

## Le point de vue des élus

INTERVIEW de M. Jacques VERNIER\*

Maire de la ville de Douai et Président du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT)

**Responsabilité & Environnement :** *Nous venons de fêter le bicentenaire de la loi sur les installations classées, et le texte fondateur de la réglementation actuelle a été voté en 1976. Pour autant, ces réglementations évoluent fréquemment. Quelles sont, pour vous, les évolutions marquantes de ces dix dernières années ?*

Jacques Vernier : Deux événements ont, sans aucun doute, marqué profondément cette période : le premier est la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques et, plus particulièrement, son volet « Maîtrise de l'urbanisme autour des établissements à risques ». Ce volet tirait les conséquences en matière d'urbanisme de la catastrophe d'AZF à Toulouse (en 2001) et mettait en place les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), qui ont pour but de résoudre les situations difficiles héritées du passé de proximité entre des zones construites et des établissements à risques. Ces plans permettent de mettre en œuvre trois types de mesures : l'expropriation (ou le délaissement) d'immeubles très menacés par un établissement à risques, des travaux de protection d'immeubles (par exemple, contre le souffle d'une explosion éventuelle) ou des mesures supplémentaires de maîtrise à la source dans l'établissement industriel. Je dois d'ailleurs avouer l'heureuse surprise qu'a été pour moi de constater que ce qui était au départ un dispositif essentiellement tourné vers la maîtrise de l'urbanisme et la protection des immeubles a, en définitive, conduit prioritairement à l'adoption de mesures de réduction du risque à la source dans les établissements.

Le deuxième événement important de cette période est l'introduction du 3<sup>e</sup> régime d'installations classées (l'enregistrement) venu compléter les deux régimes qui existaient jusqu'alors, celui de la déclaration et celui de l'autorisation. C'est en 2005, à la suite d'un rapport de l'Inspection générale de l'environnement et lors d'une réunion du Conseil supérieur des installations classées (devenu depuis le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques), que, pour la première fois, la nécessité de voir apparaître un régime intermédiaire s'est imposée à beaucoup d'acteurs.

J'étais initialement favorable, pour ma part, à une déclaration avec possibilité d'opposition (comme en matière d'eau) plutôt qu'à une autorisation simplifiée : en effet, qui dit « autorisation » (et donc, acte « positif » de l'administration) sous-entend inévitablement source de lourdeurs procédurales. Au terme de nombreux débats, la solution d'une autorisation simplifiée a cependant été retenue.

Ce troisième régime dénommé « enregistrement » est véritablement bien adapté à des installations standardisées, comme le montrent les premières rubriques qui ont été retenues pour sa nomenclature (entrepôts, stations-services...).

Pour ces installations « standard », il apparaissait légitime que des prescriptions « standard » soient imposées par un arrêté national sans qu'il soit besoin de prendre un arrêté préfectoral au cas par cas, ni de réaliser une étude d'impact ni encore une enquête publique. Toutefois, en cas de sensibilité particulière du milieu naturel ou de cumuls d'impacts, il est toujours possible d'en revenir aux procédures d'autorisation (étude d'impact et enquête publique). Et, de toutes les façons, le public, qui reste informé et consulté grâce à la mise en ligne des dossiers, peut toujours donner son avis.

Ajoutons qu'une nouveauté considérable de la procédure d'enregistrement tient au fait que l'exploitant doit justifier, dès le dépôt du dossier, qu'il respecte bien les prescriptions de l'arrêté standard et que l'inspecteur des installations classées doit, lors d'une première visite de récolement, contrôler le respect de ces prescriptions.

Je suis de ceux qui pensent que la standardisation des prescriptions (pas de dérogation ! pas d'adaptation !), la nécessité de justifier de la conformité à ces prescriptions lors du dépôt du dossier, la visite de récolement faite par l'Inspection, avec, néanmoins, la possibilité de revenir à la procédure traditionnelle en cas de sensibilité particulière du milieu naturel, font de la procédure d'enregistrement une conciliation remarquable des impératifs de la simplification des procédures et de ceux de la défense de l'environnement.

**La table ronde sur les risques industriels, que vous avez animée en 2009 dans le prolongement du Grenelle de l'Environnement, a débouché sur trente-trois propositions, qui sont pour la plupart mises en œuvre. Quels enseignements avez-vous tirés de ces travaux ?**

La table ronde venait s'inscrire dans la continuité d'un Grenelle qui avait quelque peu ignoré la problématique des risques industriels et agricoles. Cet oubli provenait probablement du fait que la logique de concertation existe depuis longtemps, dans ce domaine. La table ronde est avant tout un exercice de consensus (qu'à titre personnel, j'apprécie particulièrement).

