référence, valeurs toxicologiques de référence,...). Cette absence est signalée par beaucoup d'acteurs (populations, élus, investisseurs,...) comme un facteur d'opacité, qui laisse la possibilité de pratiques dispersées, difficiles à vérifier (Poulet et Legout, 2005, INERIS, 2006b, "*autres retours*" in INERIS, 2008). L'observation des pratiques étrangères (Canada : état de l'art § 4.10.3, Etats-Unis,...) renforce ce sentiment.

Problématique de l'impartialité des études en France

L'impartialité des études est un point délicat de l'implication des populations, surtout si le climat initial est tendu, chargé de défiance.

Le principe pollueur-payeur est étendu en France à un principe de "pollueur-maître d'ouvrage" : pour les sols pollués et les émissions des installations classées, l'exploitant –ou son successeur en termes de responsabilité du site- est tenu non seulement de financer les études et travaux, mais aussi d'en assurer la maîtrise d'ouvrage : c'est lui qui les propose, les commande, les reçoit, et les soumet à l'administration. Il en est pleinement responsable. L'administration considère qu'elle n'a pas à endosser cette responsabilité.

Aux yeux des populations, le responsable du site se trouve ainsi en situation de conflit d'intérêts entre objectifs financiers et protection des personnes et de l'environnement. La question de l'impartialité des études qu'il produit apparaît alors critique : des doutes *a priori* quant à cette impartialité sont souvent exprimés par les populations (particuliers, associations et élus ; cf. § 5.3 p 53 et exemples cités ci-dessous). Ce doute est apparu quasi systématiquement dans des situations de relations tendues, avec des inquiétudes fortes sur les risques sanitaires actuels ou futurs, *que* le maître d'ouvrage soit :

- un (ancien) exploitant : *ancien site Kodak de Vincennes* : Exemple 70 p 153 ; *Mortagne au Perche* : Exemple 119 p 281 ; *installation d'une usine manipulant du Nickel* ; *extension d'une installation manipulant une poudre noire* : Exemple 46 p 123 ;
- un opérateur de téléphonie mobile : *Saint-Cyr l'Ecole* ;
- une municipalité implantant une école : *ouverture d'une école sur un ancien site industriel* : Exemple 82 p 163 ;
- un aménageur routier : *étude d'impact pour un projet d'autoroute*.

Dans nombre de ces cas, le doute est également exprimé vis-à-vis de l'administration comme garante de l'impartialité des études, en lien avec un ressenti soit de passivité ou de manque de moyens (*Vincennes, Gilly-sur-Isère,...*), soit d'engagement en faveur du projet du maître d'ouvrage (*installation manipulant une poudre noire, installation d'une usine manipulant du Nickel, projet d'autoroute*).

Ces doutes ne sont cependant pas systématiques. Ainsi, ils ne sont pas apparus dans des cas de concertation sereine, "à froid", en l'absence d'inquiétudes sanitaires fortes : *réhabilitations des anciens sites Renault de Boulogne-Billancourt et Kodak de Sevran* : Exemple 60 p 140.

Dans les situations de défiance des populations, le principe "pollueur-maître d'ouvrage" semble également inconfortable pour le responsable du site pollué, qui aimerait libérer les travaux de toute suspicion. Ainsi, à *Vincennes*, le maître d'ouvrage a plusieurs fois proposé que le choix des prestataires et la conduite des études en discussion soient assurés par le comité de suivi et le comité scientifique. A défaut, il s'est ostensiblement aligné sur les propositions du comité scientifique en matière de cahiers des charges, de prestataires à consulter et d'évaluation technique des offres reçues.

Un préalable : la transparence des situations des experts

Le CPP (2002) note dans son avis : « *Dès lors qu'on se situe à un certain niveau de complexité et d'incertitude, ce qui est désormais le cas général, (...) tout expert compétent a normalement des liens professionnels ou moraux avec l'une ou l'autre des parties. Cet état de fait a conduit à insister sur la déontologie de l'expertise, notamment quant à la transparence des situations des experts, au respect des règles de bonne pratique pour la définition des missions et l'exercice des mandats et la diffusion des résultats. Sans les éliminer, ces règles limitent les conséquences négatives des dépendances dans l'évaluation* ».

Dans le retour d'expérience en France, de tels liens ont également été observés pour les sols pollués. Il faut y ajouter l'implication passée d'experts dans le dossier, avec des prises de position passées qui pourraient influencer le traitement actuel du dossier par l'expert : les dossiers de sites pollués peuvent facilement durer sur de longues périodes, voire ressurgir après un silence de plusieurs années.

Deux exemples de tels liens d'experts avec d'autres parties ou avec la gestion passée d'un site sont rapportés dans l'Exemple 64 p 145. Ils mettent en évidence des possibilités d'amélioration en termes de clarification des situations des intervenants.

Les recommandations plus générales de clarification des positionnements et des rôles des différents acteurs (Fiche R3-3 p 143) vont dans le même sens. En particulier, il convient de veiller scrupuleusement à la transparence des financements des études (Tableau 13 p 161). Le retour d'expérience sur l'*installation manipulant une poudre noire* (Exemple 46 p 123), rappelant un questionnement souvent rencontré, conduit à recommander plus particulièrement que la DRIRE vienne expliquer aux populations (en l'occurrence une mairie défiante) les mécanismes internes empêchant ou limitant les conflits d'intérêts entre sa composante "industrie" et sa composante "environnement".

Le principe de séparation de l'expertise et de la gestion, même s'il ralentit et complexifie en apparence la prise de décision et s'il s'avère souvent difficile à admettre dans la pratique par les populations et par les pouvoirs publics (§ 5.5 p 57, § 5.1 p 51), contribue à cette clarification des situations des experts.

En effet, cette séparation marque la distinction entre l'analyse technique et de choix de gestion, elle évite le conflit d'intérêts et le mélange des genres entre ces deux étapes. De tels mélange des genres se manifestent ainsi, dans les retours d'expérience, par une influence induite :

- d'une solution pressentie dans l'expertise, conduisant à des « *expertises toutes ficelées* »,
- d'une expertise dans la décision, amenant à ce qu'on "vende" aux populations une solution technique comme unique optimum possible, sans prise en compte des attentes, préoccupations, possibilités d'action, avis, des différents acteurs.

L'expertise par l'administration ou par un tiers expert

La question de l'impartialité des études produites par un maître d'ouvrage se pose aussi pour l'administration, première destinataire des études souvent, et garante de la pertinence des choix de gestion finalement retenus.

Pour s'assurer de la qualité de l'étude et au passage de son impartialité, les services techniques des Installations Classées ou des DDASS (éventuellement soutenues par les Cire) assurent un contrôle technique des études qui leur sont soumises, contrôle plus ou moins approfondi selon les besoins et les possibilités.

Ce travail de contrôle est peu visible pour le public : les courriers adressés au maître d'ouvrage, les rapports de ces services sur les dossiers adressés au CODERST, ne sont pas transmis aux populations. L'accès aux arrêtés préfectoraux s'appliquant au maître d'ouvrage nécessite des démarches. Cela peut favoriser auprès des populations le ressenti d'inaction des pouvoirs publics études qui laisseraient "les mains libres" au maître d'ouvrage, et le manque de confiance vis-à-vis du contrôle de l'administration pour assurer l'impartialité des études.

Une mise à disposition publique immédiate des courriers et avis des services techniques, par exemple par la transmission directe aux associations s'étant manifestées et sur Internet, contribuerait à rassurer sur l'impartialité des études. Une telle pratique de l'administration est observée aux Etats-Unis, où elle semble être la règle (état de l'art, § 4.9.8).

Lorsqu'ils le souhaitent nécessaire, pour lever des doutes ou face à un dossier lourd et considéré comme "sensible", les pouvoirs publics obtiennent la réalisation de ce contrôle, mais plus approfondi, par un tiers expert. Suite aux affaires de Vincennes et Gif-sur-Yvette et au moins jusqu'à l'arrivée de Circulaire du 8 février 2007 "*relative à l'implantation sur des sols pollués d'établissements accueillant des populations sensibles*", cette pratique est devenue systématique pour les projets d'école sur d'anciens sites industriels. La Circulaire du 8 février 2007 définit un examen critique par un expert indépendant que « *les services [techniques...] consultés pourront réclamer si nécessaire* ».

En général, cette tierce expertise est commanditée par le maître d'ouvrage, mais avec un cahier des charges défini dans ses grandes lignes par l'administration, un tiers-expert choisi en concertation avec l'administration, et une réunion de lancement tripartite. Une prise en charge par les pouvoirs publics et leurs appuis techniques est également rencontrée, de manière exceptionnelle (Vincennes, GRNC,...). En cas d'implication des populations, la bonne pratique serait que les populations soient également associées aux trois étapes soulignées ci-dessus.

Les maîtres d'ouvrage utilisent les mêmes deux types de recours, quand ils font appel à leurs services techniques propres compétents en matière de sols pollués, ou spontanément à une assistance à maîtrise d'ouvrage externe comme rencontré sur plusieurs dossiers par l'INERIS (du cahier des charges à la réception en passant par l'évaluation des offres et l'analyse critique "en ligne" (par étapes en cours de réalisation de l'étude)).

Concernant le recours à la tierce-expertise, le CPP (2002) émet la réserve selon laquelle « *l'idée d'une "contre-expertise réellement indépendante" (...) échoue souvent à convaincre parce que la compétence et l'indépendance du « contre-expert » sont contestées. Le recours à la contre-expertise peut aussi perdre son intérêt quand les parties prenantes ne peuvent plus suivre les échanges entre experts et contre-experts. La controverse s'achève souvent par un empilement d'expertises contradictoires qui signe alors la fin de la tentative* ».

Cette réserve semble concerner des situations où les différentes parties ont leurs propres discours structurés et leurs propres expertises. Cela a effectivement été rencontré par l'INERIS sur des dossiers relevant de controverses nationales, tels que des incinérateurs ("autres retours" in INERIS, 2008), ou les antennes relais (par ex. à Saint-Cyr l'École). On retrouve cette configuration dans l'article du Canard Enchaîné sur *Mortagne au Perche* (Exemple 119 p 281).

Toutefois, dans l'immense majorité des cas de tierces expertises sur des sites pollués, les allers-retours entre l'étude et la tierce expertise convergent rapidement, et l'on se situe à un niveau "basique" où un simple contrôle de la qualité par un tiers "indépendant" répond à l'attente des populations, moyennant le respect des bonnes pratiques d'ouverture de cette expertise tierce aux autres parties :

- Dans le cas de l'*ouverture d'une école sur un ancien site industriel* (Exemple 82 p 163), la tierce-expertise et les compléments d'étude qui s'en sont ensuivis, ont mis fin à la controverse locale, et ont permis l'ouverture in extremis de l'école projetée. Elle avait intégré les points soulevés par les populations.
- A Vincennes (Exemple 70 p 153), les avis du comité scientifique sur les études environnementales ont répondu à certaines préoccupations du collectif local, et confirmé certaines d'entre elles. Ils ont été perçus comme des apports impartiaux vis-à-vis du maître d'ouvrage et des autorités, sinon complets ou dépourvus de leur propre partialité

d'experts⁸², après toutefois une controverse initiale avec l'expert du collectif, un "lanceur d'alerte" intervenant au niveau national. Cette expertise avait été menée dans un contexte de dialogue avec les représentants des populations. En revanche, la tierce expertise commandée par le maître d'ouvrage sans concertation quant au choix du prestataire ni quant au cahier des charges, resta marquée d'un soupçon de partialité aux yeux du collectif, et ne répondit *in fine* pas aux attentes.

Il convient au départ de veiller à une bonne définition du cahier des charges de la tierce expertise pour qu'elle se prononce bien sur le fond du dossier, afin d'éviter des controverses entre expertise technique de fond du bureau d'étude et expertise plus de forme d'un *bureau d'aide à la décision* telles que celle rapportée par le maître d'ouvrage dans le cas de l'*ancienne décharge de Bonfol* (état de l'art, Tableau 5).

Il est vraisemblable que la mission de service public d'instituts tel que l'INERIS et le BRGM, ou du comité scientifique à Vincennes, contribue à rassurer les populations quant à l'"indépendance" de la tierce-expertise, tant que l'Etat n'est pas partie prenante directe dans le dossier. De fait, l'INERIS reçoit de nombreuses demandes de conseil de la part d'associations ou de particuliers, dans des dossiers de sites pollués, d'émissions d'installations classées, ou d'autres questions locales de risques liés à l'environnement, où ils se retrouvent en situation de défiance vis-à-vis du maître d'ouvrage et/ou des pouvoirs publics (*usine manipulant du Nickel, installation manipulant une poudre noire, étude d'impact pour un projet d'autoroute,...*). Dans le cas de l'*ouverture d'une école sur un ancien site industriel* (Exemple 82 p 163), les associations de parents d'élèves ont signalé leur perception de l'INERIS, chargé de la tierce-expertise, comme étant « *l'autorité indépendante la plus incontestable et compétente sur les problèmes de pollution industrielle* ».

Le partage de l'expertise

Le partage avec le public de l'expertise du site, tel que discuté tout au long de ce guide, apparaît comme le meilleur moyen de rassurer sur l'impartialité des études, en même temps qu'elle aide à assurer leur qualité et à rassurer sur cette qualité :

- Toute difficulté d'accès à cette expertise favorise le soupçon qu'on "cache des choses". Le simple impact psychologique de l'ouverture du dossier est essentiel. D'où par exemple le concept du "Chantier avec vue" du Tableau 14 p 171. Dans l'étude du RIVM (2004), les femmes (plus que les hommes) pensent qu'on ne leur cache rien quand de nombreux détails techniques sont donnés.
- L'ouverture permet la vérification sur le fond de l'impartialité et de la qualité, pour les participants les plus engagés.

Encore doit-il s'agir d'une ouverture véritable, plutôt que d'une ouverture en trompe l'œil qui ne ferait que redoubler les soupçons et naître l'indignation. Notre retour d'expérience en tierce expertise et en matière d'implication des populations conduit à insister particulièrement sur les deux points suivants, outre la visibilité du contrôle de l'administration et la concertation sur la tierce expertise discutées au chapitre précédent :

⁸² Hiérarchisant différemment les points à relever ou approfondir : par ex., le collectif local insistait sur la présence de chlorure de vinyle (toxique fortement cancérigène) dans l'air de parkings souterrains, et le comité scientifique n'y a pas prêté une grande attention du fait de la faiblesse des risques associés estimés.

- Transparence de la modélisation dans les études, souvent traitée en "boîte noire" : il s'agit de mettre immédiatement à disposition les modèles conceptuels, équations, paramètres et valeurs de paramètres effectivement utilisés, les commentaires associés quant à leur validité connue en général et dans le cas d'espèce, ainsi que les grilles de calcul avec les résultats intermédiaires (plutôt que par exemple renvoyer, éventuellement en annexe, à la notice en anglais d'un outil commercial dont seule une partie a été utilisée).
- Transparence de l'ensemble du travail de tierce-expertise réalisé : on ne signalera pas seulement les problèmes restant en fin de tierce-expertise, mais aussi (de façon proportionnée) les vérifications sans suite, les problèmes apparents finalement levés, ou les lacunes de l'étude (erreurs, oublis dans l'évaluation ou dans sa présentation) qui pourraient dérouter le lecteur mais s'avèrent sans impact sur les conclusions de l'étude. Une telle tierce-expertise se distingue ainsi de l'avis d'expert, qui va droit à la conclusion. Elle présente un coût immédiat plus élevé, mais qui peut se justifier, y compris aux yeux du maître d'ouvrage, par une meilleure confiance dans ses conclusions.