

Introduction

Par Philippe MERLE

Ingénieur général des Mines,
membre permanent du Conseil général de l'Économie

Qu'est-ce qu'une industrie propre ? La question qui fournit le titre à ce numéro n'a à l'évidence pas de réponse absolue. Tout au plus peut-on tenter de répondre aux questions « qu'est-ce qu'une industrie suffisamment propre » ou « qu'est-ce qu'une industrie comparativement propre ».

En France, le sujet de la pollution industrielle relève depuis plus d'un siècle du régime des installations classées, primitivement « établissements dangereux, incommodes et insalubres ». C'est dans ce corpus réglementaire que la France a transposé, quand l'Europe s'est intéressée au sujet, les directives d'abord sectorielles, puis unifiées à partir de 2010, traitant de cette importante question.

Le choix de l'Europe à travers la directive IED (*integrated emissions directive*), a été de tenter de concilier « suffisamment propre » et « comparativement propre » en posant comme principe que les activités dont la nature est polluante doivent faire l'objet d'autorisations les contraignant à ne pas polluer davantage que ce à quoi conduit l'application des meilleures techniques disponibles, pour minimiser leur impact sur l'environnement. Ces meilleures techniques disponibles sont déterminées secteur par secteur par un processus dit « processus de Séville » qu'on peut objectivement qualifier de lourd. Présentée par Jean-Luc Perrin et Loïc Malgorn et, du point de vue des associations de protection de l'environnement, par Christian Schaible, cette directive va entrer dans une nouvelle étape puisque, à l'heure où nous bouclons ce numéro, elle est en phase finale de révision à l'échelon européen.

Il ne sera question ici que des activités industrielles. Pourtant, si l'on regarde plus largement la question des pollutions, l'industrie a déjà réalisé, comparativement à d'autres secteurs, des efforts importants pour réduire son impact sur l'air et sur l'eau comme le montrent l'article de Nadine Allemand et Jean-Pierre Chang et celui de Domitille Legrand qui suggèrent d'ailleurs que nous approchons peut-être du moment où il serait pertinent de changer d'échelle, entre réglementer une installation individuellement (ce qui est l'objet de la directive IED) et inventer des obligations collectives pour ce qui impacte un environnement donné. La prise en compte de l'impact de l'industrie sur les sols a aussi beaucoup progressé même si le passé reste lourd, comme l'expose Guillaume Bailly qui dresse un panorama des différents types d'action publique en la matière.

On peut d'ailleurs s'interroger sur cette approche par compartiment, qui de surcroît se décline en limites par type de polluant, mais qui reste sans doute une nécessité, tant les approches visant à estimer un impact plus globalement demeurent encore fragiles. L'article de Candice Roudier et Cécile Kairo montre le chemin qui reste à parcourir pour estimer un impact sur la santé humaine, car les biais restent forts entre ce qui a été étudié et le reste, et aussi parce que l'industrie reste indissociable de son environnement qui apporte aussi ses nuisances et ses effets sanitaires.

La directive IED s'intéresse pourtant non seulement à l'industrie (y compris le traitement de déchets) mais encore à l'élevage intensif, en raison de l'importance de la pollution potentielle qu'il engendre. Plus précisément, elle couvre l'élevage intensif des porcs et volailles. La tentative d'inclure l'élevage intensif des ruminants et notamment des bovins, dont les déjections sont globalement de même nature et dont l'impact carbone est supérieur, s'est fracassée sur l'opposition du Parlement européen. En revanche, la révision de la directive inclut le secteur minier, depuis l'extraction elle-même : l'avenir dira comment l'Europe réglemente la question de la remise en état du site, un des piliers de la directive IED, pour une activité qui par sa nature même affecte son état initial, et qui n'est pas sans importance pour la souveraineté du continent.