Elle a permis, dès 2010, d'apporter des modifications législatives (Grenelle 2) ou réglementaires, notamment sur les sujets suivants :

- ✓ En ce qui concerne les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), la table ronde s'était inquiétée du trop faible financement des travaux de protection réalisés par les particuliers : le crédit d'impôt a été depuis doublé, passant de 15 à 30 %. De même, elle s'était demandé ce qu'il se passerait si les trois financeurs (l'exploitant, l'État et les collectivités locales) ne parvenaient pas à un accord sur le financement des mesures de prévention (expropriation, mesures à la source...), une réflexion à l'issue de laquelle elle a proposé des solutions.
- ✓ En ce qui concerne l'information du public, la table ronde a obtenu que le public soit informé, en ligne, du dossier et des conclusions du commissaire enquêteur. Elle a obtenu, en outre, pour les sites SEVESO, un allongement de la durée d'enquête et la tenue obligatoire d'une réunion publique.

*Le Conseil supérieur des installations classées (CSIC) est devenu le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) : quelles sont, en matière de compétences et de gouvernance, les évolutions induites par ce changement ?*

Plus encore que les évolutions en matière de compétences du CSPRT, c'est l'évolution de sa composition qui m'apparaît primordiale. J'ai souhaité – avant même le Grenelle de l'Environnement – la présence de deux collègues, dont l'importance de leurs apports qualitatifs et quantitatifs ne s'est jamais démentie :

- ✓ Tout d'abord, la présence d'élus (surtout d'élus de terrain) m'est apparue importante. Je suis longtemps resté le seul élu au sein du CSIC. Or, l'élu local est un acteur incontournable de la prévention des risques. Il est, tout d'abord, le responsable de l'urbanisme de sa commune et, à ce titre, il est souvent très lourdement impacté par la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques, et plus généralement par la mise en place de distances d'isolement entre installations classées et habitations. Il est aussi, souvent, le médiateur des conflits de voisinage. Il est, enfin, l'arbitre local entre les intérêts économiques et les intérêts environnementaux.
- ✓ Le deuxième collègue dont j'ai souhaité très tôt la présence au CSIC (devenu CSPRT) est celui des syndicats de salariés. Hier présents en tant que personnes qualifiées, et demain en tant que membres d'un collège à part entière, les organisations syndicales produisent des contributions remarquables à l'élaboration de la réglementation de par leur connaissance – de l'intérieur – des mondes industriels et agricoles.

Par ailleurs, je me réjouis de l'extension des compétences du CSPRT : outre les installations classées, celui-ci est désormais compétent pour les canalisations et pour les installations nucléaires de base

*Néanmoins, la question de l'équilibre des collègues en matière de gouvernance est souvent soulevée.*

*Quelle est votre vision de cet équilibre, notamment vis-à-vis du monde associatif (ONG) ?*

Les associations de défense de l'environnement sont des partenaires particulièrement utiles dans l'élaboration de la réglementation. Plus que par leur nombre, c'est par leurs compétences et leur capacité à intervenir que les ONG fondent leur influence dans des conseils tels que le CSPRT. Je ne peux que me féliciter d'avoir, dans les associations présentes au CSPRT, des représentants dont les capacités à intervenir dans les débats et l'assiduité aux réunions font d'eux des acteurs précieux et particulièrement écoutés de la concertation.

Qu'il me soit d'ailleurs permis de dire que ces qualités – qui sont partagées par l'ensemble des acteurs du CSPRT, notamment les milieux économiques et les corps de contrôle, avec leur immense expérience – ont permis de faire du CSPRT un lieu d'échanges en direct, qui permet l'élaboration en « live » de la réglementation, à l'instar d'un véritable parlement, et non pas un « nième » comité consultatif.

Cela avait d'ailleurs été une de mes principales sources d'étonnement lorsque je suis devenu président du CSIC (CSPRT) en 2004 : les services du ministère (chargé de l'Environnement) prennent en compte quasi intégralement les remarques et conclusions du Conseil, même lorsque celui-ci rejette purement et simplement un texte. Au point que l'on a le sentiment, grisant, de « faire le règlement », lors des réunions du Conseil. Cela me rappelle ce sentiment exaltant que j'avais de « faire la loi » lorsque j'étais parlementaire. Cela contraste singulièrement avec ce qui se passe dans une pléthore de conseils, de commissions, de comités (fût-ce de hauts comités...), dont les débats n'ont parfois pas beaucoup de débouchés opérationnels...

