



ORIENTATIONS STRATÉGIQUES PLURIANNUELLES POUR L'INSPECTION DES INSTALLATIONS CLASSÉES

2019-2022

#SeRéinventerEnsemble



Introduction

La prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles au sens large, c'est-à-dire incluant les actions relatives aux installations classées, aux mines (ainsi qu'aux problématiques de l'après-mine), aux canalisations et équipements sous pression, aux produits chimiques, aux déchets et aux infrastructures de transport de matières dangereuses constitue, sous les différentes formes qu'elle a connues depuis le XVIIIème siècle, une priorité de l'État. La circulaire du 24 juillet 2018 du Premier ministre aux préfets relative à l'organisation territoriale et aux priorités de l'État sur les territoires, place cette mission parmi les premières priorités.

Si des enjeux existent de longue date, cette politique inclut aussi des actions au cœur de la transition écologique :

- elle contribue au plan climat adopté par le Gouvernement en juillet 2017 (par exemple par les actions relatives aux quotas de gaz à effet de serre (GES) ; les actions relatives aux hydrofluorocarbures (HFC) ; les efforts menés pour instruire au plus vite les dossiers d'éoliennes ou de méthaniseurs) ;

- elle contribue à la feuille de route économie circulaire présentée par le Premier ministre en avril 2018 (les équipes ont ainsi un rôle de facilitateur des dossiers relatifs à des investissements pour la transition vers plus de tri et de valorisation, de lutte contre les trafics illégaux et actions coup de poing sur les sites d'accueil de déchets, d'aide à la prévention et au recyclage des déchets dans les industries mais aussi un rôle de porteur de connaissances mises à disposition des collectivités chargées de la planification et de l'action en matière d'économie circulaire) ;

- elle contribue à la stratégie santé-environnement du Gouvernement ainsi qu'au plan biodiversité adopté par le ministre d'État en juillet 2018 (par exemple par les actions de réduction des émissions dans l'air, l'eau et les sols ; par les actions d'évaluation des risques sanitaires ; par la politique relative aux sites et sols pollués ; par l'élaboration de plans régionaux santé-environnement ; par les actions de réduction des substances dangereuses dans l'eau).

L'inspection des installations classées doit s'adapter aux enjeux nés de plusieurs réformes administratives récentes, dont la mise en place de l'autorisation environnementale (qui place l'inspection dans un rôle de chef de projet avec un regard transversal), la création de l'autorité environnementale (qui vise à donner un regard transversal sur les études d'impact lorsque celles-ci sont nécessaires), la croissance du nombre d'enjeux confiés et parfois la croissance des dossiers et des contentieux liés à certaines missions récentes. La charge de travail et les enjeux spécifiques liés à l'entrée des éoliennes dans la législation des installations classées (enjeux différents de bien d'autres dossiers, oppositions locales et incompréhension sur la ténacité de l'État, fort taux de contentieux) ont ainsi amené une évolution marquante du contexte d'action.

L'inspection des installations classées doit également relever des défis et s'adapter aux évolutions des attentes, parmi lesquelles : les nouvelles formes de risques sur les sites industriels, la montée des préoccupations sur les substances chimiques ainsi que sur l'impact sanitaire des activités des grandes plates-formes industrielles, les nécessaires progrès sur la qualité de l'air, la trop forte artificialisation des sols, l'accompagnement de la transition énergétique, l'évolution du fonctionnement économique des grands groupes industriels, les approches par filières économiques, les attentes en matière d'efficacité et de réactivité dans les procédures comme dans

les outils, la large mise à disposition des données ainsi que la transparence et l'excellence en matière de concertation.

Il en ressort une grande complexité dans l'action, un temps accru par rapport au passé pour un nouvel inspecteur afin d'être opérationnel, parfois des difficultés à prendre du recul et identifier les priorités, une trop forte diminution du nombre d'inspections menées sur le terrain.

Pleinement intégrée dans les DREAL, pour l'action relative à la plupart des activités industrielles, et dans les DDPP pour l'action relative aux activités « du vivant », l'inspection peut s'appuyer sur des bases solides, tant dans ses compétences que dans l'organisation en « chaîne de l'inspection » : ministre, DGPR, DREAL (implantations régionales ou en unités départementales), DDPP (pour lesquelles les CRIC, correspondants régionaux installations classées, participent à l'animation) ainsi que les DEAL et DAAF dans l'organisation administrative outre-mer. Elle est reconnue tant par le monde industriel et agricole que par les autres acteurs pour sa compétence et l'efficacité de son organisation. Ces points-clés devront être maintenus.

Ces orientations stratégiques pluriannuelles visent à fixer les objectifs et les valeurs qui doivent guider l'action pour les quatre prochaines années, puis à déterminer des séries d'actions et de décisions en matière de simplifications (pour les entreprises comme pour les équipes au sein de l'État), de transformation numérique, d'adaptation de notre posture, de nos process et de notre organisation pour répondre aux enjeux mentionnés ci-dessus.

Objectifs-clés

- Accroître la présence sur le terrain par un gain de 50 % sur les contrôles bruts annuels par équivalent temps plein travaillé d'inspecteur ICPE, sur la durée du plan
 - Continuer à progresser sur les délais d'instruction des projets d'implantations ou d'extensions économiques
 - Accroître la lisibilité sur les priorités d'actions, donner les outils pour maîtriser la charge et répondre aux attentes
 - Moderniser les processus et la posture, dans le contexte d'ouverture de l'État aux parties prenantes et de la révolution numérique
-

Des valeurs

L'inspection des installations classées s'inscrit dans les valeurs de la charte des DREAL et les objectifs des DD(CS)PP.

L'action de l'inspection des installations classées est notamment guidée par des valeurs, au profit des partenaires et interlocuteurs extérieurs : l'équité, la compétence, la proportionnalité et la concertation.

Cette action doit faire progresser l'industrie et les activités agricoles dans leur maîtrise des risques et des impacts environnementaux. Désormais reconnue comme ensemble d'une procédure autorisation environnementale intégrée, l'inspection des installations classées se présente aussi en facilitateur et apporteur de solutions, en dégageant les enjeux et priorités de progrès, lorsque cela est opportun. Elle développe une vision environnementale complète, c'est-à-dire écologique, sans se substituer à la responsabilité propre des exploitants.