Mais revenons à l'industrie. Les débats autour de la révision de la directive ont été nombreux. Parmi les points de discussion, la question de la « fourchette ». La laborieuse détermination à l'échelle européenne, secteur par secteur, des « meilleures techniques disponibles », débouche *in fine* sur une obligation de respecter, dans les autorisations, une fourchette pour certaines valeurs limites de rejets et demain pour des prélèvements d'eau. Jusque-là, le principe était de se caler sur le haut de la fourchette sauf s'il y avait une raison d'être plus contraignant. Une telle raison est principalement l'impact local sur le milieu (par exemple un débit faible du cours d'eau où s'effectue le rejet). À l'avenir, ce sera l'inverse : le bas de la fourchette devra être retenu, sauf justification (publiquement) que cela n'est pas « raisonnable ». Nous entrons ici largement dans l'inconnu, surtout pour les fourchettes qui ont été déterminées par le passé dans une tout autre optique.

Au final, l'avenir dira si ce pari de partir du principe que tout le monde doit faire ce qui est le mieux conduit effectivement à une réduction des rejets et des impacts, ou bien débouche seulement sur une augmentation des papiers nécessaires avant une autorisation, voire sur des contentieux...

D'autres méthodologies que ces fourchettes par polluant seraient-elles possibles ? Les articles de Matthieu Schuler et de Pierre Bois explorent des approches alternatives utilisables dans d'autres circonstances, et montrent les conditions et les limites de leur éventuelle transposition. Le monde industriel semble d'ailleurs avoir pris son parti de la méthode, comme l'illustrent Sylvie Sutter et Thomas Léopold, sans renoncer à faire le lien entre la directive IED et la santé humaine d'une part, l'étude globale de l'impact sur l'environnement d'autre part.

Les choix de l'Union européenne interrogent aussi quant à la bonne échelle, car ils ne sont par définition ni globaux ni locaux. Que la direction générale du Trésor soit remerciée pour les contributions de Julien Boudet et d'Alexandre Damiens qui présentent respectivement les systèmes chinois et américain. On en retire l'impression qu'ailleurs dans le monde, il y a finalement davantage de subsidiarité. L'exigence d'égalité sur fond de concurrence loyale entre européens fait partie des points mis en avant par Éric Bourdon, Emmanuel Normant et Philippe Prudhon, qui montrent les efforts faits en Europe tout en pointant la concurrence mondiale. C'est cette exigence qui conduit au choix d'élaborer des documents de milliers de pages pour contraindre *in fine* chaque industriel à avoir l'impact le plus faible possible en Europe. Mais cette approche n'est pas globale : en effet, elle ne permet pas d'intégrer les impacts de l'alternative, à savoir une usine construite ailleurs dans le monde. Qui se lancera dans des travaux pour éclairer un tel bilan global, largement étudié du point de vue économique, un peu – non sans mal – du point de vue de l'impact carbone, et jamais du point de vue de l'impact sur l'environnement local ?

À l'autre extrémité de l'échelle, on retrouve le caractère local d'un certain nombre de pollutions et nuisances, quand il s'agit de prendre en compte le milieu dans lequel s'insère une installation donnée, et aux premières loges, la population environnante. Sans oublier qu'au-delà des impacts en fonctionnement normal, la question de l'impact en cas d'accident est aussi éminemment locale. Pas vraiment traité par la directive IED mais plutôt par la directive Seveso, bien que cette dernière se focalise sur les personnes plutôt que sur le milieu naturel, c'est l'un des sujets qu'aborde l'article de Jacky Bonnemains.

Ainsi, l'Europe entre dans une nouvelle phase pour la maîtrise de « l'industrie propre », avec une ambition réhaussée, et une approche uniforme et technique (voire technocratique ?) pour une question qui présente pourtant, aussi, des enjeux plus locaux et des enjeux plus globaux que le continent européen. Puisse ce numéro fournir matière à réfléchir à une mise en œuvre réaliste et donc porteuse d'avenir de ces principes, car cette mise en œuvre est, à nouveau, devant nous.