*En tant que président du CSPRT, que pensez-vous de la production réglementaire en matière d'installations classées, que l'on juge parfois pléthorique ?*

Nous sommes sans cesse écartelés entre la simplicité du droit et la simplicité pour l'exploitant. En effet, nous sommes souvent confrontés au choix entre un texte générique, par définition très large au regard du nombre de secteurs d'activités couverts mais qui devient rapidement inexploitable tant pour l'exploitant que pour l'inspecteur, et un texte très sectoriel, « autoportant », adapté à chaque activité industrielle. Cette dernière solution multiplie bien sûr les textes et elle donne l'impression d'une inflation de textes afférents aux risques technologiques.

J'ai, pour ma part, une petite préférence pour des textes sectoriels et précis. Quand on élabore des textes plus généraux, on compense leur imprécision au moyen de guides ou de normes, un peu comme l'a fait l'Union européenne au titre de la fameuse « nouvelle approche » : on allégeait les règlements et les directives, mais on renvoyait à des normes... A ceci près que lesdites normes ou lesdits guides sont moins officiels, moins transparents et, finalement, moins démocratiques qu'un règlement...

*On présente parfois la loi de 1810 comme « pro-industrielle ». Pensez-vous que l'on puisse aujourd'hui faire le même constat pour la réglementation actuelle ?*

Cette assertion était peut-être vraie à l'époque, mais cette analyse ne saurait prévaloir à l'heure actuelle tant est important le rééquilibrage entre les intérêts de l'économie et de l'écologie, rééquilibrage qui est intervenu il y a déjà plus de deux décennies.

A l'échelon national, la France a sanctuarisé la protection de l'environnement dans sa Constitution et dans son Code de l'environnement (article L.110-1 ou, en ce qui concerne les risques technologiques, article L. 511-1). Beaucoup de milieux naturels spécifiques font aussi l'objet de protections particulières. Par voie de conséquence, les nombreux arrêtés de prescription nationaux, activité par activité, proposés par le CSPRT me paraissent très équilibrés, sans doute aussi à cause de l'équilibre des collègues composant le CSPRT et de la confrontation fructueuse entre leurs points de vue (se référer aux points 3 et 4 ci-dessus), et à cause, aussi, de l'impressionnante consultation « tous azimuts » faite par l'administration sur les textes avant leur passage en CSPRT.

Au niveau local, les progrès ont été énormes également, notamment en matière d'information et de consultation du public. Tout d'abord, la loi du 19 juillet 1976 est venue remplacer l'enquête *commodo et incommodo* par l'enquête publique menée par un commissaire-enquêteur indépendant. La mise en ligne toute récente du dossier et de l'avis de ce commissaire-enquêteur y contribue aussi (se référer au point 2 ci-dessus). Ensuite, l'intervention dans le mécanisme de prise de décision d'une commission départementale qui réunit les parties prenantes (le Coderst, dans la majorité des cas) permet d'être sûr que l'ensemble des consultations a été pris en compte de manière correcte.

*L'introduction récente de l'autorité environnementale est venue transformer la procédure « installations classées » en ajoutant une étape supplémentaire dans la vérification initiale du dossier. Que pensez-vous de cette nouveauté ?*

Depuis 2009, la nouvelle « autorité environnementale » est chargée de vérifier la qualité des études de l'impact d'un projet industriel sur l'environnement. Cela est important. Afin de lutter contre les études d'impact légères (voire « bidon »), j'avais, comme rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi Barnier en 1994, soutenu un amendement visant à l'agrément systématique des bureaux d'études réalisant des études d'impact, un amendement qui, à l'époque, n'avait pas été soutenu par le Gouvernement. Je le regrette un peu, car, en définitive, l'évaluation de chaque étude d'impact par une autorité environnementale se révèle être un processus plus lourd.

L'autorité environnementale constitue néanmoins une bonne alternative (elle nous est de toute manière imposée par l'Europe). Je fais d'ailleurs partie des dix-sept membres de l'Autorité environnementale « nationale » qui évalue les études d'impact des projets ou des programmes initiés par le ministère de l'Ecologie et du Développement durable ou par les organismes qui en dépendent (le ministère ne pouvant, dans ces cas, être juge et partie...).

En matière d'installations classées, ce dispositif me paraît cependant peu lisible du fait que l'autorité environnementale est incarnée par le préfet de Région, alors que c'est le préfet de Département qui autorise l'exploitation (d'autant plus que comme on le sait, il s'agit parfois d'une seule et même personne...).

### Note

\* Ingénieur général des Mines honoraire.  
Président du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT).