

Circulaire du 25 octobre 2004 relative à l'inspection des installations classées - Plan national santé - environnement (PNSE)

NOR : *DEV0540309C*

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Références : circulaires des 15 janvier et 13 juillet 2004, PNSE.

Pièce jointe : une annexe.

Le directeur de la prévention des pollutions et des risques à Mmes et MM. les préfets de région ; Mmes et MM. les préfets de département.

Le Plan national santé - environnement (PNSE) a été approuvé le 21 juin 2004. Ce plan d'action, dont plusieurs exemplaires vous ont été transmis en août, permet de répondre aux engagements pris par la France au niveau international lors des conférences internationales organisées par l'Organisation mondiale de la santé.

Il implique particulièrement le ministère de l'écologie et du développement durable sur les aspects liés à la réduction de l'impact des activités industrielles. Plusieurs des quarante-cinq actions du PNSE à mettre en oeuvre d'ici à 2008 figurent d'ailleurs déjà dans les actions nationales 2004 de l'inspection des installations classées.

Parallèlement aux instructions pour la déclinaison du PNSE qui vous seront adressées au nom des trois ministères concernés (écologie, santé, travail), je souhaite vous indiquer quelques lignes directrices quant à l'action de l'inspection des installations classées dans le cadre de ce plan.

En premier lieu, la mise en place de ce premier PNSE doit être l'occasion d'affirmer l'implication de l'ensemble de l'inspection sur les problématiques liées aux risques chroniques. Il ne s'agit pas là d'une facette nouvelle de l'action de police des installations classées qui vous est confiée : l'exigence de réduction des impacts (en particulier des émissions) et de mise à niveau des installations industrielles en fonction des meilleures pratiques en la matière est déjà, depuis longtemps, inscrite dans notre réglementation.

En second lieu, la priorité doit être donnée à l'action de réduction de l'impact sur l'environnement. L'évaluation de risque sanitaire n'est qu'un outil au service de cette politique et ne doit pas être une fin en soi. Son intérêt principal est la hiérarchisation des priorités.

Ces considérations sont au coeur des trois actions qui sont les principaux points d'ancrage de l'inspection des installations classées dans le PNSE :

- la prévention des risques de légionellose liées aux tours aérofrigorifères ;
- l'action relative aux sols pollués au plomb ;
- la stratégie de réduction des émissions de substances toxiques.

Des instructions spécifiques concernant la légionellose vous ont été adressées. Les deux autres actions, pluriannuelles et insérées telles quelles dans le PNSE, ont été cadrées par des circulaires ministérielles en date des 15 janvier et 13 juillet 2004 ; ces textes sont plus que jamais d'actualité.

S'agissant de la stratégie « substances », j'appelle votre attention sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une réglementation nouvelle mais bien d'une démarche de priorisation des actions de l'inspection des installations classées sur les risques chroniques liés aux installations en fonctionnement.

Différents outils méthodologiques ont été publiés par le ministère en charge de l'environnement afin de guider sur le plan technique les travaux des services d'inspection (DRIRE, DDSV). Afin de vous aider à faire partager le plus largement possible les enjeux afférents, vous trouverez ci-joint une note de positionnement du ministère de l'écologie et du développement durable sur le sujet.

Je vous informe par ailleurs que suite au retour d'expérience de l'utilisation des outils déjà existants - s'agissant des sites et sols pollués notamment - (utilisation parfois trop chronologique, prescription d'études à répétition...), une évolution de ceux-ci va être engagée. Un programme de formation des inspecteurs et d'information des acteurs concernés sera mis en place à compter du second semestre 2005.

Ces perspectives d'évolution des outils ne remettent bien sûr pas en cause les directives actuelles en matière de sites et sols pollués.

Enfin, je vous rappelle qu'il vous appartient de me faire parvenir pour le 31 décembre 2004 les éléments de cadrage des deux actions rappelées ci-dessus (notamment la liste des sites concernés). Je vous demande en outre de veiller à ce que, dès ces éléments déterminés, la DRIRE assure en conseil départemental d'hygiène une présentation du plan d'actions ainsi constitué.

*Le directeur de la prévention des pollutions et des
risques,
délégué aux risques majeurs,
T. Trouvé*

INSTALLATIONS CLASSÉES ET SANTÉ -ENVIRONNEMENT QUELS ENJEUX ? QUELLE DÉMARCHE ?

A. - Quels enjeux ?

Les atteintes portées à l'environnement et à leur santé préoccupent de plus en plus nos concitoyens. Ils ne s'émeuvent pas seulement d'être confrontés à des pollutions ou à des nuisances, mais veulent savoir quelles en sont les conséquences possibles pour leur santé et, surtout, quelles actions ont été menées pour les maîtriser.

On notera également la préoccupation croissante au sujet des expositions prolongées à de faibles doses de produits chimiques parfois peu ou mal connus, les interrogations quant aux cancers d'origine environnementale (*cf.* l'Appel de Paris lancé par plusieurs cancérologues en mai 2004).

Ces derniers sujets ne doivent cependant pas laisser croire que la bataille est gagnée pour ce qui concerne les polluants toxiques « traditionnels » (métaux lourds, benzène...) pour lesquels l'effort de réduction doit largement être continué.

B. - Est-ce une nouvelle préoccupation pour les pouvoirs publics, un nouveau métier pour l'inspection des installations classées ?

