

Avant-propos

Les installations classées pour la protection de l'environnement, bilan et perspectives

Par Laurent MICHEL*

La proposition des Annales des Mines de consacrer un numéro spécifique de la série Responsabilité et Environnement à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) – à l'occasion du Bicentenaire de son texte fondateur – permet non seulement de prendre du recul par rapport à deux siècles d'une histoire administrative, industrielle et environnementale fort riche, mais aussi de s'interroger sur les perspectives de l'action publique, à un moment où les événements et enjeux ne manquent pas : l'intégration des conclusions du Grenelle de l'environnement, la tenue de la table ronde sur les risques industriels, les réorganisations administratives, les questionnements sur la participation du public, la simplification des procédures et la juste proportionnalité de la réglementation, le tout dans un contexte européen et international de plus en plus prégnant.

Après deux siècles d'une histoire dense, parfois marquée par des événements lourds tant pour les entreprises que pour l'administration, la législation des ICPE est aujourd'hui profondément ancrée dans le paysage juridique et, au-delà, dans le quotidien de nombreux acteurs. Objets (sujets diraient peut être certains, tant la matière est vivante !) d'un droit spécifique et, en même temps, de plus en plus interconnectées avec l'ensemble des enjeux de l'environnement et du développement durable et des régimes juridiques afférents – généraux et spécifiques (comme celui de l'eau ou celui des déchets) –, les ICPE correspondent également à un corps d'inspection et à une compétence collective, qui doivent en permanence s'adapter aux enjeux de notre société, ainsi qu'à une politique publique structurée par des programmes stratégiques pluriannuels et des priorités fixées chaque année par le ministre en charge de l'Ecologie, dans le cadre plus global des politiques de l'environnement.

On peut raisonnablement constater que cet ensemble a su prendre un certain nombre de virages, parfois complexes, voire insoupçonnés jusqu'à ce qu'ils deviennent patents. Pour n'en citer que quelques-uns, nous mentionnerons notamment les progrès réalisés en matière de prise en compte de la sensibilité des milieux environnants en dépassant ainsi les seuls aspects techniques de l'installation, la

participation et l'information croissantes du public, une professionnalisation en phase avec des enjeux souvent renouvelés, le pilotage d'une politique nationale conduite au niveau déconcentré en combinant autonomie et cohérence, le bon niveau technique de notre référentiel réglementaire. Ce sont autant de points globalement positifs.

On peut aussi noter que notre droit a su, sous couvert d'adaptations parfois lourdes et encore inachevées, se conformer à une législation européenne qui a pris de plus en plus d'importance, sans supprimer (nous reviendrons sur ce point dans la suite de cet article) la pertinence du travail réglementaire national, une législation européenne qui de par sa conception, est et reste loin d'être automatiquement cohérente avec notre approche nationale, par définition plus ancienne. Sans aller jusqu'à dire – ce qui serait excessif – que les ICPE « à la française » inspirent l'Europe, on peut néanmoins observer que certains concepts ont progressé, « percolé », comme celui de l'autorisation intégrée, du moins sur les aspects de l'impact environnemental, avec l'adoption de la directive IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control – *Prévention et réduction intégrée de la pollution*), devenue IED (Industrial Emissions Directive) (*a contrario*, la directive Seveso (avec son régime de permis et sa nomenclature) n'a pas, quant à elle, fusionné avec les directives IPPC/IED, alors qu'en France, les questions de sécurité et d'environnement constituent les deux piliers de notre législation et de nos régimes d'autorisation).

L'importance de l'investissement financier, technique, méthodologique et humain consenti par les entreprises ainsi que la demande insistante (pour ne pas dire la pression) des administrations, des associations et des riverains ont permis des progrès réels et continus, réalisés sur la base d'un rythme proche de la moyenne européenne.

Cependant, nous sommes encore bien loin de voguer sur un long fleuve tranquille : des axes de progrès persistent, des évolutions lourdes apparaissent nécessaires pour répondre aux attentes de la société et de ses différentes composantes.

