



Inspection générale
de l'environnement

Comité permanent de
coordination des
inspections du ministère de
l'agriculture

Inspection générale
des affaires sociales

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

le contrôle des installations classées soumises à déclaration

Etabli par

**Françoise
BARTHELEMY**

Inspecteur général
des mines

**André
MANFREDI**

Inspecteur général
de la santé publique

**Emmanuel de
LONGEAUX**

Ingénieur général du
génie rural, des
eaux et des forêts

Jean ROIGT

Inspecteur général
des affaires sociales

- Avril 2006 -

Synthèse

Contrôle des installations classées soumises à déclaration

Constats

Ministère de l'écologie et du développement durable

1. Cadre de l'audit

- Les quelque 500 000 installations classées soumises à déclaration ne sont statistiquement susceptibles d'être inspectées qu'au mieux une fois par siècle, compte tenu des moyens actuels de l'inspection des installations classées.
- Un contrôle plus régulier, effectué par un organisme tiers, permettrait à l'exploitant de mesurer la conformité de l'exercice de son activité au regard de la réglementation en vigueur, et de rectifier les écarts éventuels constatés. Ces corrections favoriseraient une meilleure acceptabilité de l'activité par les riverains, limitant de fait les plaintes enregistrées.
- Un projet de contrôle par des organismes tiers, dans un premier temps limité à une première vague d'environ 30 000 installations, est aujourd'hui en cours. L'objectif de l'audit était :
 - ✓ d'étudier la pertinence d'une généralisation de cette démarche à d'autres catégories d'installations classées,
 - ✓ d'établir les référentiels de contrôle pour chacune des activités soumises au contrôle périodique.
 - ✓ L'enjeu est d'améliorer l'inspection des installations classées à coût constant.

2. Dysfonctionnements constatés

- Actuellement les moyens de l'inspection des installations classées ne permettent pas de réaliser un véritable contrôle de ces installations.
- de nombreuses installations fonctionnent en infraction avec la réglementation faute d'un minimum de surveillance.
- Les plaintes sont souvent traitées avec beaucoup de retard ce qui met en cause la crédibilité de l'action de l'État.

MINEFI - DGME - 2006

Contrôle des installations classées soumises à déclaration

Propositions

Ministère de l'écologie et du développement durable

3. Recommandations

- L'agrément des organismes devrait être accordé pour une durée limitée, qui ne pourrait excéder 5 ans.
- Des arrêtés ministériels de prescriptions techniques devront être pris pour toutes les rubriques qui seront concernées par ce contrôle par des organismes agréés.
- Pour les installations existantes, le lancement des contrôles devra s'effectuer de façon progressive. Un retour d'expérience du démarrage de ces contrôles devra être organisé.
- Pour concilier la nécessité d'engager une action ferme lorsqu'un organisme de contrôle constate de graves non-conformités et le souci de ne pas submerger l'inspection sous une masse d'observations mineures, il conviendrait de prévoir une procédure pour traiter les non-conformités les plus graves.
- La mise en place effective du contrôle des élevages devrait être coordonnée avec la création d'organismes adaptés au contrôle de ces activités.
- Les installations qui seraient soumises à un nouveau régime intermédiaire entre la simple déclaration et l'autorisation avec enquête publique, devraient être soumises au contrôle périodique par des organismes agréés.
- Dans le cadre d'une extension du contrôle par un organisme agréé à d'autres rubriques que celles prévues par le projet de décret en cours, les rubriques relatives aux substances toxiques, comburantes, inflammables ou réagissant à l'eau ainsi que les rubriques relatives à des activités comportant à la fois des pollutions et des nuisances devraient être retenues en priorité.
- L'administration, en liaison avec les organismes de contrôle devra établir des référentiels de contrôle précisant l'étendue des contrôles à réaliser et les mesures à prendre en cas de non-conformités graves.
- La surveillance des organismes agréés s'exercera principalement lors de l'instruction des renouvellements mais également par la réalisation de quelques contrôles de second niveau

4. Impacts attendus et échéances

- La mise en place d'un contrôle des installations soumises à déclaration par des organismes agréés améliorera l'application des règles relatives à la prévention des risques d'accidents, des pollutions et des nuisances que peuvent présenter ces installations. Ce contrôle devra être circonscrit pour limiter le coût pour les exploitants. Pour l'administration, on ne peut pas en attendre de gain en personnel. Le véritable gain est lié au fait que ce système permettra d'effectuer un contrôle qui aurait demandé plus de 300 agents s'il devait être réalisé par l'administration.

MINEFI - DGME - 2006

Résumé

Les installations classées soumises à déclaration sont très nombreuses. Leur nombre, qui n'est pas connu précisément, est estimé entre 400 000 et 500 000. Le nombre de déclarations reçues en 2004 par les préfetures s'est élevé à 15 000 dont plus de 7 000 élevages.

Actuellement les moyens de l'inspection des installations classées ne permettent pas de réaliser un véritable contrôle de ces installations. Cette situation n'est pas très satisfaisante car elle laisse de nombreuses installations fonctionner en infraction avec la réglementation faute d'un minimum de surveillance.

L'article L 512-11 du code de l'environnement, issu de la loi 95-101 du 2 février 1995 dite « loi Barnier » prévoit la possibilité d'imposer des contrôles périodiques par des organismes agréés pour certaines catégories d'installations soumises à déclaration par décret en Conseil d'Etat.

Des décrets d'application de cet article sont en cours de préparation. Un premier projet de décret, pris en application du deuxième alinéa de cet article, précise les modalités de fonctionnement du système de contrôle, les conditions d'agrément des organismes de contrôle et les sanctions applicables. Un second projet de décret fixe la liste des rubriques visées par ces contrôles, près de 40, soit environ 30 000 installations.

Le contrôle des installations classées soumises à déclaration par des organismes agréés est destiné à améliorer l'application des règles relatives à la prévention des risques d'accidents, des pollutions et des nuisances que peuvent présenter ces installations qui actuellement ne font pas l'objet d'un contrôle régulier par l'administration.

Pour la mise en place de ce contrôle, la mission fait les recommandations suivantes :

- 1 - L'agrément des organismes devrait être accordé pour une durée limitée qui ne pourrait excéder 5 ans.
- 2 - Des arrêtés ministériels de prescriptions techniques devront être pris pour toutes les rubriques qui seront concernées par ce contrôle par des organismes agréés. Les modalités de contrôle par les organismes agréés devront être précisées soit dans les arrêtés eux-mêmes soit dans des instructions particulières.
- 3 - Pour les installations existantes, le lancement des contrôles devra s'effectuer de façon progressive. Un retour d'expérience du démarrage de ces contrôles devra être organisé.
- 4 - Pour concilier la nécessité d'engager une action ferme lorsqu'un organisme de contrôle constate de graves non-conformités et le souci de ne pas submerger l'inspection sous une masse d'observations mineures, il conviendrait de prévoir une procédure pour traiter les non-conformités les plus graves.
- 5 - La mise en place effective du contrôle des élevages devrait être coordonnée avec la création d'organismes adaptés au contrôle de ces activités.

6 - Les installations qui seraient soumises à un nouveau régime intermédiaire entre la simple déclaration et l'autorisation avec enquête publique, devraient être soumises au contrôle périodique par des organismes agréés.

7 – Dans le cadre d'une extension du contrôle par un organisme agréé à d'autres rubriques que celles prévues par le projet de décret en cours, les rubriques relatives aux substances toxiques, comburantes, inflammables ou réagissant à l'eau ainsi que les rubriques relatives à des activités comportant à la fois des pollutions et des nuisances devraient être retenues en priorité.

8 - L'administration, en liaison avec les organismes de contrôle devra établir des référentiels de contrôle précisant l'étendue des contrôles à réaliser et les mesures à prendre en cas de non-conformités graves.

9 - La surveillance des organismes agréés s'exercera principalement lors de l'instruction des renouvellements mais également par la réalisation de quelques contrôles de second niveau.

La mise en place d'un contrôle des installations soumises à déclaration par des organismes agréés améliorera l'application des règles relatives à la prévention des risques d'accidents, des pollutions et des nuisances que peuvent présenter ces installations. Ce contrôle devra être circonscrit pour limiter le coût pour les exploitants. Pour l'administration, on ne peut pas en attendre de gain en personnel. Le véritable gain est lié au fait que ce système permettra d'effectuer un contrôle qui aurait demandé plus de 300 agents s'il devait être réalisé par l'administration.

Sommaire

1- Introduction	6
1.1 – Le contexte du contrôle des installations classées soumises à déclaration	6
1.2 – Les textes actuels et en projets	6
2 – Modalité d’application de ces dispositions.....	7
2.1 – Agrément des organismes	7
2.2 – Les arrêtés de prescriptions	8
2.3 – Lancement des contrôles	9
2.3.1 – Etablissements nouveaux	9
2.3.2 – Etablissements existants	9
2.3.3 – Retour d’expérience	10
2.4 – Traitement des non-conformités.....	11
2.5 – Cas des élevages.....	12
3 – Extension de ces contrôles à d’autres catégories d’installations.....	13
3.1 – Extension aux installations qui pourraient être soumises à un régime intermédiaire d’autorisation simplifiée.....	13
3.2 – Extension à d’autres installations soumises à déclaration.....	13
4 – Référentiels de contrôle	14
5 – Surveillance de l’activité des organismes agréés	17
6 – Evaluation de l’impact de ces contrôles	17
6.1 – Coût pour les exploitants.....	18
6.2 – Charge de travail pour l’administration	18
7 – Conclusions – recommandations.....	19
8 – Contradictoire.....	20
OBSERVATIONS DU MINISTERE	21
REPONSE DE LA MISSION	24
ANNEXES	26

Par lettre du 17 janvier 2006, le directeur de cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement, a demandé au directeur de cabinet du ministre de l'Ecologie et du développement durable, de faire réaliser par l'Inspection générale de l'environnement, le Comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'Agriculture et l'Inspection générale des affaires sociales un audit sur le contrôle des installations classées soumises à déclaration.

Pour cet audit, François BARTHELEMY, ingénieur général des mines membre de l'IGE, Emmanuel de LONGEAUX, ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts, André MANFREDI, inspecteur général de la santé publique vétérinaire et Jean ROIGT, inspecteur général à l'IGAS, ont été désignés.

1- Introduction

1.1 – Le contexte du contrôle des installations classées soumises à déclaration

Les installations classées soumises à déclaration sont très nombreuses. Leur nombre, qui n'est pas connu précisément, est estimé entre 400 000 et 500 000. En effet si les exploitants de ces installations doivent les déclarer à la préfecture, il n'y a pas d'obligation de déclarer la fin d'exploitation de sorte que les fichiers des préfectures contiennent un grand nombre d'exploitations qui ont cessé d'exister. Le nombre de déclarations reçues en 2004 par les préfectures s'est élevé à 15 000 dont plus de 7000 élevages.

Actuellement les moyens de l'inspection des installations classées ne permettent pas de réaliser un véritable contrôle de ces installations. En 2004, le nombre total de visites effectuées par l'inspection sur des installations soumises à déclaration a été de 10 000 environ :

- Les services vétérinaires ont effectué 6886 visites principalement sur les élevages.
- Le service d'inspection des installations classées de la préfecture de police qui est compétent pour Paris et les trois départements de la petite couronne a réalisé 1584 visites.
- Les DRIRE ont effectué 1486 visites.

Cette situation n'est pas très satisfaisante car elle laisse de nombreuses installations fonctionner en infraction avec la réglementation faute d'un minimum de surveillance. Elle conduit à ce que les plaintes soient souvent traitées avec beaucoup de retard ce qui met en cause la crédibilité de l'action de l'Etat. Les associations de protection de l'environnement s'en plaignent régulièrement.

1.2 – Les textes actuels et en projets

L'article L 512-11 du code de l'environnement, issu de la loi 95-101 du 2 février 1995 dite « loi Barnier » prévoit la possibilité d'imposer des contrôles périodiques par des organismes agréés pour certaines catégories d'installations soumises à déclaration par décret en Conseil d'Etat.

Art. L. 512-11 :

Certaines catégories d'installations relevant de la présente section, définies par décret en Conseil d'Etat en fonction des risques qu'elles présentent, peuvent être soumises à des contrôles périodiques permettant à l'exploitant de s'assurer que ses installations fonctionnent dans les

conditions requises par la réglementation. Ces contrôles sont effectués aux frais de l'exploitant par des organismes agréés.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article. Il fixe notamment la périodicité, les modalités de fonctionnement du système de contrôle et, en particulier, les conditions d'agrément des organismes contrôleurs et les conditions dans lesquelles les résultats peuvent être tenus à la disposition de l'administration.

Des décrets d'application de cet article sont en cours de préparation. Un premier projet de décret, pris en application du deuxième alinéa de cet article, précise les modalités de fonctionnement du système de contrôle, les conditions d'agrément des organismes de contrôle et les sanctions applicables.

Les principes généraux du contrôle périodique sont les suivants :

- l'objectif du contrôle est d'informer les exploitants d'installations soumises à déclaration de la conformité de leurs installations avec les prescriptions réglementaires. L'administration n'est pas destinataire du rapport de contrôle mais elle peut en avoir connaissance ;
- le coût de la visite de contrôle est à la charge de l'exploitant, qui en est le premier bénéficiaire ;
- le contrôle ne peut être effectué que par un organisme ayant fait l'objet d'un agrément ministériel ;
- l'organisme de contrôle technique n'a aucun pouvoir de police.

Un second projet de décret fixe la liste des rubriques visées par ces contrôles, près de 40, soit environ 30 000 installations. Pour quelques rubriques, il n'existe pas actuellement d'arrêté ministériel de prescriptions techniques. Pour la plupart des rubriques, le champ du contrôle par des organismes agréés couvre le même champ que la déclaration. Par contre, pour quelques rubriques, le champ du contrôle par des organismes agréés est plus restreint que le champ de la déclaration.

2 – Modalité d'application de ces dispositions

2.1 – Agrément des organismes

Le projet de décret prévoit d'agréer les organismes chargés de ces contrôles au niveau national en exigeant qu'ils soient accrédités par le COFRAC. La mission s'est demandée s'il était nécessaire de prévoir accréditation et agrément ou si la seule accréditation pouvait suffire. Pour éviter une modification législative, compte tenu de la rédaction du code de l'environnement et pour bien suivre l'activité des organismes pendant la période de montée en charge de ces contrôles, le maintien de la procédure d'agrément lui a semblé préférable dans l'immédiat.

Il n'est certainement pas souhaitable d'agréer un grand nombre d'organismes dont l'activité serait inévitablement faible ce qui ne leur permettrait pas d'organiser la formation initiale de leurs agents ni de maintenir leur compétence. Par ailleurs, les grands organismes ont leur propre système d'inspection interne ce qui facilite le contrôle de deuxième niveau que l'administration doit faire.

Par contre, il faut éviter que ne se créent des situations de monopole dans certaines régions (notamment les DOM). On ne peut pas exclure également que l'on soit conduit à agréer des

organismes spécialisés pour certaines branches éventuellement des organismes déjà agréés pour un autre type de contrôle dans une branche.

Il faut prévoir une autorisation pour une durée limitée ce qui permet de faire un point régulier avec les organismes agréés à l'occasion des renouvellements d'agrément. La mission a noté que pour les organismes effectuant des contrôles des installations électriques dans le cadre du code du travail, la durée des agréments est limitée à 3 ans. Cette durée lui est apparue un peu trop courte pour des organismes bien implantés et bien équipés. C'est pourquoi, elle suggère de limiter la durée des agréments à un maximum de 5 ans et d'ajouter à l'article 6 du décret fixant les modalités de contrôle, l'alinéa suivant :

« L'agrément est accordé pour une durée qui ne peut excéder 5 ans. Le renouvellement peut être subordonné à un minimum d'activité fixé par arrêté. »

Pour la mise en route du système, la durée des premiers agréments pourrait être limitée à un an car, pendant cette période, il sera probablement nécessaire d'admettre certaines dispositions particulières liées à la mise en place progressive de l'accréditation, la formation des opérateurs etc.

On pourrait également prévoir parmi les conditions de renouvellement de l'agrément que l'organisme justifie d'un niveau d'activité minimale qui pourrait être, en dehors de la première année, de quelques centaines de contrôles par an, ce minimum est évidemment lié au nombre des installations à contrôler.

Même si cela est prévu par la procédure d'accréditation, il conviendrait que les organismes précisent, dans leur demande d'agrément, les modalités de recrutement et de formation initiale des agents qui seront chargés de ces contrôles (qui devraient être au moins des techniciens de niveau BAC + 2), ainsi que leurs conditions d'exercice de cette activité (une activité minimale de un ou deux contrôles par mois en moyenne est souhaitable), leur accompagnement et leur suivi.

L'agrément des organismes devrait être accordé pour une durée limitée, qui ne pourrait excéder 5 ans.
--

2.2 – Les arrêtés de prescriptions

Parmi les rubriques qui figurent sur la liste annexée au projet de décret relatif au contrôle des installations classées soumises à déclaration, on note quelques rubriques pour lesquelles il n'y a pas encore de prescriptions (voir en annexe). C'est le cas notamment pour les rubriques 1138 chlore, 1432 stockages de liquides inflammables, 1510 entrepôts, pour ne citer que les rubriques qui sont susceptibles de concerner un grand nombre d'installations. Il serait évidemment nécessaire de préparer dès que possible ces arrêtés.

Les nouveaux arrêtés ministériels ont été rédigés sur la base d'un canevas commun précisément pour faciliter leur contrôle par des organismes extérieurs.

Lors des visites des organismes agréés, il ne sera pas possible de vérifier toutes les prescriptions des arrêtés ministériels car cela conduirait à une durée de visite très longue et à coût prohibitif. La durée de la visite, réalisée par un technicien, devrait être d'une demi-journée auquel il faut ajouter la rédaction du rapport de visite. La visite ne devrait comporter

autant que possible que des vérifications simples en évitant de demander des évaluations ou des appréciations subjectives. Il faudra préciser clairement les points qui doivent être contrôlés en distinguant plusieurs cas :

- les contrôles en visite initiale pour les établissements nouveaux
- les contrôles pour la première visite des établissements existants
- les contrôles lors des visites périodiques ultérieures

Pour les établissements existants, il faut évidemment tenir compte du fait que certaines dispositions des nouveaux arrêtés notamment les dispositions relatives à l'implantation et à la construction ne sont pas exigées pour les anciens établissements. En théorie, sur ces points, l'installation devrait être conforme à l'arrêté type en vigueur à l'époque où s'est ouvert l'établissement mais cela sera très difficile à contrôler. L'agent de l'organisme agréé pourra cependant se trouver confronté à des situations anciennes, manifestement dangereuses. Dans ces cas, il devra le signaler à l'inspecteur des installations classées.

Des arrêtés ministériels de prescriptions techniques devront être pris pour toutes les rubriques qui seront concernées par ce contrôle par des organismes agréés. Les modalités de contrôle par les organismes agréés devront être précisées soit dans les arrêtés eux-mêmes soit dans des instructions particulières.

2.3 – Lancement des contrôles

Le démarrage des contrôles se pose en des termes différents pour les nouveaux établissements et pour les anciens sur la base des projets de décret fixant les modalités de contrôle.

2.3.1 – Etablissements nouveaux

Pour les nouveaux établissements, la situation est simple. Lors de la déclaration, la préfecture envoie le récépissé, le ou les arrêtés applicables, et précise pour les rubriques qui y sont soumises l'obligation de faire procéder à une visite de contrôle dans les 6 mois suivant la mise en service. Il serait souhaitable pour faciliter l'application des textes que la préfecture indique la liste des organismes agréés agissant dans le département pour la ou les rubriques concernées.

Au bout d'un certain temps (trois ans au maximum) il serait souhaitable que la préfecture fasse le lien entre les déclarations reçues et les contrôles effectués par les organismes. Si l'on constate qu'aucune visite de recollement n'a été faite, il pourrait être utile d'envoyer une lettre de relance aux exploitants pour lesquels aucune visite de recollement n'a eu lieu pour leur rappeler cette obligation ou prendre acte du fait que l'installation n'a pas été mise en service et que la déclaration est caduque (art 32 du décret de 1977). Cette procédure permettrait d'avoir des statistiques des ICPE à jour au démarrage des installations.

Ensuite on peut compter sur les organismes pour rappeler à leurs clients les échéances tous les 5 ou 10 ans.

2.3.2 – Etablissements existants

Pour les établissements existants, la situation est plus compliquée car les listes des installations classées soumises à déclaration dans les préfectures sont de qualité assez inégale.

Il y a de toute façon un problème générique qui tient au fait que le décret de 1977 n'impose pas aux exploitants de déclarer la cessation d'activité comme cela existe pour les installations soumises à autorisation. De ce fait, les fichiers des préfectures, lorsqu'ils sont exploitables, doivent comporter beaucoup d'établissements ayant disparu mais ils peuvent aussi comporter plusieurs fiches pour le même établissement dans le cas où des modifications ont été déclarées par divers exploitants successifs sous des noms différents. Inversement, il y a évidemment des installations qui existent sans avoir été déclarées mais dans ce cas l'exploitant est en infraction.

Malgré ses défauts, on ne voit pas d'autre solution que de partir du fichier de la préfecture pour informer les exploitants de cette nouvelle obligation. Pour certaines branches d'activité, ces données pourraient être complétées par d'autres fichiers comme les « pages jaunes » des annuaires. Il serait évidemment souhaitable que l'information sur cette nouvelle obligation soit relayée par les organismes professionnels.

Il faut prévoir des dispositions pour un démarrage progressif du système. On ne peut pas imposer le contrôle de toutes les installations concernées la première année ; si l'on donne un délai général de 5 ans, on peut craindre qu'il n'y ait pas ou peu de demandes de contrôles les premières années et que les organismes de contrôle soient confrontés à un afflux à la fin de la période. Il serait souhaitable d'organiser la mise en route de cette obligation sur un calendrier de 5 ans en se basant sur l'année de la première déclaration. Pour les rubriques qui seraient soumises à contrôle à partir du 1^{er} janvier 2007, on pourrait prévoir que les installations déclarées durant les années finissant par 7 (1997) et par 2 (2002) doivent être contrôlées en 2007, celles finissant par 8 (1998) et 3 (2003) en 2008 et ainsi de suite.

Il est évident que cette façon de faire entraînera un grand nombre de retours à la préfecture avec la mention « n'habite plus à l'adresse indiquée » soit que l'établissement ait disparu soit qu'il ait changé de nom ou d'activité. Cela aurait le mérite de permettre une mise à jour de ces fichiers.

2.3.3 – Retour d'expérience

La mise en place de ce type de contrôle permettra de se faire assez rapidement une idée de l'état du parc des installations classées soumises à déclaration, de l'écart existant avec la réglementation et des problèmes que soulèvera sa mise en conformité (investissements travaux et coûts correspondants).

A l'occasion de sa montée en régime, les organismes chargés du contrôle, les inspecteurs des ICPE et les exploitants ne manqueront pas de soulever de nombreuses questions quant aux modalités d'application de la réglementation et de son contrôle. Dans le chapitre 4 de ce rapport nous examinerons certains des problèmes qui risquent de se rencontrer mais l'expérience en vraie grandeur en fera apparaître d'autres.

Il sera nécessaire que l'administration au niveau central mais aussi local organise ce retour d'expérience de manière à ce que l'on puisse aussi rapidement que possible répondre aux questions qui se poseront notamment aux agents de contrôle. Cette expérience amènera certainement à préciser les modalités de contrôle. Elle sera également très utile pour préparer les extensions ultérieures et notamment la préparation des arrêtés ministériels.

Pour les installations existantes, le lancement des contrôles devra s'effectuer de façon progressive. Un retour d'expérience du démarrage de ces contrôles devra être organisé.

2.4 – Traitement des non-conformités

Le traitement des non-conformités est un point particulièrement délicat. Les agents des organismes de contrôles vont inévitablement constater des non-conformités nombreuses dont certaines peuvent être graves. Il faut éviter deux écueils :

- si les agents des organismes de contrôle se contentent de mentionner les non-conformités sur un document remis au seul exploitant, leur responsabilité risque d'être engagée en cas d'accident lié à cette non-conformité.
- si les agents des organismes agréés signalent à l'inspection des installations classées toutes les non-conformités l'inspection serait submergée de très nombreux signalements de non-conformités d'importance inégale.

Pour trouver une solution, il faudrait que l'on précise bien pour chaque arrêté ministériel les types de non-conformités pour lesquelles l'agent de l'organisme de contrôle devrait mentionner une « observation » et les non-conformités graves qui devraient donner lieu à un « refus de visa » (analogue à ce qui existe pour les visites techniques des véhicules).

Dans le cas de « refus de visa », l'organisme devrait envoyer rapidement¹ son rapport à l'exploitant en lui fixant un délai d'au maximum 3 mois pour mettre son installation en conformité et demander une nouvelle visite² de contrôle au même organisme ou lui fournir les justifications nécessaires (notamment dans le cas où la non-conformité vise un autre contrôle : résultats de mesure, requalification d'équipements sous pression, vérification des installations électriques).

Dans le cas où le résultat de cette contre-visite ferait encore apparaître de graves non-conformités, l'organisme de contrôle devrait le signaler sans délai à l'inspection des installations classées seule habilitée à proposer des sanctions pénales ou administratives. Dans le cas où l'exploitant ne ferait pas appel à l'organisme dans le délai prévu, cet organisme devrait alors transmettre son procès verbal de contrôle à l'inspection des installations classées. L'inspection pourrait également être saisie si l'exploitant contestait la gravité des constatations faites par l'organisme de contrôle.

Pour assurer la crédibilité du système, il serait nécessaire que dans ces cas l'inspection agisse rapidement en mobilisant ses moyens d'action : procès verbal et mise en demeure.

Ces dispositions devraient figurer dans le décret relatif à la procédure de contrôles à l'article 3 après le 1^{er} alinéa :

« Le rapport précise le cas échéant les points de non-conformités graves. Dans ce cas l'exploitant doit mettre en conformité son installation et le faire constater par l'organisme qui a procédé à la visite dans un délai de 3 mois. A défaut, l'organisme de contrôle doit le signaler à l'inspection des installations classées.»

¹ Le délai fixé par le projet de décret est de 2 mois, mais en cas d'infraction grave, l'organisme aura intérêt à adresser son rapport dans des délais très brefs, car sa responsabilité pourrait être engagée si un accident grave survenait entre temps

² Evidemment payante

Pour concilier la nécessité d'engager une action ferme lorsqu'un organisme de contrôle constate de graves non-conformités et le souci de ne pas submerger l'inspection sous une masse d'observations mineures, il conviendrait de prévoir une procédure pour traiter les non-conformités les plus graves.

2.5 – Cas des élevages

Le projet de décret relatif aux installations soumises à un contrôle par des organismes agréés concerne les élevages de bovins et de volailles qui ont bénéficié d'un récent relèvement des seuils d'autorisation.

Les élevages concernés sont déjà soumis pour leurs activités à des dispositifs de contrôle très similaires comme les diagnostics sanitaires ou environnementaux (contraints ou consentis), et à des référentiels de production imposés par les acheteurs au travers de cahiers des charges privés et des signes officiels de qualité : notamment des Certifications de Conformité Produits (CCP), sous-entendu à un cahier des charges validé, dont quelques-uns comportent d'ores et déjà des vérifications par des organismes tiers de la bonne application des réglementations relative à la gestion de l'environnement.

Par ailleurs la mise en œuvre de la directive 78-2002, à travers ce qu'il est convenu d'appeler le « paquet Hygiène », va conduire les opérateurs économiques à élaborer des référentiels et à mettre en œuvre des moyens de contrôle nouveaux.

Les exploitants agricoles comprennent difficilement d'avoir à subir de multiples contrôles et d'« avoir à payer pour être contrôlé ». Ils estiment que les activités de contrôle de la conformité à la réglementation constituent une activité régaliennne que l'Etat devrait assumer directement.

Il est à noter, par ailleurs, que les organismes susceptibles d'effectuer ces contrôles sont d'origine industrielle et pénètrent peu le secteur agricole : ils se révèlent mal adaptés aux élevages qu'ils connaissent mal et à un milieu qu'ils n'ont pas l'habitude de pratiquer.

Aussi, il pourrait apparaître judicieux de décaler légèrement dans le temps la matérialisation des projets dont les textes doivent toutefois être menés à terme et même étendus aux autres élevages hors sol. Ce délai permettrait une vulgarisation de ce type de contrôle par les organisations professionnelles de terrain (Chambres d'Agriculture et leurs structures associées, coopératives, groupements de production ...) ; il en faciliterait l'acceptation.

En outre, les capacités techniques et administratives acquises, notamment grâce aux DEXEL, par les organisations et structures professionnelles pourraient permettre assez rapidement, par création ou reconversion de certains services environnement, l'émergence d'organismes de vérification plus adaptés au milieu agricole.

La mise en place effective du contrôle des élevages devrait être coordonnée avec la création d'organismes adaptés au contrôle de ces activités.

3 – Extension de ces contrôles à d'autres catégories d'installations

3.1 – Extension aux installations qui pourraient être soumises à un régime intermédiaire d'autorisation simplifiée

Un récent rapport de l'Inspection générale de l'environnement sur la simplification de la réglementation des installations classées (rapport IGE/05/032 du 11 janvier 2006, a proposé la création d'une catégorie intermédiaire entre l'autorisation (avec enquête publique et arrêté préfectoral spécifique) et le régime de la simple déclaration (soumis à des prescriptions générales). Dans ce régime, l'autorisation serait le plus souvent soumise aux seules prescriptions générales. Le nombre d'établissements concernés est estimé à quelques milliers.

Comme le suggérait ce rapport, la mission propose d'étendre à ces installations, le contrôle par un organisme agréé.

Les installations qui seraient soumises à un nouveau régime intermédiaire entre la simple déclaration et l'autorisation avec enquête publique, devraient être soumises au contrôle périodique par des organismes agréés.

3.2 – Extension à d'autres installations soumises à déclaration

L'article L 512-11 du code de l'environnement prévoit que certaines catégories d'installations peuvent être soumises à des contrôles périodiques « en fonction des risques qu'elles présentent ».

Pour définir le champ des extensions et leur échelonnement dans le temps, il faut tenir compte non seulement des risques présentés par ces installations mais aussi du fait qu'il existe actuellement des arrêtés ministériels récents pour certaines installations soumises à déclaration et que pour d'autres ces arrêtés restent à rédiger, ce qui prendra nécessairement du temps.

En ce qui concerne les rubriques relatives à des substances présentant divers risques (rubriques de 1000 à 1999), nous proposons de retenir les rubriques relatives aux substances toxiques, comburantes, inflammables ou réagissant à l'eau et de ne pas retenir les substances combustibles ou corrosives. Le cas des substances radioactives est également à mettre de côté compte tenu de la refonte de la nomenclature et de la réorganisation du contrôle de la radioprotection.

En ce qui concerne les rubriques relatives à des activités hors élevages (rubriques de 2160 à 2999), nous proposons de retenir les activités comportant à la fois des pollutions et des nuisances. Par contre nous n'avons pas retenu des activités comme le travail mécanique des métaux dont la principale nuisance est le bruit et pour lesquelles il serait en général suffisant de faire des mesures de bruit régulières. Il ne faut pas se cacher le caractère un peu arbitraire de ce choix.

Un tableau récapitulatif comportant à la fois la liste des rubriques concernées par le projet actuel de l'administration et nos propositions d'extension figure en annexe. Dans ce tableau nous avons fait apparaître la distinction entre les rubriques qui possèdent déjà un arrêté

ministériel et celles où il est à rédiger car il est bien évident que dans la pratique cela induira un échelonnement dans la mise en place des extensions. Un échelonnement sera de toute façon souhaitable pour faciliter la mise en place de ce contrôle par les organismes agréés : recrutement éventuel et formation des contrôleurs, préparation des rapports de visite type etc.

Dans le cadre d'une extension du contrôle par un organisme agréé à d'autres rubriques que celles prévues par le projet de décret en cours, les rubriques relatives aux substances toxiques, comburantes, inflammables ou réagissant à l'eau ainsi que les rubriques relatives à des activités comportant à la fois des pollutions et des nuisances devraient être retenues en priorité.

Ces extensions devraient commencer environ deux ans après le démarrage effectif du contrôle des installations visées par la première série de rubriques pour bénéficier du retour d'expérience.

Le nombre d'installations concernées est difficile à évaluer mais on peut penser qu'elles pourraient concerner de l'ordre de 100 000 établissements. Cette évaluation devra être vérifiée et précisée au fur et à mesure de la mise en place de ces contrôles.

4 – Référentiels de contrôle

La rédaction des nouveaux arrêtés de prescriptions relatives aux installations soumises à été conçue pour en faciliter le contrôle mais il faudra cependant préciser les modalités d'application par les organismes agréés.

Une première contrainte est liée à la durée de la visite qui ne devrait pas dépasser la demi-journée sur le site, pour une installation ne comportant qu'une activité classée en déclaration afin de limiter le coût pour l'exploitant.

Une seconde contrainte est liée à ce que l'agent de contrôle peut faire diverses vérifications sur document ou visuellement sur les installations mais ne dispose pas de la possibilité de faire des contrôles nécessitant un matériel spécialisé (en dehors des cas particuliers que nous examinerons plus loin).

Lors d'un contrôle d'une installation classée soumise à déclaration, l'organisme de contrôle peut rencontrer une grande variété de non-conformités. Sans en faire une analyse exhaustive, on peut signaler, en suivant le plan des arrêtés ministériels, quelques exemples de non-conformités que l'on risque de rencontrer pour lesquelles il faudra définir des règles de conduite pour les agents chargés de ces contrôles.

Pour chacune des prescriptions des arrêtés ministériels, il faudra préciser l'étendue des contrôles, les types de non-conformités donnant lieu à observation et celles qui justifieront un refus de visa, une contre visite et les cas où l'inspecteur des ICPE devra être saisi. Certaines de ces dispositions devraient figurer dans les arrêtés ministériels d'autres dans des guides pour les agents de contrôle, réalisés soit par l'administration, soit par les organismes agréés.

1 – Installations soumises à autorisation. Des installations qui avaient été déclarées peuvent avoir fait l'objet d'extensions qui les ont fait passer dans le régime de l'autorisation. L'organisme devra noter une non-conformité majeure et le signaler à l'inspection des ICPE.

2 – Dossier. Dans de nombreux cas, le dossier « installation classée » sera incomplet (voire inexistant). Pour des installations anciennes, l'exploitant ne sera pas toujours en état de présenter le dossier de déclaration initiale, le récépissé de déclaration et les plans à jour. Dans ce cas il faudra que l'organisme agréé en fasse l'observation en précisant autant que possible ce qui manque dans le dossier mais sans en faire un motif de refus systématique (le problème des consignes ou des résultats de mesure sera évoqué plus loin).

Dans la prescription 1.4 il faudrait écrire : « le dossier doit être tenu à la disposition de l'inspection des installations classées et des organismes chargés des contrôles prévus par l'article L 512-11 »

3 – Autres réglementations. Les organismes de contrôle relèveront parfois des non-conformités notamment à la réglementation des équipements sous pression en particulier des retards ou des défauts de requalification. L'organisme devra refuser son visa et inviter l'exploitant à se mettre en règle et à lui transmettre copie du procès verbal de requalification avant de lever son refus (une contre visite ne serait pas nécessaire dans ce cas).

4 – Implantation. La vérification des règles d'implantation est relativement simple pour les installations nouvelles. Pour les installations anciennes, la situation est plus compliquée du fait que les dispositions récentes des arrêtés ministériels ne sont pas toujours applicables et qu'il sera le plus souvent difficile de déterminer les règles qui étaient applicables lors de la déclaration initiale.

Dans certains cas, l'agent de l'organisme de contrôle risque cependant de rencontrer des situations manifestement dangereuses (stockage de produits dangereux contigus à une cour d'école par exemple). Dans ces cas, il appartiendra à l'organisme de contrôle de saisir l'inspecteur des ICPE s'il estime qu'il y a un risque grave.

5 – Caractéristiques de résistance au feu des matériaux. Pour les installations anciennes, l'exploitant ne sera pas toujours en état de présenter des justifications de la qualité des matériaux. Les organismes de contrôle pourraient utilement se fixer une grille d'analyse simplifiée sur la base des constatations visuelles pour déterminer les cas les plus graves nécessitant une action de remise en état.

6- Cuvettes de rétention. Le cas des dispositifs d'écoulement des eaux de pluie ouverts en permanence est assez classique. Par contre, on pourra trouver des absences totales de cuvette ou des cuvettes de capacité très largement insuffisante qui justifieront une action de remise à niveau.

7 – Consignes de sécurité. L'absence de consignes ou des lacunes graves devrait donner lieu à refus de visa et contre visite.

8 – Moyens de secours. L'absence ou des insuffisances importantes des moyens de secours devrait donner lieu à refus de visa et contre visite.

9 – Matériel électrique. Le code du travail prévoit des dispositions concernant le matériel électrique auxquelles les arrêtés ministériels relatifs aux diverses rubriques renvoient. Une attention particulière devra être apportée au problème plus spécifique des atmosphères explosibles : définition des zones dangereuses et conformité du matériel dans ces zones à la réglementation « ATEX ».

La prescription 4.3 de l'arrêté ministériel relatif à la rubrique 1412 (stockages de gaz inflammables liquéfiés) : « l'exploitant recense sous sa responsabilité les parties de l'installation qui sont susceptibles d'être à l'origine d'un sinistre... » semble directement démarquée des prescriptions relatives aux installations soumises à autorisation. Pour ces installations soumises à autorisation, une telle analyse doit se faire dans le cadre de l'étude de dangers. Pour les installations soumises à déclaration, il n'est pas réaliste de demander une telle analyse pour chaque installation, il serait préférable de fixer dans l'arrêté quelques règles simples de distances par rapport aux points les plus sensibles (événements, dispositifs de remplissage etc.). Dans les cas où l'exploitant souhaiterait réduire ces distances il lui appartient alors de fournir les justifications nécessaires et de demander un allègement de ces prescriptions (art 30 du décret de 1977).

10 – Eau. Certains arrêtés fixent des valeurs limites de rejet et l'obligation de mesures par un organisme agréé tous les 3 ans. Il est probable que les organismes agréés pour le contrôle des installations classées trouveront des installations pour lesquelles ces mesures n'ont pas été effectuées depuis plus de 3 ans. Il serait souhaitable que l'agent chargé du contrôle soit équipé et formé pour pouvoir effectuer le prélèvement dans les conditions prévues par l'article 5.9 des arrêtés ministériels. Ceci éviterait le déplacement d'un autre technicien et par suite un coût supplémentaire. Le prélèvement serait ensuite analysé par un laboratoire agréé par le ministère. L'exploitant devrait ensuite transmettre le résultat de ces mesures à l'organisme de contrôle.

Par ailleurs, les résultats de mesures effectuées peuvent faire apparaître des non-conformités graves qui devraient être définies et, dans ce cas, entraîner des mises en conformité puis une nouvelle visite.

11 – Air. Comme pour les rejets aqueux, l'organisme de contrôle pourra rencontrer des établissements soumis à l'obligation de faire effectuer des mesures tous les 3 ans qui n'auront pas été réalisées depuis bien plus longtemps. La réalisation des prélèvements dans les conduits d'évacuation est généralement plus délicate que les prélèvements d'eaux résiduelles ; elle nécessitera de ce fait l'intervention d'un autre organisme (ou d'un autre agent spécialisé du même organisme).

12 – Odeurs. Les odeurs sont une des causes de plaintes les plus fréquentes pour les installations soumises à déclaration. Il est donc difficile de les ignorer complètement mais par contre la mesure des odeurs est une opération très délicate et d'un coût prohibitif pour ces installations. Par ailleurs la diffusion des odeurs est très variable selon les conditions météorologiques de sorte que l'absence d'odeur perceptible lors d'une courte visite ne garantit pas l'absence de nuisances gênantes pour le voisinage. Pour les activités susceptibles de générer des odeurs, l'organisme de contrôle devrait examiner les dispositions prises par l'exploitant et le cas échéant faire les observations qui semblent les plus évidentes.

13 – Bruit. Le bruit est une autre source de plaintes pour les installations soumises à déclaration. Certains arrêtés demandent une mesure de bruit tous les 3 ans. L'organisme de contrôle pourra rencontrer des établissements soumis à cette obligation où les mesures n'auront pas été réalisées depuis bien plus longtemps. Pour éviter dans ce cas de faire intervenir systématiquement un autre organisme ou un autre agent, il serait souhaitable que les agents chargés du contrôle soient équipés d'un matériel de mesure (sonomètre) et formé pour pouvoir effectuer des mesures de bruit. Même si l'on ne peut pas faire des mesures strictement conformes à l'arrêté du 23 janvier 1997, ni des mesures de nuit (qui sont

nettement plus coûteuses), il faudrait au moins faire des mesures sommaires permettant de faire un tri entre les cas où des mesures complètes seraient nécessaires et ceux où elles ne le sont pas.

14 – Déchets. Les organismes de contrôle devront vérifier la séparation correcte des divers types de déchets, leurs conditions de stockage et le cas échéant la tenue des registres, déclaration d'élimination et bordereaux de suivi.

Cette liste de points a été réalisée en fonction de notre expérience. Elle n'est évidemment pas exhaustive. Elle devrait être complétée pour chaque arrêté ministériel par l'administration avec l'appui des organismes qui sont susceptibles d'effectuer ce type de contrôles. Après une année ou deux d'expérience de ces contrôles, il sera utile de faire un bilan des non-conformités les plus graves ainsi que des autres difficultés rencontrées et de compléter les arrêtés ministériels et/ou les guides pour les agents de contrôle.

L'administration, en liaison avec les organismes de contrôle devra établir des référentiels de contrôle précisant l'étendue des contrôles à réaliser et les mesures à prendre en cas de non-conformités graves.
--

5 – Surveillance de l'activité des organismes agréés

Les organismes agréés devront adresser chaque année un rapport au ministère sur les contrôles qu'ils ont effectués. Si ces rapports sont d'abord destinés à donner une image du parc des installations classées soumises à déclaration, ils donneront également des indications sur l'activité des organismes eux-mêmes.

La surveillance des organismes agréés s'exercera principalement lors de l'instruction des demandes de renouvellement d'agrément. A cette occasion, l'administration pourra s'assurer de la réalité et de la qualité des contrôles au travers d'un examen sur échantillon des rapports de contrôle que les organismes devront tenir à sa disposition. Dans quelques cas, l'administration pourra faire des super contrôles ou contrôles de second niveau sur des installations contrôlées.

La surveillance s'exercera également par le traitement des non-conformités les plus graves qui seront signalées par les organismes agréés, ainsi que par le traitement des plaintes ou réclamations émanant des entreprises contrôlées.

La surveillance des organismes agréés s'exercera principalement lors de l'instruction des renouvellements mais également par la réalisation de quelques contrôles de second niveau

6 – Evaluation de l'impact de ces contrôles

La mise en place de contrôles des installations soumises à déclaration par des organismes agréés est destinée à améliorer l'application des règles relatives à la prévention des risques d'accidents, des pollutions et des nuisances que peuvent présenter ces installations qui actuellement ne font pas l'objet d'un contrôle régulier par l'administration. S'il est difficile de

faire à priori une évaluation de cet effet dans la mesure où la connaissance actuelle des risques pollutions et nuisances est très fragmentaire, il est certain que ces contrôles conduiront de nombreux exploitants à régulariser des situations plus ou moins gravement irrégulières. Dans un certain nombre de cas, cela devrait réduire les plaintes du voisinage et donc marginalement la charge de travail pour l'inspection des installations (dans la mesure où l'activité actuelle de l'inspection à la suite de plainte est très faible).

Cet effet sera évidemment progressif puisqu'il faudra déjà 5 ans pour que l'ensemble des installations concernées par la première série d'environ 30 000 ait fait l'objet d'une première visite.

6.1 – Coût pour les exploitants

L'article 512-11 du code de l'environnement prévoit que le coût de ces contrôles est à la charge des exploitants.

Pour des contrôles qui n'excéderaient pas un jour et qui comporteraient une visite d'une demi-journée, précédée d'un temps de préparation et suivie d'un temps de rédaction du rapport, le coût devrait être compris entre 600 et 1000 € selon le niveau de l'agent de contrôle (qui devrait être au moins un technicien de niveau BAC + 2). Ce coût sera doublé si des infractions graves nécessitant une nouvelle visite de l'installation s'avérait nécessaire. Il faut noter que cette charge s'amortit sur une durée de 5 ans, correspondant à la périodicité retenue entre deux contrôles.

Par ailleurs, ce coût risque d'être alourdi, dans certains cas, par des contrôles complémentaires qui sont obligatoires mais ne sont pas toujours faits régulièrement : mesures des rejets dans l'air ou l'eau notamment, vérification des installations électriques (visites périodiques ou sur mise en demeure prévues par le Code du travail).

Ces coûts supplémentaires risquent d'être mal perçus par les petits exploitants. La mission fait observer à cet égard que les exploitants soumis à déclaration seront soumis à des contrôles payants alors que certaines installations soumises à autorisation ne sont pas soumises à redevance annuelle au titre de la TGAP. Une égalité de traitement devrait être recherchée pour en faciliter l'acceptation.

A terme ce contrôle pourrait concerner 100 000 à 150 000 installations soumises à déclaration ou au nouveau régime intermédiaire proposé par le rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées.

6.2 – Charge de travail pour l'administration

Pour l'administration centrale, l'agrément des organismes de contrôle constituera une charge de travail. En moyenne, on peut estimer les moyens nécessaires pour la gestion des agréments à un agent à temps partiel appuyé par une expertise technique qui pourrait être fournie par l'INERIS ou par des spécialistes du SEI, des DRIRE ou des DDSV.

Au niveau des services déconcentrés, la réalisation de contrôles de second niveau sur une proportion à définir des contrôles effectués par les organismes générera une charge nouvelle.

La mise en évidence de non-conformités graves sera une source de travail pour les inspecteurs des installations classées notamment pour la régularisation d'installations qui relèvent en fait du régime de l'autorisation qui auront été découverts par ces contrôles mais aussi pour dresser les procès-verbaux ou effectuer les mises en demeure nécessaires.

Inversement, l'existence de ces contrôles devrait réduire l'activité de contrôle à l'initiative de l'administration sur ces installations. A terme, ces contrôles devraient améliorer le respect de la réglementation et, on peut l'espérer, réduire le nombre de plaintes mais cet effet ne se fera sentir que lentement.

Globalement, on peut estimer que la mise en place de ce contrôle ne devrait pas augmenter la charge de travail pour l'administration, mais on ne peut pas en attendre de gain. Le véritable gain est lié au fait que ce système permettra d'effectuer un contrôle qui demanderait s'il devait être réalisé par l'administration plus de 300 agents.

La mise en place d'un contrôle des installations soumises à déclaration par des organismes agréés améliorera l'application des règles relatives à la prévention des risques d'accidents, des pollutions et des nuisances que peuvent présenter ces installations. Ce contrôle devra être circonscrit pour limiter le coût pour les exploitants. Pour l'administration, on ne peut pas en attendre de gain, le véritable gain est lié au fait que ce système permettra d'effectuer un contrôle qui aurait demandé plus de 300 agents s'il devait être réalisé par l'administration.

7 – Conclusions – recommandations

Le contrôle des installations classées soumises à déclaration par des organismes agréés est destiné à améliorer l'application des règles relatives à la prévention des risques d'accidents, des pollutions et des nuisances que peuvent présenter ces installations qui actuellement ne font pas l'objet d'un contrôle régulier par l'administration.

Pour la mise en place de ce contrôle, la mission fait les recommandations suivantes :

- 1 - L'agrément des organismes devrait être accordé pour une durée limitée qui ne pourrait excéder 5 ans.
- 2 - Des arrêtés ministériels de prescriptions techniques devront être pris pour toutes les rubriques qui seront concernées par ce contrôle par des organismes agréés. Les modalités de contrôle par les organismes agréés devront être précisées soit dans les arrêtés eux-mêmes soit dans des instructions particulières.
- 3 - Pour les installations existantes, le lancement des contrôles devra s'effectuer de façon progressive. Un retour d'expérience du démarrage de ces contrôles devra être organisé.
- 4 - Pour concilier la nécessité d'engager une action ferme lorsqu'un organisme de contrôle constate de graves non-conformités et le souci de ne pas submerger l'inspection sous une masse d'observations mineures, il conviendrait de prévoir une procédure pour traiter les non-conformités les plus graves.

5 - La mise en place effective du contrôle des élevages devrait être coordonnée avec la création d'organismes adaptés au contrôle de ces activités.

6 - Les installations qui seraient soumises à un nouveau régime intermédiaire entre la simple déclaration et l'autorisation avec enquête publique, devraient être soumises au contrôle périodique par des organismes agréés.

7 – Dans le cadre d'une extension du contrôle par un organisme agréé à d'autres rubriques que celles prévues par le projet de décret en cours, les rubriques relatives aux substances toxiques, comburantes, inflammables ou réagissant à l'eau ainsi que les rubriques relatives à des activités comportant à la fois des pollutions et des nuisances devraient être retenues en priorité.

8 - L'administration, en liaison avec les organismes de contrôle devra établir des référentiels de contrôle précisant l'étendue des contrôles à réaliser et les mesures à prendre en cas de non-conformités graves.

9 - La surveillance des organismes agréés s'exercera principalement lors de l'instruction des renouvellements mais également par la réalisation de quelques contrôles de second niveau.

La mise en place d'un contrôle des installations soumises à déclaration par des organismes agréés améliorera l'application des règles relatives à la prévention des risques d'accidents, des pollutions et des nuisances que peuvent présenter ces installations. Ce contrôle devra être circonscrit pour limiter le coût pour les exploitants. Pour l'administration, on ne peut pas en attendre de gain en personnel. Le véritable gain est lié au fait que ce système permettra d'effectuer un contrôle qui aurait demandé plus de 300 agents s'il devait être réalisé par l'administration.

8 – Contradictoire

Le présent rapport a été transmis le 17 mars 2006 à Michèle Rousseau, secrétaire générale du MEDD, Thierry Trouvé, DPPR et à Patricia Blanc chef du SEI.

Par message du 20 mars Michèle Rousseau nous a demandé d'argumenter un peu plus l'estimation des gains en coûts et effectifs et de préparer une synthèse de deux pages.

On trouvera ci-dessous la lettre du 29 mars du DPPR, puis des éléments de réponse de la mission à ces observations.

OBSERVATIONS DU MINISTERE

Service de l'environnement industriel
Bureau de la nomenclature, des émissions
industrielles et de la pollution des eaux

Paris, le 29 mars 2006

Affaire suivie par : Guy MOTTARD
Tel. : 01 42 19 14 37
Fax : 01 42 19 14 67
guy.mottard@ecologie.gouv.fr

Le directeur de la prévention
des pollutions et des risques,
délégué aux risques majeurs

à

Monsieur François BARTHELEMY
Inspection générale de l'environnement

OBJET : Rapport de mission d'audit de modernisation sur le contrôle des installations
classées soumises à déclaration

Ainsi que vous me l'avez demandé, vous trouverez ci-après mes remarques sur le rapport de la mission d'audit de modernisation cité en objet.

Je souhaite tout d'abord remercier la mission de ce travail important réalisé dans des délais particulièrement brefs.

Mes remarques concernent les points suivants :

- Point 2.1 Agrément à durée limitée des organismes de contrôles.

Cette proposition nous semble intéressante car elle permet à chaque renouvellement un réexamen des conditions qui ont présidé à l'agrément initial et un bilan de la qualité des prestations. Ce réexamen présente un intérêt surtout dans la phase de mise en place du système où il est probable que nous aurons à faire face à une demande importante d'agrément d'organismes dont certains n'auront peut-être pas le savoir-faire nécessaire ou qui faute d'un marché suffisant ne pourront maintenir les compétences nécessaires. On peut cependant penser que l'exigence d'accréditation préalable par le COFRAC devrait limiter ce type de situations. La charge de travail supplémentaire générée par le réexamen et le renouvellement de l'ensemble des agréments sera supportée par la seule administration. Il serait donc utile de disposer d'une évaluation du nombre d'unités d'œuvre qui devra être consacré à cette tâche.

- Point 2.3 Lancement des contrôles

Le rapport souligne la difficulté de mise en œuvre du contrôle périodique aux installations existantes en raison notamment de la mauvaise connaissance des installations concernées. En conséquence, il est proposé un délai d'application de 5 ans. Or, cette proposition semble difficile à mettre en œuvre car le Conseil d'Etat a demandé que l'application aux installations

existantes soit faite dans un délai raisonnable et que la date limite en soit fixée dans le décret, contrairement à la proposition initiale qui renvoyait aux arrêtés sectoriels le soin de la fixer. La date du 31 décembre 2008 a finalement été retenue.

- Point 2.4 Traitement des non-conformités

La proposition d'une contre visite dans un délai donné, à la suite d'une visite négative paraît intéressante. Elle renforcerait l'efficacité des contrôles en contraignant les exploitants pour lesquels des non-conformités auront été relevées à prendre les mesures correctives nécessaires. En revanche, le traitement proposé des non-conformités "graves" pose un réel problème de définition dans les arrêtés ministériels. Là aussi, il conviendrait d'estimer les unités d'œuvres supplémentaires nécessaires d'une part à l'élaboration des arrêtés (recensement des cas potentiels de non-conformités graves) et d'autre part en ce qui concerne les suites à donner par l'inspection des installations classées.

Pour mémoire, la loi stipule que le contrôle périodique permet « *à l'exploitant de s'assurer que ses installations fonctionnent dans les conditions requises par la réglementation* ». En application de cette disposition, le projet de décret du Gouvernement prévoit que l'organisme de contrôle agréé n'adresse son rapport de visite qu'au seul exploitant et qu'une information de l'administration est faite par un bilan annuel mentionnant au niveau national et au niveau départemental les fréquences des non-conformités constatées par type d'activités. Cette information, certes synthétique, permet toutefois à l'administration d'exploiter pleinement les résultats des contrôles périodiques en orientant son action vers les secteurs les plus problématiques.

