

200 ans après, la création des DREAL : une nouvelle vie pour les installations classées ?

La création des DREAL (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement), l'instauration de l'Autorité environnementale, les réflexions sur les évolutions possibles du métier de l'inspection sont autant d'éléments qui expliquent le caractère mouvant du contexte dans lequel s'inscrivent aujourd'hui les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Des procédures d'instruction des dossiers non encore complètement stabilisées, le rôle de chacun des acteurs publics (l'administration centrale de l'Etat, les services préfectoraux, l'Autorité environnementale, l'Inspection) restant à être clairement défini, des organisations à affiner : ce sont autant d'opportunités pour s'engager sur la voie d'une gestion de la procédure ICPE plus rationnelle et efficiente.

Par Philippe LEDENVIC*

Par un curieux hasard du calendrier, une réforme en profondeur de l'administration de l'Etat coïncide avec le bicentenaire du décret-loi de 1810, l'acte de naissance de la réglementation des installations polluantes et dangereuses. Au cours d'une histoire déjà jalonnée de nombreuses étapes, avec en particulier les lois de 1907 et de 1976, en quoi cette réforme structurelle, qui est concomitante à d'autres évolutions lourdes (le Grenelle de l'Environnement, l'émergence de l'autorité environnementale, la création du 3^e régime (l'enregistrement)), pourrait-elle changer la face d'un des piliers de la réglementation environnementale ? Comment, au cœur du cyclone, parvenir à discerner ce qui relève d'une tendance structurelle de l'écume des événements ?

Un socle solide et robuste, un peu replié sur lui-même

Rares sont les instruments juridiques qui se sont autant inscrits dans la durée. On pense souvent aux divers instruments juridiques de l'époque napoléonienne, et notamment au Code civil. On pense aussi à la loi de 1901 relative aux associations ou à celle prononçant la séparation de l'Eglise et de l'Etat qui, somme toute, sont des « jeunettes » par rapport aux premiers. L'exploration de l'histoire des installations classées démontre à quel point c'est un outil qui a su s'adapter régulièrement à l'air du temps : de protecteur des installations à l'origine, d'hygiéniste au début du XX^e siècle, de protecteur des citoyens dans les années 1970, puis plus soucieux de la protection de l'environnement à partir des années 1990.

Ensuite, partant d'une culture essentiellement « technico-administrative », la pratique s'est peu à peu « pénalisée » (et donc mieux formalisée) sous l'effet des différents pro-

grammes de modernisation de l'Inspection des installations classées. Certains ont analysé le fait que si l'inspection, de par sa culture et de par sa tradition, s'était longuement focalisée sur « la régularisation administrative » comme principal mode d'action, elle l'avait fait dans un premier temps de façon un peu désinvolte, avant de le faire de façon plus efficace grâce à une pression de contrôle plus régulière et plus ferme – la mise en demeure étant devenue le moyen le plus courant et le plus rapide pour obtenir gain de cause, loin devant l'exemplarité des sanctions pénales, encore rares. Cette évolution des pratiques a si bien gagné ses galons, que de nombreuses autres lois ont plus ou moins reproduit les dispositions de la loi de 1976 modifiée en matière de sanctions administratives et pénales. Un modèle qui devrait être étendu à l'ensemble des polices de l'environnement dans le cadre d'un projet d'ordonnance d'harmonisation actuellement en cours de préparation. Une constante : la recherche permanente d'efficacité et de résultats. Si le modèle est aussi robuste, c'est bien qu'il a fait ses preuves à l'aune des critères considérés.

Et pourtant, comme souvent dans les cultures consanguines, le « modèle » des installations classées est resté trop souvent à l'écart de certaines évolutions de la société. A ce titre, sous l'impulsion du Grenelle de l'Environnement, de nouvelles problématiques pourraient se faire jour, l'organisation de l'Inspection comme ses pratiques devraient en être modifiées.

De nouveaux défis appelant à une nouvelle organisation

Tout le monde connaît les « fondamentaux » des installations classées, que recouvrent les termes de « nuisances »,

« pollutions » et « risques ». Bref : tout ce qui réfère à la proximité, à l'environnement immédiat.

A l'ère du développement durable, le dispositif pourrait se révéler incomplet :

- ✓ Ainsi, même si la biodiversité est couramment incluse dans l'environnement dans son acception la plus large, elle n'y est pas expressément traitée. Selon le sacrosaint principe du droit administratif français, les réglementations afférentes à ces deux domaines sont théoriquement indépendantes. L'interprétation des gardiens des Codes est sur ce point des plus strictes ;
- ✓ Les activités induites sont, elles aussi, abordées sous l'angle de leurs symptômes, mais pas globalement : si les transports de matériaux, de matières premières ou de produits finis sont le plus souvent abordés dans les dossiers, ils ne sont « pris en charge » qu'au travers de leurs impacts ;
- ✓ Les ministères chargés de l'Industrie et de l'Environnement n'ont cessé, pendant plus de 15 ans, de jouer au chat et à la souris sur la question de savoir si le CO₂ était ou non un polluant atmosphérique... Un débat certes passionnant, mais ô combien stérile : que de temps de perdu ! Ne parlons pas des émissions des autres gaz à effet de serre... Si les lois Grenelle imposent désormais des bilans carbone, cette obligation est opposable aux entreprises, mais pas aux installations ;
- ✓ Plus largement, l'émergence – pour ne pas dire l'intrusion – de l'autorité environnementale (sous la forme d'un avis) dans le processus « installations classées » soulève d'autres questions : comment concevoir un impact environnemental dans sa globalité ? Comment articuler l'instruction d'un dossier « installations classées » avec celle d'autres dossiers ou projets parallèles ? La question se posait déjà pour l'instruction des permis de construire ; l'instruction des carrières, elle, s'articule théoriquement – mais relativement mollement – avec les schémas départementaux ; les procédures « biodiversité » et la préservation des zones humides posent, quant à elles, des questions nouvelles de « compensation » ; le nouveau statut d'installations classées octroyé aux éoliennes va devoir être articulé avec l'instruction des zones de développement éolien qui prennent en compte des aspects touchant à la dimension économique, aux techniques électriques, aux paysages, à la biodiversité... Ajoutons à cela une dimension temporelle et intergénérationnelle, une notion de durabilité qui, elle, n'est pour l'instant pas du tout prise en considération.

Finalement, les installations classées vont-elles être diluées dans une approche globale beaucoup plus large ou, à l'inverse, vont-elles connaître un nouvel élan et prendre une nouvelle forme, comme elles l'ont fait au cours des deux derniers siècles ? Ce socle fondé sur des enjeux « durs » va-t-il être abâtardi par des considérations « molles » ?

Un autre défi d'une autre nature est celui de la double casquette de l'inspecteur, à la fois instructeur et contrôleur. Compte tenu du choix pragmatique qui a été fait de l'associer étroitement à l'élaboration des avis de l'Autorité envi-

ronnementale, il devient, dans le même temps, observateur de l'installation... et de sa propre instruction !

Il est trop tôt pour répondre avec certitude à toutes ces interrogations. La création récente des DREAL permet néanmoins de pressentir quelques-unes des réponses susceptibles d'être apportées. A court terme, elles sont en partie organisationnelles. Elles sont indéniablement de nature culturelle (des évolutions en profondeur).

Premiers pas, réactions et indices

La réforme de l'administration centrale a précédé celle intervenue à l'échelon territorial. Déjà, certaines options ont été prises : la réunion de tous les risques au sein d'une même direction générale, le rapprochement du risque fixe et du risque mobile, les choix de principe sur l'organisation de l'Autorité environnementale, etc. Le pilotage des risques naturels et hydrauliques ressemble de plus en plus à celui des risques technologiques ; ainsi, les textes relatifs aux canalisations et grandes installations de transport de matières dangereuses ressemblent comme deux gouttes d'eau à ceux des installations fixes (un mouvement d'harmonisation largement engagé depuis le début de la décennie, suite à la survenue de plusieurs accidents marquants). L'élargissement des champs de compétence des instances centrales (l'ex-Conseil supérieur des installations classées, l'ex-Bureau d'analyse des risques et des pollutions industriels, etc.) rend ces évolutions naturelles.

Mais on distingue aussi plusieurs évolutions au sein des autres directions du ministère de l'Environnement : l'inclusion de priorités énergétiques dans les programmes annuels de l'Inspection, la multiplication des instructions de dérogations en matière de destruction d'espèces protégées et, surtout, la systématisation des avis de l'Autorité environnementale, une systématisation qui conduit de fait à une ouverture aux autres enjeux et à l'émergence de nouvelles questions, tant techniques que juridiques. Quelques exemples : comment intégrer les mesures compensatoires qui soit découlent des études d'incidence NATURA 2000, soit résultent des avis émis par le Conseil national de protection de la nature en matière de destruction d'espèces protégées ? Comment intégrer la prise en compte des risques dans les avis de l'Autorité environnementale – cette ouverture étant « réciproque » ?

La convergence qui a conduit à la prise de la circulaire relative à l'application de la procédure « Autorité environnementale » aux installations classées, est elle-même intéressante. Cette nouvelle procédure soulève, néanmoins, une délicate question de fond : comment exprimer un regard utile sur une procédure dont l'objet est principalement environnemental ? Si tout le monde reconnaît le caractère largement redondant de l'avis émis par rapport à la procédure elle-même, comment dès lors faire en sorte qu'il apporte un minimum de valeur ajoutée ? L'organisation à mettre en place pour répondre à cette question est tout, sauf neutre. Le regard complémentaire, apporté seulement un an après, par Mme la députée de La Raudière et les membres de la mission qu'elle présidait, s'est traduit par la formulation de

quelques propositions intéressantes visant à rendre le processus administratif globalement plus efficient : pourquoi ne pas procéder, en amont, à une seule consultation des services, portant à la fois sur l'élaboration de l'avis et l'instruction du dossier ? Mais, sans pour autant, en tirer les mêmes enseignements dans l'un et l'autre cas... Nous développerons cette question plus loin.

Comment traiter les installations classées dans le cadre d'une DREAL ?

Un premier réflexe consisterait à se dire que cette question n'a pas lieu d'être et ce, pour un motif bien précis : les groupes de subdivisions des ex-DRIRE ont été préservés sous la forme d'unités territoriales dans les nouvelles directions régionales. Cette décision résulte d'un arbitrage interministériel, qui n'avait rien d'acquis au départ. De l'aveu de tous, ces unités territoriales ont été maintenues sur la base d'un raisonnement des plus pragmatiques : pourquoi vouloir changer quelque chose qui marche ? Plus profondément, le couplage « siège – unités territoriales » qui permet de concilier une réactivité et une proximité au service des acteurs locaux avec une expertise solide et efficace fonctionnant en réseau national, est apparu opportun sur un sujet reconnu comme très technique : il aurait été risqué de perdre ce couplage, dont la plupart des industriels s'accordent à reconnaître, 5 ans après la catastrophe d'AZF, qu'il avait gagné en compétence et en professionnalisme avec la création des pôles Risques et la spécialisation des subdivisions. La meilleure assurance qui puisse être donnée quant à l'avenir des unités territoriales est d'ailleurs bien celle-là : les plus hautes autorités de l'Etat ont reconnu la robustesse d'un modèle confronté à l'épreuve du temps, au point de ne pas lui en préférer d'autres.

Une novation toutefois : rien n'impose aux DREAL d'adopter le même modèle d'organisation. En clair, l'organisation des DREAL doit être la résultante d'un projet de service adapté à chaque région et à chaque territoire (tenant compte du poids des activités industrielles variable d'une région à l'autre, du nombre et de la superficie des départements composant la région considérée). De toute évidence, la Haute-Normandie et le Nord-Pas-de-Calais, deux régions fortement industrialisées et bi-départementales, peuvent opter pour une organisation radicalement différente de celle retenue par la Franche-Comté, qui, pour sa part, connaît une concentration industrielle plus faible, ou encore de celle adoptée par la région Rhône-Alpes dont la superficie et le nombre de départements la composant justifient le choix d'une organisation plus « décentralisée », plus éclatée. Dès lors que « le jeu est soudain ouvert », sous réserve du maintien des unités territoriales, la question de l'organisation du siège peut théoriquement devenir, elle aussi, plus ouverte.

De l'examen, *a posteriori*, il ressort que la quasi totalité des régions ont maintenu un service en charge du pilotage et de la gestion des installations classées. Le fait que la région Rhône-Alpes ait choisi, pour sa part, de répartir ces responsabilités au sein de deux services n'est certainement

pas étranger au fait qu'il m'ait été proposé de rédiger cet article.... Je m'efforcerai tout de même de rester aussi objectif que possible dans la suite de cet article.

Logique métier ou logique d'objectifs ?

La robustesse de l'inspection est largement liée aux progrès qui ont été réalisés au cours de la dernière décennie pour professionnaliser le métier d'inspecteur : qu'il s'agisse des programmes de modernisation successifs de l'Inspection, de la spécialisation des fonctions d'inspecteur (au siège comme en unité territoriale), la mise en place d'indicateurs et d'objectifs élaborés dans le cadre de la LOLF, etc. Autant de démarches qui ont contribué à consolider le métier de l'inspection. Si la rigueur de l'inspection, son professionnalisme, voire son objectivité étaient souvent décriés il y a encore une vingtaine d'années, l'écoute aujourd'hui des parties prenantes permet de se convaincre des progrès significatifs réalisés depuis : les industriels reconnaissent désormais qu'ils bénéficient d'un traitement de plus en plus homogène à l'échelle du territoire national, les associations trouvent dans l'Inspection (le plus souvent) un interlocuteur ouvert avec lequel ils peuvent travailler, même si, ici ou là, certaines installations font toujours exceptions (des installations qui ne sont d'ailleurs pas les plus lourdes). La systématisation des procédures administratives et pénales, une application stricte des dispositions les plus formelles de la loi sur les installations classées conduisant néanmoins à la régularisation de nombreuses situations, l'application de démarches qualité aux processus de l'inspection (notamment en matière de contrôles)... permettent de consolider un métier de l'inspection, dont la technique tout autant que la pratique ne sont guère plus contestées. Un autre gage de qualité réside dans un pilotage centralisé des « inspections », qu'elles soient industrielles ou vétérinaires, le rôle d'organisation et de coordination de l'inspection étant confié aux DREAL.

Un des choix possibles est celui de maintenir l'unité du métier de l'inspection au sein d'un service du siège – une unité qui va de soi au plan territorial. Un autre choix, partant du constat de la maturité de l'Inspection, peut consister à rapprocher l'Inspection d'autres métiers similaires, dans une optique d'enrichissement mutuel : pourquoi ne pas marier l'inspection des installations classées avec la police de l'eau ? Voire avec la police de l'environnement ? Pourquoi ne pas profiter du grand mouvement de « rassemblement des risques » pour les aborder de façon similaire ? C'est déjà le cas pour tout ce qui fait l'objet d'études de dangers. Mais cela pourrait aussi l'être, dans une certaine mesure, pour tout ce qui fait l'objet de plans de prévention des risques.

En particulier, l'expérimentation du rapprochement DRIRE-DIREN avait déjà pu mettre en évidence les grandes différences d'approche existant entre la sécurité des barrages concédés et celle des digues et barrages soumis à la loi sur l'eau. Dans le même esprit, la réduction de la vulnérabilité en zone d'aléas faisait curieusement l'objet de traitements différenciés selon que l'aléa était d'origine natu-

relle ou d'origine anthropique : que l'on essaie de réduire à la source l'aléa anthropique est une règle de base de la prévention, que l'on traite différemment les habitations et les activités industrielles en fonction de l'aléa auquel elles sont soumises (et surtout d'une probabilité différente) apparaît beaucoup plus troublant.

Sans remettre en cause l'unicité de son pilotage, il me paraît possible de faire évoluer les pratiques de l'inspection, par croisement avec celles d'autres métiers, simplement en les rapprochant. Comme dans tous les autres domaines pris en charge par une DREAL, c'est bien la diversité des pratiques et des expériences qui permet à chacun de progresser. Il est nécessaire de préserver l'animation métier, qui consolide les pratiques. L'ambition est à la fois de les consolider et de les améliorer, grâce aux étonnements de chacun au regard de ce que fait son voisin.

Un premier exemple : la recherche de substances dangereuses pour l'environnement. A l'origine, la directive cadre sur l'eau et sa « traduction en droit français » : les SDAGE. Il est étonnant de constater l'application qui en est faite dans les différentes régions, selon que l'on s'intéresse aux installations classées ou aux stations d'épuration urbaines. Et pourtant, il s'agit bien de la même directive, des mêmes polluants, des mêmes SDAGE et des mêmes cours d'eau... Il ne me paraît ni inconvenant ni impossible d'essayer de traiter ces deux types d'installations de façon cohérente.

Un autre exemple : la prévention des risques des canalisations. Ainsi, dans le cas d'une canalisation venant à déborder du périmètre d'un site SEVESO, pour quelques dizaines ou centaines de mètres, il est intéressant de comparer les mesures de maîtrise de l'urbanisation qui sont applicables selon que la canalisation est sur le site ou est hors du site... Il est instructif d'inclure les canalisations hors site dans les études de dangers du site. Il peut même être intelligent de les traiter comme partie intégrante du site.

Ces deux exemples se veulent tout, sauf manichéens : dans le deuxième exemple, c'est le rapprochement des réglementations et des structures qui permet d'améliorer le traitement des problèmes, ce n'est pas l'organisation qui apporte la solution. Dans les deux cas, néanmoins, c'est bien le croisement des logiques qui permet de soulever de nouvelles problématiques. Croiser l'inspection avec d'autres métiers permet de porter un regard neuf sur les pratiques de l'inspection, sans en affaiblir l'efficacité.

De la police administrative à l'évaluation environnementale : un autre métier ?

Dès 2005, la question de la sollicitation pour avis d'une nouvelle autorité environnementale au titre des procédures ICPE était posée au Conseil supérieur des installations classées. Entre le respect scrupuleux de la doctrine d'une autorité « intégralement indépendante », c'est-à-dire bien sûr indépendante vis-à-vis du porteur de projet, mais aussi de l'autorité autorisant le projet (et donc du préfet de département), et un certain pragmatisme préconisant une confusion entre l'Inspection et l'Autorité (pour cause de moyens),

le débat fit rage jusqu'en 2009. Ce n'était que la première phase du débat.

Après des contorsions redoutables pour arriver à trouver le meilleur compromis entre la doctrine et le pragmatisme, le choix fut fait en faveur d'un « hybride présentable ». Il se trouve que, pour les projets, l'Inspection est le service instructeur au profit du préfet de département, tandis que l'Autorité environnementale exerce sa mission au profit du préfet de région.

Chaque DREAL doit alors faire face à plusieurs questions redoutables :

- ✓ Qui est en charge de la préparation des avis de l'Autorité environnementale ?
- ✓ Qui intervient dans la procédure, tant au stade de la recevabilité du dossier ICPE qu'à celui du déclenchement de la procédure de l'avis de l'Autorité environnementale ? Et, au final, qui signe ?
- ✓ Accepte-t-on des réponses différentes à ces questions selon que l'installation est suivie par l'Inspection de la DREAL ou par celle des nouvelles directions départementales de la protection des populations (DDPP), qui, dans certains cas, ont intégré les bureaux des préfectures gérant les étapes administratives des procédures d'installations classées ?

Quand on ajoutera que l'Autorité environnementale doit en outre s'appuyer sur une contribution des services départementaux élaborée sous l'autorité des préfets de département, on comprend vite qu'il va être difficile de donner de la lisibilité à la procédure ICPE et ce, aussi bien vis-à-vis des parties prenantes externes que des agents des services précités.

Les premiers mois de mise en œuvre de cette nouvelle mission ont permis de définir des solutions qui, à défaut, d'être simples et lisibles, permettent néanmoins d'en respecter la philosophie, et reposent sur une répartition des tâches entre les équipes du siège qui assurent le pilotage de l'inspection, les unités territoriales qui peuvent également participer à l'élaboration de la contribution du préfet de département et une équipe généralement dédiée, en DREAL, à l'exercice de l'autorité environnementale pour tout ce qui concerne l'examen des plans, programmes et projets soumis à la réglementation ICPE.

Après un premier retour d'expérience, on peut également présumer une optimisation des processus réglementaires afin de ne pas rajouter un délai « structurel » de 2 mois à des délais d'instruction d'ores et déjà considérés comme trop longs.

Un retour d'expérience approfondi fait apparaître, quant à lui, une vraie évolution de fond dans l'exercice de ces différentes missions : par nature, le service instructeur recueille des avis diversifiés et complets, met en perspective les différents enjeux et a la responsabilité de proposer à l'autorité décisionnelle (en l'occurrence, le préfet de département), après avis du CODERST (Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques), de prendre une décision favorable ou défavorable, accompagnée de prescriptions de nature à traiter de façon appropriée les nuisances et les risques induits par le projet. Il s'agit clairement d'un arbitrage motivé et hiérarchisé, qui

doit être soumis à l'autorité compétente. A l'inverse, l'avis de l'Autorité environnementale (après quelques années de tâtonnement) ne se concrétise pas – sauf rares exceptions – par un avis formel global, mais se présente sous la forme d'une compilation de remarques factuelles et aussi complètes que possible, devant permettre d'évaluer la qualité du traitement environnemental du projet : il ne faut rien oublier, même si chaque sujet peut être traité à due proportion des enjeux environnementaux qu'il recouvre. Ce deuxième exercice est d'autant plus délicat qu'il intervient dans la foulée de la délivrance de l'avis de recevabilité, dont l'objet principal est d'indiquer si le dossier est complet, sur la forme, sans nécessairement préjuger de sa qualité sur le fond : ainsi, l'inspecteur peut parfaitement se prononcer sur la recevabilité d'un dossier en la forme et élaborer, dans le même temps, un avis complet potentiellement très critique sur le même dossier... pour conclure à la fin du processus, après enquête publique et avis des services, que l'installation peut être autorisée, moyennant de solides contreparties imposées sous forme de prescriptions.

Si un tel résultat peut paraître bien peu compréhensible pour les opposants au projet, ce dispositif décisionnel place surtout l'inspecteur dans une situation quasi schizophrénique, puisqu'on lui demande à trois stades différents de traiter le même dossier avec trois regards complémentaires : le premier (stade de la recevabilité) se veut froid et purement formel, le second (l'avis de l'Autorité environnementale) est analytique à l'extrême, fouillé, voire pointilleux, enfin, le troisième (la proposition de décision) traduit la posture de l'arbitre appelé à faire le tri et à pondérer les différentes considérations, le cas échéant en imposant de solides corrections sur le fond à un dossier initialement improbable...

L'organisation interne de l'Inspection, notamment au sein des DREAL, doit être pensée de manière à prémunir, autant que possible, contre ce risque de schizophrénie en prévoyant des processus différents pour chacun des rôles précités.

Pour l'instant, le juge administratif n'a pas encore été saisi de ce sujet : de bien beaux mémoires, débats et jurisprudences en perspective... C'est probablement, parallèlement à la création des DREAL, l'évolution la plus troublante du métier de l'inspection. On peut douter de la stabilité de ce dispositif à long terme, sans que l'on puisse pour autant déterminer à coup sûr sous quelle impulsion il pourrait être remis en cause, ni quel dispositif alternatif serait susceptible d'offrir de meilleurs résultats à tous points de vue (pour l'environnement, pour les porteurs de projets) ou une efficacité globale améliorée.

Et l'enregistrement ?

Quant à la création du 3^e régime (un régime qui déchaîne des réactions avant tout idéologiques de la part des pro et des anti-), à condition de rester prudent sur son champ d'application, et dès lors que sa principale fonction est de rendre l'Inspection globalement plus efficace, sans baisser la garde au regard des exigences environnementales, on

peut prédire qu'elle n'aura que peu d'impact sur l'organisation de l'Inspection à l'échelon des DREAL et *a fortiori* sur la culture des inspecteurs. A-t-on vu une évolution plus fondamentale depuis que les installations relevant du régime de la déclaration peuvent être soumises au contrôle de tiers ? Vu la grande vigilance dont font preuve les associations environnementales vis-à-vis d'un régime qu'elles contestent, il serait étonnant de voir des installations qui seraient soumises au régime considéré s'implanter sur des territoires à l'insu de tous. En tout état de cause, au niveau de l'Inspection, il est exclu de traiter ces installations différemment de celles soumises au régime de l'autorisation, si elles devaient générer des nuisances ou des risques spécifiques.