L'inspection des installations classées dispose d'un cœur de métier d'une part en matière de maîtrise des risques technologiques et chroniques (études de dangers, équipements sous pression, canalisations et réseaux, meilleures techniques disponibles, maîtrise des émissions...) pour lequel elle dispose de compétences in house à titre relativement exclusif au sein de l'État et d'autre part en matière d'évaluation, de suivi et de maîtrise des effets sanitaires et environnementaux potentiels des pollutions (en s'appuyant sur l'expertise de la police de l'eau, des ARS et des opérateurs ; voire un champ bien plus large lors de dossiers sensibles comme les dossiers éoliens) même si pour certaines thématiques comme la qualité de l'air, peu de partenaires sont disponibles.

La capacité de gestion transversale de projet fait désormais partie des compétences-clés de l'inspection.

Chapitre 1 : Simplifications et priorisation de l'action

Simplification des procédures

Les objectifs des simplifications à mener peuvent être d'une part d'assurer une meilleure lisibilité pour les entreprises sans régression environnementale, de leur libérer du temps pour agir pour la sécurité sur les sites en consacrant moins de temps aux procédures administratives ; et d'autre part d'optimiser la valeur ajoutée de l'inspection des installations classées à moyens constants.

REGIMES ICPE APPLICABLES

Depuis la mise en place du régime d'enregistrement en 2009, le flux des autorisations qui relèvent de ce régime simplifié (permettant la délivrance du permis d'exploiter en 5 à 7 mois) est passé à environ 40% du total des autorisations ces dernières années. La poursuite du mouvement d'équilibrage entre autorisation et enregistrement est rendue plus difficile par l'entrée en vigueur du principe de non-régression et par le fait que les cas les plus faciles et efficaces ont déjà été traités. Le régime d'enregistrement n'est par ailleurs pas adapté pour les cas où la législation européenne impose une procédure d'autorisation complète. L'extension du régime de l'enregistrement doit toutefois se poursuivre, en respectant pleinement le critère légal, à savoir que les dangers et inconvénients doivent pouvoir, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales. L'objectif est qu'à partir de 2022, il y ait au moins autant de délivrances d'enregistrements que d'autorisations dans le flux annuel.

PROCEDURE D'AUTORISATION

La procédure d'autorisation environnementale (sous forme de permis unique pour de nombreuses procédures auparavant distinctes, dont l'autorisation ICPE) est entrée en vigueur en mars 2017.

Afin de gagner en efficacité et en priorisation du temps consacré par l'État, les consultations obligatoires systématiques de la procédure d'autorisation environnementale, qui sont restées pour l'essentiel les mêmes que celles des procédures qui ont été intégrées au sein de celle-ci, seront simplifiées afin de consulter les services adaptés en fonction des enjeux de chaque dossier. D'autres simplifications de procédures seront menées (téléprocédure permettant d'automatiser les accusés de réception, levée des obstacles qui s'opposent à saisir le tribunal administratif pour désigner le commissaire enquêteur en temps masqué, suppression de doublons dans la phase de contradictoire avec le pétitionnaire, etc.).

Des simplifications sur la consultation du public seront également étudiées.

PRIORISATION DES PASSAGES EN COMITE DEPARTEMENTAL CONSULTATIF

Depuis l'entrée en vigueur de l'autorisation environnementale, le passage des dossiers en CODERST, comité départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (ou en CDNPS, commission départementale de la nature, des paysages et des sites, pour les éoliennes et les carrières) est laissé à l'appréciation du préfet. Une information de la commission est systématiquement requise, mais la procédure de recueil de l'avis consultatif (avec un délai supplémentaire d'un mois) ne l'est plus.

Il est envisagé d'élargir ce principe aux procédures d'enregistrement, de réglementation spécifique pour les déclarations, et relatives aux canalisations de transport.

FLUIDIFICATION DE LA CESSATION D'ACTIVITE

La reconquête des friches industrielles constitue un enjeu croissant d'aménagement durable du territoire. L'action de prévention de celles-ci est bien entendu la première priorité, en complément des efforts récents pour mieux encadrer les usages possibles en fonction des pollutions résiduelles.

Les dispositions relatives à la mise en sécurité et à la réhabilitation en cas de pollution résiduelle, dans le cadre de la procédure de cessation d'activité d'une installation classée, seront ré-examinées notamment pour évaluer la pertinence de l'intervention de bureaux d'étude certifiés ou équivalents pour attester de la mise en sécurité puis de l'adéquation de la réhabilitation et libérer plus rapidement le foncier sur les cas simples, et permettre à l'État de se concentrer sur les cas plus complexes, notamment ceux avec des effets potentiels hors des sites à court ou moyen terme. Cela sera l'occasion de clarifier d'autres points réglementaires qui soulèvent des difficultés à ce jour.

En cas de site pollué avéré en cas de cessation d'activité, la reconquête peut être facilitée dès lors qu'un besoin solvable d'utilisation du terrain existe : le dispositif tiers demandeur institué par l'article L. 512-21 est encore insuffisamment connu et utilisé à cet effet.

REFONTE DE L'AGREMENT VHU

Les sites de traitement des véhicules hors d'usage font l'objet d'une double réglementation et parfois d'une double procédure, dont l'une (agrément) est à renouveler tous les 6 ans. L'agrément sera désormais intégré systématiquement dans le permis d'exploiter délivré au titre des ICPE, sans renouveler la procédure tous les 6 ans. Cet agrément autonome subsistera

uniquement pour les sites d'une surface inférieure à 100 m², qui paraissent peu adaptés au regard des exigences environnementales que cette activité nécessite.

Priorisation dans l'instruction documentaire

Si les procédures documentaires et l'analyse technique des procédés et résultats de mesures constituent un levier puissant d'action de l'État, elles doivent être complétées par une action au plus près du terrain qui permet d'apporter une compétence et des garanties complémentaires sur la maîtrise des risques et des pollutions. En raison des chantiers confiés à l'inspection des installations classées ces dernières années, le levier documentaire a été mobilisé de façon importante. Dans le cadre de ces orientations stratégiques, un ré-équilibre au profit de la présence terrain sera opéré.

ETUDES DE DANGERS

La mise en place des PPRT (plan de prévention des risques technologiques) a conduit l'État, pendant une décennie, à assumer directement, notamment par les cartes d'aléas transmises aux collectivités, une part importante de la responsabilité de l'évaluation des risques sur les sites industriels concernés. Aussi, l'instruction approfondie des études de dangers a été pendant plusieurs années très consommatrice de ressources. Avec l'achèvement de l'élaboration des PPRT, il est aujourd'hui nécessaire de rééquilibrer l'investissement collectif de l'inspection des installations classées. Les PPRT eux-mêmes, conçus comme un outil de maîtrise de l'urbanisation existante pour réduire des situations historiques d'exposition excessive aux risques, n'ont pas vocation à être modifiés ou révisés régulièrement et ne doivent l'être que par exception.

De nouvelles règles méthodologiques seront établies pour guider l'instruction des études de dangers initiales, l'examen des notices de ré-examen ou encore l'instruction des parties nouvelles des révisions d'études de dangers. Une formation itinérante sera déployée pour faciliter l'appropriation de ces nouvelles méthodes de travail. Une posture analogue sur la logique de ré-examen sera tenue dans le cadre des mises à jour quinquennales des études de dangers des canalisations de transport et des infrastructures de transport de matières dangereuses, ainsi que les servitudes associées.

MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE IED

La mise en œuvre de la directive IED (directive sur les émissions industrielles) et notamment ses dispositions qui visent au ré-examen des conditions de fonctionnement et d'autorisation de nombreux sites (dont pour moitié les 3 500 élevages suivis par les DDPP) à l'occasion de la parution de document dits BREF (meilleures techniques disponibles), a été menée de façon rigoureuse et très formalisée jusqu'à présent, générant des dossiers administratifs volumineux -pas toujours rendus nécessaires par le droit européen- et de très nombreux arrêtés préfectoraux.

Un premier décret en 2017 a permis d'alléger les dossiers administratifs qui sont remis de façon individuelle. Pour aller au-delà, la pratique d'arrêtés ministériels en substitution de multiples arrêtés préfectoraux individuels sera développée afin de réduire la charge administrative générée pour les services de l'État comme pour les acteurs économiques, réservant l'arrêté préfectoral aux cas où la situation implique une dérogation ou un encadrement spécifique.

CONTROLE DES DISPOSITIONS RELATIVES A L'EPANDAGE

Les règles et attentes relatives aux épandages (tant dans les procédures que dans les obligations de fond) sont hétérogènes selon les matières épandues et le statut de leurs installations d'origine. Un premier travail sera mené pour que les dossiers d'autorisation ou d'enregistrement permettent l'appréciation des impacts globaux de l'épandage nécessaire et de la possibilité de le réaliser en respectant les capacités de réception du milieu et l'intérêt agronomique de ces matières. Au-delà, il est fondamental que lors des missions de contrôle, l'inspection puisse vérifier dans le cadre des pouvoirs de police que l'épandage est correctement réalisé dans des conditions conformes aux textes et aux documents précis de l'exploitant (y compris l'analyse par parcelle), en respectant la protection des intérêts « eau » et l'intérêt agronomique des apports, et le cas échéant les spécificités induites par la directive « nitrates ».

Une refonte et une harmonisation des arrêtés applicables seront menées en 2019 dans cet esprit.

Une réflexion de plus long terme sera par ailleurs menée sur le partage des responsabilités entre l'exploitant de l'installation qui produit les effluents et déchets et l'entité qui les épand.

Chapitre 2 : La transformation numérique

Des projets structurants pour les interfaces avec les exploitants

GUICHET UNIQUE NUMERIQUE (GUN) ET SES TELEPROCEDURES

Le guichet unique numérique vise à moderniser les outils de travail et faciliter les échanges avec les pétitionnaires et les services instructeurs. Cette future application se substituera, en 2020, au logiciel métier de l'inspection des installations classées, en adoptant une approche de suivi tout au long de la vie d'une installation et permettant une utilisation ergonomique (y compris lors des actions terrain).

Le parcours de vie des installations débutera lors du dépôt de projet par les acteurs économiques sur le site service-public.fr. Cette interface interactive avec les porteurs de projets, commune pour l'ensemble des projets relevant de l'autorisation environnementale (donc y compris les projets non ICPE qui relèvent du périmètre ministériel), sera disponible en 2020. Le téléservice sera étendu aux procédures d'enregistrement en 2021.

Les déclarations ICPE font déjà l'objet d'une téléprocédure sur service-public.fr. Mais elles sont répertoriées dans des bases de données départementales ne permettant pas une exploitation métier homogène par l'inspection des installations classées. Ces bases seront rapatriées sur une base unique.

UN PARCOURS UTILISATEUR UNIFIE POUR LES OBLIGATIONS DECLARATIVES

A l'horizon 2022, l'ensemble des obligations déclaratives dans le champ des risques technologiques (y compris nouvelle déclaration « installations de combustion », mise en service de certains équipements sous pression...) pourra être satisfait à travers un parcours utilisateur unifié. Pour les exploitants ICPE relevant des régimes d'autorisation et d'enregistrement, qui sont soumis à des obligations de communication régulière de données à l'administration, pour l'essentiel en application de dispositions européennes, ce parcours utilisateur pourra se faire à travers un portail d'identification ICPE unique leur permettant l'accès sécurisé à l'ensemble de leurs données.

Les systèmes d'information sur les sites et sols pollués seront par ailleurs fusionnés en 2021.

LES BORDEREAUX DE SUIVI DE DECHETS

Dans le cadre de la Fabrique numérique du ministère, un projet est mené pour dématérialiser l'élaboration et le suivi des bordereaux de déchets dangereux. Ce projet vise à permettre, à l'horizon 2021, que les millions de remplissages de bordereaux réalisés chaque année soient rendus plus rapides, plus simples, plus écologiques et mieux tracés pour les producteurs de déchets.

Des outils au service de processus plus performants

FACILITER L'APPROPRIATION DES REGLES OPPOSABLES

Les règles applicables à des sites industriels sont parfois complexes à appréhender pour les exploitants, agricoles ou industriels, et parfois même pour l'administration. Elles sont en effet issues d'arrêtés préfectoraux souvent multiples (un arrêté initial, et plusieurs arrêtés complémentaires au fil de l'existence ou des incidents du site) et d'arrêtés ministériels parfois eux-mêmes multiples.

A l'image de Legifrance qui produit des textes nationaux consolidés, la mise en place d'un outil permettant d'accéder aux prescriptions applicables à un site, à partir de son arrêté préfectoral, de Legifrance et de données de contexte à renseigner sera recherchée à l'horizon 2021 (première version-test en 2020).

OUTIL D'AIDE A L'INSPECTION

En ce qui concerne le processus d'inspection sur site, des outils numériques permettant d'accéder au référentiel réglementaire applicable, à des canevas d'inspection, au relevé en temps réel des observations (y compris photographiques) et d'aide à la rédaction des rapports d'inspection seront mis en place, dans le cadre du guichet unique numérique (cf ci-dessus) et en s'appuyant sur les expérimentations menées dans le cadre de la fabrique numérique du ministère.

UN RESEAU SOCIAL DE L'INSPECTION

Un forum sera mis en place pour offrir un espace d'échange (non modéré ou suivi par la DGPR) entre les inspecteurs des installations classées en DREAL et en DDPP. L'objectif est que ceux-ci puissent partager leurs bonnes pratiques de terrain, leurs outils pratiques, leurs retours d'expérience sur des installations présentes en petit nombre sur le territoire national, etc.

Cet outil permettra de déployer et amplifier l'intelligence collective issue des territoires.

Dans une première phase de déploiement, une version spécifique à la thématique des raffineries sera expérimentée, avant que le forum ne soit généralisé.

L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

A titre exploratoire, le ministère fera appel à des compétences externes pour examiner dans quelle mesure des outils d'intelligence artificielle pourront être mobilisés afin de :

- faciliter l'identification des activités illégales (trafics et fraudes en matière d'ICPE ou en surveillance du marché de produits réglementés, activités menées sans l'autorisation ou au-

delà des quantités autorisées, disparition de flux de matières au cours de leur parcours de traitement, etc.) ;

- adapter et prioriser les sites et thèmes de contrôle, en reprenant notamment les critères déjà utilisés par l'inspection des installations classées (historique du site en matière de conformité et d'incidents, potentiel de danger / de pollution du site, sensibilité du voisinage, nombre de plaintes reçues, taux de conformité moyen du secteur d'activités, etc.) ;

- mener une partie de la démarche de réglementation (aide au positionnement sur certaines questions par exemple de classement en lien avec les importantes ressources documentaires existantes, aide à l'élaboration des arrêtés préfectoraux, etc.).

Chapitre 3 : Des processus plus performants

Revisiter les processus-clés

L'INSPECTION DE TERRAIN

Les orientations méthodologiques en matière d'inspection feront l'objet d'une inflexion, permettant une meilleure phase de préparation, une identification de quelques thèmes-clés d'inspection, et une accélération de la publication des suites d'inspection.

Ces orientations prendront en compte l'inflexion souhaitée dans la complémentarité des actions documentaires et de la présence au plus près du terrain, notamment en matière de risques technologiques (études de dangers) ou d'émissions (mise en œuvre de la directive dite IED).

L'indicateur d'activité retenu pour cette mission est le nombre de contrôles bruts par ETPT. La notion de « contrôle pondéré » utilisée jusqu'à présent a en effet montré ses limites et a conduit dans le temps à privilégier des inspections complexes alors que des inspections mieux ciblées sur un nombre limité de thèmes présentent également une pertinence.

UNE REGLEMENTATION AJUSTEE AU NIVEAU LOCAL

Divers facteurs ont conduit à un élargissement très significatif des arrêtés préfectoraux réglementant les installations classées, pouvant atteindre 50 à 100 pages pour une petite installation soumise à autorisation.

Il paraît préférable que les arrêtés préfectoraux visent pertinence, lisibilité, applicabilité et concision des prescriptions.

A titre illustratif, la recopie de dispositions relevant de textes réglementaires nationaux, qui peuvent évoluer plus vite que l'arrêté préfectoral n'est pas une bonne pratique. La reprise exhaustive d'éléments du dossier auxquels l'exploitant s'est engagé ne paraît pas nécessaire et il convient de se limiter aux points essentiels. Les prescriptions trop générales, difficilement contrôlables et porteuses de peu de progrès environnemental seront évitées.

Les outils évoqués ci-dessus au 2. pour faciliter l'accès aux prescriptions applicables permettront de faciliter cette réorientation.

LA PRIORISATION DANS LES METIERS PLUS TECHNIQUES

L'action sur les thématiques équipements sous pression, canalisations et anti-endommagement, mines, après-mine sera menée dans une dynamique de transformation et de modernisation, notamment en matière d'amélioration de la présence sur le terrain et de proportionnalité des actions aux enjeux.

C'est ainsi que :

- les actions de surveillance du système de contrôle des équipements sous pression sont refondues début 2019 par la mise en place d'une politique recentrant davantage l'action sur la présence terrain, en tenant compte des récentes évolutions réglementaires dans ce domaine ;
- les actions relatives aux canalisations de transport, feront également l'objet d'une refonte et hiérarchisation d'ici début 2020 ;
- les modalités attendues de présence terrain en matière de contrôle des réseaux de distribution et de réforme anti-endommagement seront précisées d'ici fin 2020 ;
- les actions relatives à l'après-mine et au contrôle des industries extractives (dont les forages miniers et la géothermie) donneront lieu, en complément aux clarifications apportées mi 2018, à un ré-examen notamment pour la mission d'inspection du travail.

Les actions relatives à la validation des plans méthodologiques de surveillance et aux contrôles des déclarations d'émissions des gaz à effet de serre feront l'objet d'un ré-examen de méthode.

Des axes de travail à renforcer

L'INTERVENTION EN CAS D'ACCIDENT

Une dimension essentielle de la politique de prévention des risques est le retour d'expérience des accidents et incidents survenus sur chaque installation et dans celles du même type, en France ou à l'international.

A cette aune, l'intervention adaptée de l'inspection des installations classées lors d'incidents ou d'accidents est importante :

- en phase à chaud (gestion de l'évènement), lorsque cela est techniquement nécessaire pour gérer les développements de la situation ou utile au conseil des autorités ;
- en phase « à tiède » sur la base du rapport de l'exploitant (gestion des conditions de redémarrage, détection d'inadéquation potentielle de la réglementation, etc.) ;
- la phase à froid (recherche des causes profondes).

Les pratiques relatives au recueil et à l'analyse des retours d'expérience seront renouvelées à l'horizon 2020.

L'ARTICULATION AVEC L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

Si le cadre réglementaire de l'intervention de l'autorité environnementale s'est révélé mouvant ces dernières années, quelques points essentiels sont à faciliter :

- centrer l'action de l'autorité environnementale, dans ses composantes nationale et régionale (MRAE), sur l'émission d'avis dans le cadre du processus d'évaluation environnementale

lorsqu'il est requis, en s'appuyant sur des équipes spécialisées en DREAL. L'inspection des installations classées fournira à ces équipes des éléments d'analyse lui permettant de construire l'avis de l'autorité environnementale ;

- permettre l'exercice de la responsabilité de l'autorité préfectorale dans le processus amont de détermination au cas par cas de la nécessité de réaliser une évaluation environnementale. L'inspection des installations classées prendra en compte l'ensemble des informations et critères pertinents, pour proposer à l'autorité préfectorale une décision étayée, partout où l'organisation locale conduira à cette organisation au sein de la DREAL ou de la DDPP.

L'INTERVENTION SUR LES SITES ILLEGAUX

Si la grande majorité des exploitants d'installations classées respectent les obligations réglementaires, certains individus tentent d'échapper à ces obligations, en menant leurs activités de façon illicite.

Ces activités font l'objet d'une attention particulière, tant des collectivités et citoyens qui considèrent qu'il n'est pas possible que l'État donne un sentiment de laisser-faire, que des entreprises vertueuses qui estiment subir un préjudice.

Dans le cadre du projet de loi économie circulaire, plusieurs mesures pourront être débattues pour accroître les outils mis à disposition de l'inspection des installations classées (mais aussi des collectivités, notamment s'agissant des actes relevant prioritairement de l'incivilité plutôt que d'une activité économique illégale), pour faciliter l'identification des pratiques, la coordination des services de contrôle et l'efficacité de la sanction (tant dans son processus que dans son caractère dissuasif).

TECHNOLOGIES DE CONTROLE

L'inspection des installations classées expérimentera, dans 3 départements, l'usage de drones pour apporter une dimension complémentaire aux actions d'inspection (vérification et mesurage automatique des dimensions des sites d'exploitation par exemple pour les carrières ou les installations de stockage de déchets, état des installations difficilement accessibles telles que les toits de bacs de stockage de produits inflammables ou les tours aéro-réfrigérantes, absence de stockage dissimulé sur le site industriel, etc.)

Cette expérimentation fera l'objet d'un retour d'expérience avant éventuelle généralisation.

Chapitre 4 : Des compétences et une posture adaptées

Adapter les compétences aux évolutions

LE SOCLE DE BASE DE FORMATION

La formation initiale de l'ensemble des inspecteurs, repose sur des semaines de formation de base et un compagnonnage conduisant à leur commissionnement. Après le commissionnement, des formations spécialisées d'approfondissement permettent une formation professionnelle continue.

Au regard du retour d'expérience de ces formations et de l'élargissement des missions confiées à l'inspection des installations classées, la formation initiale sera complétée à partir de 2020 par une semaine complémentaire quelques mois après le commissionnement. L'acquisition de réflexes notamment en cas d'accident sera intégrée à cette semaine complémentaire.

En outre, dans plusieurs unités départementales des DREAL, il a été remarqué pour les nouveaux arrivants en poste des difficultés à acquérir de la maîtrise face aux attendus. Aussi un renforcement du principe de compagnonnage sera mis en œuvre, sur toute la première année de poste. Un dispositif similaire est souhaitable en DDPP, dans la limite des tailles critiques qui peuvent être atteintes dans l'organisation des DDPP dans leur mission d'inspection des installations classées.

UN ACCOMPAGNEMENT SPECIFIQUE POUR LES RESPONSABLES D'UNITES DEPARTEMENTALES DES DREAL

Le rôle de ces responsables d'unités présente des enjeux forts, tant sur les compétences managériales que techniques, compte tenu de leur rôle au croisement de l'organisation interne de la DREAL et des préfets de département. Implantés en proximité et interlocuteurs privilégiés des acteurs du territoire, dont les exploitants, les responsables d'unités départementales font partie des équipes prioritaires de la démarche de transformation du ministère.

Un accompagnement spécifique sera mis en place, en lien entre le secrétariat général du ministère et la DGPR. Cet accompagnement, qui inclura des partages d'expérience en petits groupes, sera mis en place dans les mois suivant une nomination, et à titre rétroactif progressivement pour l'ensemble des responsables d'unités départementales déjà en fonction.

Les procédures actuellement en vigueur en matière de notation et de nomination des responsables d'unités départementales seront révisées afin de permettre l'intervention pour avis du préfet de département.

DES LEVIERS RH POUR MIEUX ADAPTER LES RESSOURCES AUX BESOINS

La compétence et l'efficacité de l'inspection des installations classées reposent également sur sa capacité à partager le savoir et le savoir-faire, en particulier à destination des nouveaux arrivants. Cela nécessite la mise en place d'outils pour faciliter et reconnaître la transmission d'expérience et de compétences avérées.