- Point 2.5 Cas des élevages

Le rapport souligne que la situation des élevages est quelque peu différente des autres activités visées par le dispositif et que de ce fait, les organismes chargés du contrôle ne peuvent être les mêmes que pour ces dernières. Il sera donc nécessaire de susciter la création d'organismes spécifiques. Il convient de souligner que la concertation avec ces organismes ne constituerait pas un obstacle à la signature rapide du décret car elle peut être menée pendant la phase de mise en place du dispositif.

- Point 4 Référentiel de contrôle

La proposition de prévoir une mesure de bruit est judicieuse car on sait que cette nuisance est une source de plainte importante (elle avait d'ailleurs été envisagée lors des réflexions préalables à l'élaboration du premier projet de décret en 1997). Elle est relativement facile à mettre en oeuvre et ne devrait pas augmenter le coût des visites de manière importante. Cependant, elle ne doit pas être systématique car il existe des cas où par nature l'activité n'est pas bruyante.

Le directeur de la prévention
des pollutions et des risques,
délégué aux risques majeurs

signé
Thierry TROUVE

REPONSE DE LA MISSION

On trouvera ci-dessous des éléments de réponse, succincts compte tenu des délais, dans l'ordre du rapport.

2.1 - Agréments des organismes

Le renouvellement des agréments implique un travail pour l'administration, plus léger que l'agrément initial. Au paragraphe 6.2 nous avons évalué ce travail à un agent à temps partiel avec l'appui d'experts de l'INERIS, DRIRE et DSV.

2.3 – Lancement des contrôles

L'exigence du Conseil d'Etat de mise en place du contrôle des installations existantes de la première vague d'ici fin 2008 implique que le système démarre au 1^{er} janvier 2007 et que le contrôle des installations relevant de la première vague soit réalisé sur 2 ans au lieu de 5 comme nous le proposons (voir remarque suivante sur les non-conformités). Cela implique une mise en route plus rapide ; par contre pour la suite des extensions qui concernent un nombre beaucoup plus important d'installations, il serait cependant souhaitable de répartir la mise en route sur 5 ans.

2.4 – Traitement des non-conformités

On peut craindre que la première série de contrôles sur les installations existantes ne fasse apparaître un grand nombre de non-conformités. C'est pourquoi nous avons proposé un système à plusieurs niveaux selon la gravité des non-conformité et selon que l'exploitant se met rapidement en conformité ou non. Ce système serait d'ailleurs de nature à répondre à certaines observations du Conseil d'Etat. Lors de la première série de visites on peut estimer qu'il pourra y avoir de l'ordre de 20 à 30 % de contre-visites dont la moitié soit 10 à 15 % exigeront des suites administratives : mise en demeure principalement parfois arrêté complémentaire.

Ceci montre que le délai de mise en route sur 2 ans comme demandé par le Conseil d'Etat ou 5 ans comme nous l'avons proposé n'est pas équivalent. En effet sur 30 000 installations existantes à contrôler si l'on admet un taux de 10 à 15 % cela fait de 3000 à 4500 cas où une intervention de l'inspection des ICPE sera nécessaire. Réparti sur 5 ans, cette activité représente moins d'une dizaine d'agents en équivalent temps plein, activité qui pourrait être compensée par une baisse des contrôles à l'initiative de l'inspection sur ces établissements. Cette même activité répartie sur deux ans représente une vingtaine d'agents.

L'estimation à 300 agents du coût global du contrôle qui serait fait par des organismes agréés plutôt que par l'administration a été jugé élevé. Il faut tenir compte que pendant toute la phase durant laquelle s'effectueront les premières visites des installations anciennes il y aura un taux très élevé de contre-visite que nous avons estimé ci-dessus à 20 à 30 % qui justifie ce chiffre à notre avis.

ANNEXES

	Projet actuel		Proposition d'extension		observations
Rubrique	AM existant	AM à rédiger	AM existant	AM à rédiger	
Substances Toxiques					
très toxiques	X				
phosgène				X	
toxiques			X		
ammoniac	X				
chlore		X			
dioxyde de chlore			X		
formaldéhyde				X	
chlorure d'hydrogène			X		
toxiques particulières				X	
agropharmaceutiques	X				
oxydes d'azote			X		
trioxyde de soufre			X		
MDI		X			
dangereux pour l'environnement A	X				
dangereux pour l'environnement B	X				
organohalogénés				X	
PCB				X	
CFC			X		
laboratoires					
Combustibles					
combustibles				X	
peroxydes organiques				X	
oxygène			X		
nitrate de K				X	
Explosifs- explosibles					
poudres		X			
stockage de poudre	X				
nitrate d'ammonium		X			
engrais à base de	X				
Inflammables					
gaz inflammables comprimés				X	
gaz inflammables liquéfiés	X				
remplissage gaz ,,,		X			
hydrogène			X		
acétylène				X	
acétylène- stockage			X		
oxyde d'éthylène			X		
amines inflammables				X	
liquides inflammables-stockage		X			
liquides inflammables-emploi	X				
liquides inflammables-distribution	X				
solides inflammables				X	
carbure de calcium			X		
Combustibles					
entrepôts		X			

houille					
goudron					
soufre					
allumettes					
bois					
bois stockage humide					
corrosifs					
acides					
acide acétique					
acide chlorosulfurique					
soude					
Radioactifs					rubrique en cours de refonte
Réagissant à l'eau					
Réagissant à l'eau violemment				X	
Réagissant à l'eau			X		

	Projet actuel		Proposition d'extension		observations
Rubrique	AM existant	AM à rédiger	AM existant	AM à rédiger	
Activités agricoles					
bovins	x				voir rapport
porcs					voir rapport
sangliers					
lapins					
volailles	x				voir rapport
couvoirs					
carnassiers à fourrure					
chiens				X	
piscultures					
silos	X				
engrais supports de culture					
fumier					
engrais liquides				X	
dépôt de tabac					
Agroalimentaire					
abattoirs			X		
alimentaires origine végétale	x				
alimentaires origine animale				X	
lait				X	
affinage fromage					
huiles				X	
alcool distillation				X	
vin					
cidre				X	
boissons				X	
alcools stockages				X	
broyage				X	
fermentation acétique					
dextrines					
Textiles cuirs et peaux					
traitement des fibres				X	
moulinage					
fabrication de tissus					
teinture			X		
blanchisserie				X	
utilisation de solvants	X				
teinture peaux				X	
dépôts de peaux					
fabrication de chaussures					
Bois papier					
travail du bois				X	
préservation du bois	X				
charbon de bois					
transformation papier carton				X	
imprimerie			X		

	Projet actuel		Proposition d'extension		Observations
Rubrique	AM existant	AM à rédiger	AM existant	AM à rédiger	
Matériaux minéraux et métaux					
carrières					
broyage concassage			X		
transit matériaux pulvérulents					
transit matériaux					
enrobage			X		
matériel vibrant			X		
minéraux taillage					
verre travail du					
verre travail chimique du					
fonderie plomb	X				
fonderie ferreux	X				
fonderie non ferreux	X				
métaux travail mécanique					
métaux trempe					
bains de sels fondus					
dégraissage	X				
traitement de surface	X				
émail		X			
abrasive			X		
savon					
parfums					
colorants					
polymères					
polymères transformation			X		
polymères stockage			X		
pneumatiques			X		
OGM			X		
médicaments					
opothérapiques					
Déchets					
déchetteries			X		
Divers					
combustion	X				
chauffage caloporteur organique				X	
réfrigération compression	X				
aéroréfrigérants					régime particulier
accumulateurs					
réparation automobiles					
vernis peinture	X				
traitement surfaces photosensibles	X				