Sans vouloir aborder toutes les problématiques, ni déflorer les propos des nombreuses personnes ayant accepté de participer à cette réflexion historique et prospective, il me

semble important d'évoquer deux sujets : d'une part, la prise en compte par les ICPE, tant au niveau législatif qu'au niveau de la conception et de la mise en œuvre des actions, de nouveaux enjeux de politique publique et, d'autre part, l'instauration du débat sur la simplification administrative, la proportionnalité de l'action publique, l'insertion dans le contexte européen et international.

Les enjeux nouveaux sont, à l'image de notre société, foisonnants. Il peut s'agir de nouvelles activités ou de nouvelles technologies : souvent, le cadre des ICPE s'impose assez naturellement pour les encadrer, parfois le débat est plus complexe (comme récemment avec les éoliennes !). Il s'agit aussi de répondre aux nouvelles attentes sociétales : si l'information du public a progressé, on peut légitimement s'interroger sur son efficacité, sur le fait de savoir si l'on est ou non passé à une véritable participation, à de vraies concertations ou, encore, sur la possibilité de trouver de nouvelles voies de progrès qui ne se résumeraient pas à une nième obligation légale de diffuser toujours plus d'information ou de créer partout et de manière uniforme des commissions pluripartites (rappelons d'ailleurs que les premières, les SPPPI (Secrétariats permanents de prévention des pollutions industrielles), furent créées en dehors de tout cadre réglementaire, sans que cela nuise, pendant plus de trente ans, à leur efficacité !).

Les enjeux sont aussi des « objets », des objectifs de politique publique. Si la qualité des eaux est un sujet déjà ancien, aujourd'hui nous parlons de biodiversité, de lutte contre le changement climatique, de pollutions diffuses, de contrôle des produits chimiques et même de gestion des ressources naturelles (comme Philippe Ledenvic, directeur de la DREAL Rhône-Alpes, nous l'esquisse dans son article).

Comment appréhender ces enjeux souvent répartis de façon plus diffuse que ne l'étaient les « anciennes pollutions classiques » et sur lesquels les installations classées ne sont pas les seules à avoir un impact ? Les solutions peuvent être multiples, comme par exemple la planification, déjà présente depuis plusieurs années dans les domaines de la gestion des déchets, des carrières ou encore de l'eau. Bien sûr, le cadre que constitue la législation des ICPE peut constituer un levier d'action en ayant, toutefois, pour légitime préoccupation que celle-ci ne se limite pas aux seules installations industrielles.

Mais le levier ne se limite pas à la législation et à la réglementation, desquelles on ne peut pas tout attendre (et auxquelles on ne doit pas demander d'aller au-delà de ce que le droit permet !). Il est dans l'action incitative mais aussi dans la confrontation des points de vue, des cultures, des outils, dans l'information des acteurs et le débat sur les politiques, voire dans les progressions par tâtonnement. C'est aux frontières que peuvent se trouver des marges de progrès, par exemple, à celle, ténue, qui sépare la sécurité du travail de celle du public. Face à l'évolution de ces enjeux, les compétences techniques, économiques, environnementales, relationnelles (individuelles comme collectives), et la capacité de l'inspection des ICPE à travailler en interaction de façon toujours plus approfondie avec divers partenaires, constituent un enjeu fort, celui de la recherche

d'une ouverture et d'un maintien d'un socle de compétences de base fortes.

Simplification, proportionnalité, insertion dans le contexte européen et international : tous ces sujets alimentent un débat aujourd'hui vif, crise oblige, peut-être (et ce n'est probablement ni la première, ni la dernière fois que ce débat aura lieu). Le ministère de l'Ecologie est très conscient du caractère réel de ces enjeux.