Il sera créé une reconnaissance d'« inspecteur sénior » pour les inspecteurs au siège régional, en UD ou en DDPP qui ont pu acquérir une vision stratégique des dossiers qui leur sont confiés, disposer de compétences et d'une expertise du cadre technique et réglementaire des activités qu'ils exercent, transmettre leur savoir et accompagner les nouveaux arrivants pour les guider dans leur appropriation du métier. Ces inspecteurs séniors se verront confier des missions de formation au niveau local ou au niveau national, des missions de référents nationaux pour certains métiers, des missions de compagnonnage pour les nouveaux arrivants et de référents pour la préparation et l'expérimentation d'outils de pilotage régionaux ou de mise en œuvre de politiques. Cet engagement sera reconnu au plan opérationnel par la libération de temps pour mener ces activités. S'agissant des parcours de carrière, un travail sera mené avec les gestionnaires de corps pour que cette reconnaissance professionnelle soit prise en compte dans les parcours de carrières.

L'appui des sièges régionaux des DREAL aux unités départementales et aux DDPP est essentiel sur les dossiers plus complexes. La présence d'agents disposant d'une expérience en département et de connaissances techniques et juridiques doit être recherchée. Des outils spécifiques sont à préparer avec la DRH.

L'inspection des installations classées en DREAL souffre par ailleurs de vacances de postes parfois significatives pour les postes de catégorie B. Un travail spécifique sera mené avec la DRH du ministère pour réduire le taux de vacances de ces postes, tout en assurant des recrutements de profils présentant un potentiel adapté.

La DGPR travaille avec la DRH et la DGAL au sein du ministère de l'agriculture pour une reconnaissance statutaire ou salariale de la mission des CRIC.

Une inspection ouverte : transparence, communication et concertation

CONCERTE ET COMMUNIQUER SUR L'ACTION

Les instances de concertation locales, permettant une interaction constructive entre la société civile et les services de l'État, sont nécessaires pour répondre à des préoccupations légitimes, co-construire une approche pertinente des enjeux, désamorcer des tensions souvent issues d'un défaut de compréhension entre les acteurs, et être à l'écoute des signaux des acteurs qui ont une connaissance approfondie de leur territoire. L'inspection des installations classées s'appuie principalement sur :

- les CODERST (comités départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques) et CDNPS (commissions départementales de la nature, des paysages et des sites) : au-delà des échanges sur les dossiers individuels, la présentation dans ces instances des orientations pour l'action de l'inspection et des bilans sera régulièrement menée ;
- des CSS (commissions de suivi de sites, pour partie facultatives, pour partie obligatoires) : si 1600 commissions de cette nature ont été mises en place, leur vitalité est variable. Une réflexion sera menée sur les bonnes pratiques, mais aussi sur le ré-examen de la pertinence de cette structure dans certains cas ;
- en certains lieux, des SPPPI (secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles et des risques) permettent à une échelle territoriale plus large de mener une démarche de connaissance puis de concertation, le plus souvent sans que l'État n'y joue un rôle prépondérant (ce qui contribue à leur légitimité). De façon similaire aux CSS, en raison de la montée en puissance d'autres acteurs (AASQA, par exemple), des évolutions de pratiques des acteurs locaux et du développement des réseaux numériques (dont réseaux sociaux), un ré-examen des bonnes pratiques sera mené.

Une réflexion sera menée en 2019 pour améliorer les pratiques de communication de l'action de l'inspection des installations classées. Lors de ces échanges, il peut être pertinent de mettre en lumière à des fins dissuasives, sous une forme adaptée, transparente et non discriminatoire, de mauvaises pratiques des exploitants identifiées par exemple à l'occasion d'actions nationales ciblées. En complément, une expérimentation d'un statut de « site sous vigilance renforcée » sera menée, à mettre en regard de la nécessité de faire connaître à l'exploitant les priorités d'améliorations qui sont attendues de lui dans l'exercice de ses responsabilités.

La meilleure appropriation des enjeux et la meilleure connaissance de l'inspection des installations classées en amont sont utiles. La mise en place de demi-journées d'échange au niveau régional avec les fédérations professionnelles, les associations et la presse régionale, apparaît ainsi comme une pratique à encourager, ainsi que l'échange avec des écoles d'ingénieurs, les commissaires enquêteurs, etc.

Au niveau national, le conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) s'est révélé une instance de concertation entre parties prenantes d'une remarquable qualité. Il pourra être mobilisé sur les bilans / perspectives / objectifs et méthodes pour certaines politiques publiques de l'inspection des installations classées.

METTRE A DISPOSITION LES DONNEES PERTINENTES

La mise à disposition de données disponibles et utiles, qui ne présentent pas d'enjeu imposant légalement de restreindre leur diffusion doit accompagner l'évolution des attentes et pratiques de la société française.

Dans une approche d' « open data », l'accès aux données sera permis :

- soit à travers l'application Géorisques qui conduira à accéder à des données enrichies relatives à un site industriel considéré (arrêtés préfectoraux, données globales de rejets...) ;

- soit « en masse » pour l'ensemble des données sorties vers Géorisques pour en faire des exploitations privées ou publiques (par exemple pour concourir aux politiques de consolidation et de diffusion des connaissances, de cartographie (y compris numérique), de lutte contre l'artificialisation des sols...)

Des outils de recherche permettront à plusieurs types de publics, par exemple les professionnels de l'immobilier soucieux d'informations sur les pollutions potentielles des sols, de recueillir ces informations par voie numérique sans nécessiter de contacter les services de l'État.

RENFORCER LES SYNERGIES AU SEIN DE L'ETAT

L'inspection des installations classées est pleinement intégrée au sein des DREAL, des DDPP et participe aux autres politiques publiques portées par le MTES et le MAA. En matière de coopération et d'intégration, les priorités suivantes seront développées, sous l'autorité des préfets :

* la participation active à la mise en œuvre des grands chantiers de transformation du MTES : plan climat (via les HFC, notamment), plan biodiversité (via les actions relatives aux déchets, à la réduction des émissions acoustiques et lumineuses, à la réduction des substances polluantes émises dans l'air et dans l'eau notamment), feuille de route économie circulaire (par l'instruction rapide des installations de valorisation des déchets, par la lutte contre les trafics illégaux, par la contribution à la planification régionale, par l'acquisition de données utiles notamment) ;

* la mise en contact, avec d'autres acteurs du MTES (services de l'État ou opérateurs), pour d'autres politiques publiques à l'occasion des rencontres avec les industriels sur le terrain ;

* la participation à des actions coordonnées avec la police de l'eau et de la nature, au sein des DDT ou de l'office français de la biodiversité, pour des approches cohérentes par bassins en matière de régulation des rejets ou de contrôles, par exemple dans le cadre de la MISEN (mission interservices de l'eau et de la nature) ou des plates-formes départementales de gestion en matière de politique de l'eau voulues par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019. Il en sera de même pour les activités d'épandage. Les données de rejets disponibles, utiles à l'amélioration des connaissances et du pilotage de politique publique et qui ne présentent pas d'enjeu de sensibilité particulière à leur diffusion seront partagées (action menée à partir d'outils depuis le niveau national) ;

* des actions renforcées, en coordination avec les équipes compétentes de DREAL, dans les zones PPA (plans de protection de l'atmosphère) ou dans les zones à faibles émissions ;

* une coordination des priorités et calendrier de contrôles en lien avec les équipes en charge du bien-être animal et de l'agrément sanitaire au sein du MAA, s'agissant des installations relevant des DDPP.

L'inspection des installations classées participe, au même titre que d'autres corps de contrôle de l'État, aux objectifs du Gouvernement en matière de préservation de la santé et de la sécurité des Français. A ce titre, elle s'inscrit pleinement dans l'objectif gouvernemental de cohérence, de complémentarité et d'efficacité des équipes des différents ministères. Parmi les priorités figureront :

* s'agissant des synergies avec l'inspection du travail : la mise à disposition réciproque d'informations relatives aux sites manipulant des substances dangereuses pour les dossiers les plus sensibles, une information proactive réciproque lorsque des situations anormales (rejets non maîtrisés de substances toxiques, par exemple) sont identifiées, des inspections conjointes possibles (avec les DIRECCTE) sur des sites présentant des enjeux communs, la cohérence de la déclinaison des orientations de contrôle en ce qui concerne les inspecteurs des installations classées agissant au titre de l'inspection du travail (dans les mines et carrières dans l'état actuel de la réglementation, ce point est en cours de ré-examen) ;

* s'agissant des synergies avec les politiques de santé des populations : la mise à disposition réciproque d'informations relatives à des situations d'exposition pouvant présenter un enjeu pour la santé des populations (rejets industriels, situations après-mine ou post-activités d'installations classées) ou de signal sanitaire (cas groupés de légionellose par exemple), des démarches conjointes de priorisation, d'investigations et de communication sur des zones présentant des enjeux particuliers ou de participation à des structures interservices de coordination (autour de la gestion des sites et sols pollués par exemple) ;

* s'agissant des synergies avec les services des douanes : lutte contre les trafics illégaux (notamment en matière de transferts transfrontaliers de déchets) par le partage de l'expertise et des données disponibles dans ce domaine, appui à la lutte contre les pratiques fiscales non souhaitables en matière de déchets par la mise à disposition des données disponibles dans ce domaine, actions conjointes en matière de produits chimiques y compris pour les gaz à effet de serre fluorés et substances appauvrissant la couche d'ozone (cf. paragraphe sur la concurrence, la consommation et la répression des fraudes ci-dessous). L'article 59 octies du code des douanes prévoit le cadre de tels échanges ;

* s'agissant des synergies avec les services de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes : la mise à disposition des données disponibles et des approches conjointes (sous formes d'actions administratives ou d'inspections) sur les produits chimiques importés, produits, manipulés ou exportés dans les installations industrielles ;

* de façon générale, dans le cadre de la lutte contre les trafics, l'inspection des installations classées participera ponctuellement, pour les dossiers dont elle a à connaître, aux comités opérationnels départementaux anti-fraudes (CODAF) aux côtés en particulier des services de police et des services fiscaux, douaniers, de la répression des fraudes, du travail, des prestations sociales. Elle pourra mener des approches par filières, notamment en matière de déchets et de produits chimiques, sur les dossiers les plus sensibles et en mobilisant le réseau inter-DDPP ou inter-DREAL lorsque l'échelle géographique dépasse le département ou la région.

Chapitre 5 : Organisation et pilotage

Des structures efficaces

LA DREAL AU SERVICE DE L'ETAT EN DEPARTEMENT

L'organisation de l'inspection des installations classées avec des compétences complémentaires aux sièges régionaux des DREAL et en unités départementales et en DDPP a pris un relief nouveau à l'occasion de la création des grandes régions (conduisant parfois à un nombre très important de départements / d'UD) et des échanges avec les préfets de départements dans le cadre des réflexions sur l'organisation territoriale des services de l'État. L'appui des compétences et expertises disponibles dans les sièges régionaux, notamment sur les dossiers présentant des enjeux techniques importants, est indispensable mais doit être efficace, porteur de plus-value et ne pas entraîner de délais excessifs.

A cette fin, des documents ayant valeur d'engagements de service seront systématiquement conclus entre préfets de département, directeurs régionaux et responsables d'unités départementales sous la coordination du préfet de région.

Par ailleurs, sans préjudice de certaines fonctions spécialisées effectuées plus efficacement de façon centralisée, l'ajustement de l'organisation sera conduit dans les sièges régionaux des DREAL afin d'assurer un équilibre optimisé entre présence plus généraliste sur le terrain et capacité d'expertise pointue. L'exercice de réexamen s'entend hors pôles interrégionaux spécialisés (appareils à pression, canalisations, après-mine) dont la volumétrie et les compétences sont définies nationalement.

Le MTES fournira des outils d'analyse en ce sens aux directions des DREAL.