Le vrai défi : ne va-t-on pas passer d'une « logique globale industrielle » à une « logique globale environnementale » ? L'inspection ne va-t-elle pas y perdre son âme historique ?

Comme toujours, le volet le plus profond est de nature culturelle. Le choix de la « 2^e approche » (1) a permis de révéler très tôt une question de nature existentielle. Dès leur origine (en 1810), les textes sur les installations classées s'intéressaient au moins autant à la protection des entreprises vis-à-vis de leur environnement que l'inverse. Tant la formation de base des inspecteurs que leur mobilité dans le « système DRIRE », entre sécurité industrielle, sécurité et pollution des véhicules, développement industriel, métrologie... les avaient amenés à se familiariser avec les objets industriels pris dans leur globalité. L'arbitrage du printemps 2008, qui a coupé les DRIRE des missions de développement industriel, a entériné le choix, aussi implicite qu'explicite, de tourner une nouvelle page de l'organisation administrative française.

Pour ceux qui ont vécu la fin des DRIRE, celle-ci n'est pas apparue comme une rupture totale : déjà, dès la fin des années 1990, les missions de développement industriel avaient été séparées des missions régaliennes. C'était probablement le début de l'éloignement. Néanmoins, pour l'avoir vécu personnellement, à plusieurs reprises, la connaissance fine des processus industriels reste le plus souvent le meilleur outil d'anticipation pour un site industriel, en particulier pour optimiser son fonctionnement, la réduction de ses coûts, etc. En fait, qu'on le veuille ou non, cette évolution inéluctable s'appelle le développement durable : tout un chacun sait très bien que désormais l'optimisation des processus industriels va passer, de plus en plus, par une gestion plus rationnelle de l'énergie, des matières premières,... toutes choses que la France importera de plus en plus, et pas toujours en provenance des pays les plus sûrs. Négliger pour un exploitant la sécurité de ses installations risque, au mieux, de lui coûter très cher le jour où l'accident se produira, au pire, de conduire à la fermeture inexorable des installations correspondantes... et avoisinantes, voire similaires (le cas d'AZF est sur ce point exemplaire, avec la fermeture de la SNPE, qui avait pourtant

résisté à l'explosion). Négliger pour un industriel la qualité de ses produits finis risque très vite de ne pas passer inaperçu : qu'en sera-t-il alors de la pérennité de ses marchés ? L'élaboration d'un PPRT est une occasion unique et essentielle pour s'assurer de l'intégration d'un site industriel dans un environnement urbain, à l'échelle d'une décennie.

Et finalement, n'est-ce pas là le sens de l'histoire ?

Il est trop tôt aujourd'hui pour prédire comment aura évolué l'inspection dans dix ans, si elle aura su conserver une approche teintée de développement durable. La gestion rationnelle des ressources devrait être la prochaine « frontière » à franchir par l'Inspection des installations classées : la création des DREAL pourrait temporairement déplacer son centre de gravité vers des matières surtout environnementales – sous l'effet de l'instauration de l'Autorité environnementale –, en s'intéressant avant tout aux symptômes et moins aux causes. Le glissement vers la gestion économe

des ressources marquerait un retour aux sources, qui permettrait de continuer à appréhender l'industrie dans sa globalité de « secteur de transformation ».

Si les organisations ministérielles sont dépendantes des remaniements successifs, il est heureux de constater que les DREAL n'ont, pour leur part, pas été impactées à ce jour. Continuons à avoir confiance dans les compétences accumulées et dans les textes patiemment affinés et complétés au fil du temps, et n'ayons pas peur d'avoir de nouvelles ambitions pour le métier de l'inspection.

Notes

* Directeur régional de la Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Rhône-Alpes.

(1) L'éclatement des thématiques de l'inspection entre deux services différents.