C'est bien ce souci de disposer de procédures d'autorisation proportionnées aux enjeux environnementaux et plus réactives qui nous a amenés, sur notre initiative et après une large concertation, à proposer la création du régime de l'enregistrement. Je suis persuadé, pour ma part, que ce nouveau régime est à même de constituer le cadre efficace, lisible, adapté à des installations de taille moyenne et cela, sans rien renier des enjeux de sécurité publique et de protection de l'environnement.

De même, le débat sur la proportionnalité des réglementations, sur le bon équilibre entre prescriptions d'objectifs et prescriptions de moyens, et sur la comparabilité de nos exigences avec celles des principaux pays développés, repose sur de véritables problématiques. Dans ce contexte, le ministère de l'Ecologie est très attentif à la comparaison avec les réglementations des autres pays et ce en dépit de la difficulté pour lui de disposer de données objectives et précises. Le ministère de l'Ecologie a aussi su démontrer sa capacité à prendre des décisions visant à la simplification, voire à la suppression d'exigences non fondées sur tel ou tel point, comme cela a été le cas avec la dernière réglementation concernant les dépôts de liquides inflammables. De même, veiller à une transposition équilibrée des directives européennes est une préoccupation tout à fait légitime. De plus en plus, des groupes « miroirs » accompagnent dans le temps l'élaboration de la réglementation européenne, de la phase préparatoire jusqu'à sa mise en œuvre au plan national.

Le souci d'efficacité dans l'instruction des dossiers (délai, lisibilité des demandes de l'administration et du processus mis en œuvre), dans la transmission de nombreuses données (en recourant de plus en plus à la dématérialisation), est partagé par tous les intervenants, même si des progrès sont toujours nécessaires.

A contrario, certains acteurs – heureusement minoritaires – sous prétexte de simplification et d'harmonisation –, s'efforcent aujourd'hui d'obtenir des reculs sur le niveau d'exigence, que ce soit sur le plan technique, ou sur celui de la transparence, des contrôles, etc. Une telle attitude témoigne d'un calcul à court terme, au demeurant contre-productif lorsqu'il faudra, dans quelques années, se conformer à une exigence devenue partout la norme, lorsque la confiance aura déserté la sphère du dialogue entre les parties prenantes, lorsque d'autres acteurs auront développé les technologies de pointe, lorsque certains pays useront de la norme comme d'une arme concurrentielle au profit de leurs industries. Si les difficultés économiques du moment peuvent justifier (parfois) certains aménagements de *plannings*, ne nous y trompons pas, et gardons bien à l'esprit que, dans les pays émergents, ces mêmes enjeux sont pris de plus en plus en

considération, avec un degré d'exigence qui va croissant et qui se rapproche très vite du nôtre.

Ce sujet (comme d'autres, d'ailleurs) montre que l'euro-péanisation et l'internationalisation n'ont pas vidé de son sens le travail du législateur ou du pouvoir réglementaire au niveau national, bien au contraire.

Au-delà de la nécessité de faire valoir, en amont, nos positions au niveau européen, avant de transposer et mettre en œuvre les textes en découlant, nous nous trouvons confrontés à une multitude d'enjeux passionnants, qui appellent une mobilisation non seulement de l'Etat mais également des entreprises et des autres parties prenantes : accompagner, par l'information ou la formation, l'appropriation par les entreprises des nouveaux textes et enjeux environnementaux, interpréter finement des textes à la fois précis et de portée générale, mettre en place une réglemen-

tation nationale comparable à celle des autres pays. Comme le montre si bien Jérôme Goellner, chef du service des risques technologiques, dans son article publié dans le présent numéro, les textes européens dans de nombreux domaines ne disent pas tout, voire même parfois pas grand-chose. Tout cela en étant toujours écartelés entre la conciliation d'une lisibilité pour tous et d'un besoin de précision pour certains, de la stabilité et de l'adaptation permanente.

Bien d'autres sujets mériteraient d'être développés, mais c'est là précisément tout l'intérêt de ce numéro !

Note

* Directeur général de la prévention des risques, Ministère de l'Ecologie du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).