RENFORCER LA ROBUSTESSE DES UNITES DEPARTEMENTALES DES DREAL

L'organisation actuelle de certaines unités départementales ne leur permet pas de faire face à la possibilité de vacances de postes et de mettre en place une organisation de nature à éviter que chaque inspecteur doive assumer une connaissance approfondie dans chaque domaine technique et réglementaire, ce qui est devenu trop complexe. L'organisation géographique en place aujourd'hui résulte pour l'essentiel du schéma mis en place après l'accident AZF. Conformément au cadre fixé par le Gouvernement, cette organisation doit évoluer pour assurer, notamment via quelques regroupements interdépartementaux, que :

- toutes les UD comptent un minimum de dix inspecteurs, dans la limite toutefois d'une implantation sur trois départements au maximum, sauf cas particulier imposé par des contraintes géographiques excessives ;
- toutes les UD une fois reconfigurées ainsi soient animées à terme par un ingénieur de troisième niveau, avec au moins pour celles implantées sur deux sites un adjoint ingénieur de deuxième niveau ;
- toutes les UD soient polarisées avec des cellules selon les grandes thématiques métier, et pas d'abord sur une base géographique généraliste, afin que le champ technique et réglementaire

au sein d'une cellule reste absorbable par cette cellule au sein de laquelle les inspecteurs puissent se remplacer.

Ces orientations ne seront pas déclinées dans les / entre départements d'outre-mer, au regard des caractéristiques géographiques et administratives.

LES DDPP : DES COMMUNAUTES DE TRAVAIL PLUS IMPORTANTES

Afin de poursuivre les mêmes objectifs de robustesse de l'organisation et d'éviter l'isolement d'inspecteurs, nocif pour l'épanouissement mais aussi pour la qualité du service public au moment de la prise de poste ou de la prise de décision sur des dossiers au contexte sensible, des communautés de travail interdépartementales de 3 à 4 ETP doivent être constituées (dans les départements où les dotations d'effectifs sont inférieures à ce chiffre).

Le regroupement en pôles interdépartementaux sera recherché en priorité, mais d'autres organisations peuvent être envisagées. Ces orientations ne seront pas déclinées dans les / entre départements d'outre-mer, au regard des caractéristiques géographiques et administratives.

Le MTES procédera par ailleurs en 2019 à un ré-examen, en lien avec les DDPP, des indicateurs conduisant à la répartition territoriale des effectifs.

QUOTAS CO₂ : UNE ORGANISATION OPTIMISEE

Une réflexion sera menée en 2019 pour optimiser la mise en œuvre de la phase 4 du système d'échanges de quotas de gaz à effet de serre. Cette réflexion portera sur l'organisation des services déconcentrés et l'articulation entre la centrale et le niveau déconcentré. La mise en place de pôles interrégionaux sera évaluée, entre bénéfices d'efficience et de compétence d'une part, et perte de connaissance fine des installations industrielles d'autre part.

Une politique publique exemplaire au niveau national

LA PREPARATION ET L'EVALUATION DES REGLEMENTATIONS

Au niveau national, le déploiement des politiques publiques que porte l'inspection des installations classées doit s'inscrire dans les meilleurs standards en matière de préparation, de déploiement auprès des parties prenantes concernées et d'évaluation. A cette fin :

* Le droit de l'environnement est un droit essentiellement européen et il n'est pas rare que les projets industriels mettent en concurrence différents pays pour leurs projets d'investissement. Il est donc important de disposer d'une vision claire et circonstanciée des méthodes utilisées par nos collègues européens (notamment Allemagne, Italie, Pays-Bas...). La DGPR renforcera son analyse comparée des pratiques avec les autres grands pays européens notamment par des échanges bilatéraux entre homologues européens et de rencontres régulières avec la Commission européenne (DG

environnement, DG santé, DG climat) pour recueillir un éclairage sur la mise en œuvre des politiques en France ;

* au-delà de la pratique déjà établie de réalisation d'étude d'impact pour un nouveau projet réglementaire, une évaluation ex-post de l'efficacité du cadre réglementaire d'un secteur économique mis en place sera organisée chaque année, par recours à des prestataires extérieurs : les conclusions de ces évaluations pourront amener à réviser ce cadre réglementaire.

PERMETTRE L'APPROPRIATION PAR LES ACTEURS

La pratique des « mardis de la DGPR » sera pérennisée. Elle consiste à organiser une fois par mois (hors période estivale) une séquence ouverte à tous les volontaires, industriels comme représentants d'autres parties de la société civile, pour présenter les évolutions récentes d'un cadre réglementaire, les objectifs poursuivis et les outils mis à disposition.

L'INERIS poursuivra la mise à disposition, via le site Aida, des informations relatives aux cadres réglementaires et guides disponibles, avec des possibilités de recherches par une palette riche de critères.

ASSURER UN LIEN OPTIMAL ENTRE NIVEAU NATIONAL ET NIVEAU TERRITORIAL

L'effort mené pour clarifier et mieux hiérarchiser les priorités nationales annuelles et réorienter vers le terrain les différentes actions « pérennes » sera poursuivi. Les actions nationales annuelles, constituant un accent particulier s'ajoutant aux actions pérennes, seront limitées au nombre de dix. Celles qui ne se traduisent pas par une orientation des contrôles de terrain seront désormais limitées à trois. Pour les actions de terrain, plusieurs d'entre elles permettront un choix par chaque région en fonction des enjeux locaux.

Sur ces dix actions, au moins huit seront relatives aux installations présentant le plus d'enjeux environnementaux (ICPE autorisation, canalisations de transport...).

Le pilotage d'une politique publique par une administration centrale ne peut se concevoir sans prise en compte de l'expérience en région et département. Dans le cadre de la collecte du retour d'expérience de la mise en œuvre des actions, mais aussi pour présenter les orientations et priorités nationales sur les différentes thématiques, le directeur général de la DGPR et les deux principaux services concernés par l'inspection des installations classées se déplaceront tous les 12 à 15 mois dans chaque région de France, pendant une journée, pour rencontrer les préfets, DREAL et DDPP (ainsi que les DDT s'agissant de la mise en œuvre des PPRT, qui reste un chantier lourd pour les prochaines années). Pour les DOM, afin de réduire l'empreinte environnementale du MTES, une partie de ces échanges seront menés par visioconférence plutôt que par déplacement.



**Ministère de la Transition
écologique et solidaire**

Tél. 33 (0)1 40 81 21 22

ecologique-solidaire.gouv.fr

Suivez nous sur    