Historiquement, la prévention des risques chroniques qui est aujourd'hui au coeur des missions de l'inspection a été initiée par des considérations de santé ou de salubrité. La loi de 1917 (et, avant, le décret impérial de 1810), ancêtre du système actuel d'installations classées, s'appliquait aux « établissements dangereux, insalubres et incommodes ». Autre exemple : les progrès dans la gestion des déchets qui sont avant tout venus, au XIX^e siècle, de préoccupations hygiénistes.

D'une manière plus générale, avant que n'apparaisse la problématique et le terme « Santé-Environnement », les pouvoirs publics se sont organisés et ont mis en oeuvre un ensemble de mesures qui ont contribué à réduire l'exposition des populations aux pollutions et aux substances toxiques :

- la réduction des émissions des sources industrielles ou des sources mobiles. Les niveaux d'émissions actuels ne sont pas ceux d'il y a 15 ans et un ensemble de textes réglementaires impose d'ores et déjà des réductions des niveaux d'émissions dans les 10 années à venir ;
- les actions menées pour améliorer la qualité des produits commercialisés ou réduire leur teneur en substances toxiques pour la santé ou l'environnement (*cf.* le cas des combustibles) ainsi que celles visant à limiter, voire à interdire l'usage de certaines substances (amiante, mercure, PCB) ;
- les actions spécifiquement menées pour améliorer la qualité des différents milieux de vie. Ainsi par exemple, concernant l'air extérieur, les zones industrielles et les agglomérations ont fait l'objet de réglementations et de mesures de gestion particulières y compris en terme de surveillance et de mesure ;
- il en est de même en ce qui concerne les denrées alimentaires qui constituent, pour la majeure partie des substances, la principale contribution au niveau global d'exposition.

Si la caractérisation des effets correspondants aux expositions à des faibles doses et la quantification des effets sanitaires potentiels constituent l'apport nouveau et essentiel de la méthode d'évaluation des risques sanitaires, elles ne doivent pas conduire à ralentir, voire à figer, la dynamique de réduction des émissions et d'amélioration de la qualité des milieux qui a prévalu dans les politiques publiques depuis des décennies.

Aussi, la méthode d'évaluation des risques sanitaires, déclinée à l'échelle de l'installation industrielle est-elle à considérer comme un nouvel outil dont les apports doivent permettre de compléter et d'affiner les mesures de gestion tant sur la source génératrice de la pollution que sur les milieux qui peuvent être rendus nécessaires.

C. - Quelle démarche pour le cas des installations classées en fonctionnement ?

Les considérations qui précèdent conduisent à une démarche de maîtrise des risques structurée en deux temps :

- en premier lieu, un inventaire exhaustif et détaillé des émissions, et la mise en place de dispositions effectives de réduction pour les polluants reconnus comme toxiques, sur la base des meilleures techniques existantes en la matière. Nos concitoyens ne sauraient accepter que cette exigence d'action ne soit pas placée en priorité ;
- en second lieu, la poursuite s'il y a lieu d'études détaillées qui permettront d'identifier les problématiques de faible dose, les spécificités liées à l'état sanitaire local de la population, etc. et de déterminer en les hiérarchisant des priorités d'action complémentaires.

Le bilan de fonctionnement prévu par la directive « IPPC » est, souvent, une clef d'entrée idéale pour ce sujet.

Il conviendra enfin de ne pas oublier l'évaluation en fonctionnement de l'efficacité des mesures mises en place, à travers la démarche d'autosurveillance et de contrôle (inspections sur site, analyse des dysfonctionnements, etc.).

Le cas des émissions de dioxines, notamment par les incinérateurs d'ordures ménagères, illustre les résultats sur une période relativement courte de cette politique. Ainsi :

- les émissions de dioxines qui étaient de 1090 g en 1995 sont passées à 100 g en 2003 : elles ont ainsi été diminuées d'un facteur 10 (soit 90 % de réduction) depuis 1995 ;
- dans le même temps, l'arrêté ministériel du 20 septembre 2002 entraînera en 2006, des rejets inférieurs à 20 g, ce qui correspond à une division par 10 des rejets par rapport aux émissions de 2002 des émissions de dioxines par les incinérateurs.

Ces performances ont été obtenues par la mise en oeuvre de techniques de traitement des émissions atmosphériques

qui ont permis de réduire de manière tout aussi conséquente celles d'autres polluants toxiques tels les poussières, le plomb, le nickel, le cadmium et le mercure dans des proportions variant de 10 à 120.

Enfin, si l'utilisation de modèles pour évaluer de manière prédictive l'exposition des populations peut apporter un éclairage sur l'ensemble des enjeux d'un nouveau projet, elle apparaît insuffisante voire inadaptée dans le cas des installations déjà en exploitation : la mise en oeuvre de campagnes de mesures dans l'environnement doit être systématiquement demandée et doit également accompagner la mise en exploitation d'un nouveau projet.

De même, la réalisation d'évaluations sanitaires rétroactives sur des installations en fonctionnement ou arrêtées ne présente aucun intérêt pour la démarche de prévention.

D. - Quelle démarche pour les sites et sols pollués ?

Les questions de pollution des sols par les activités industrielles ne font l'objet d'une prise de conscience que depuis peu de temps, une vingtaine d'années tout au plus, au regard de plus de deux siècles d'activité industrielle. Dans le cadre de la législation relative aux installations classées, une politique s'est développée en France depuis plus dix ans. Ses principes et sa mise en oeuvre sont très proches de ce que pratiquent les autres pays européens.

Cette politique est bâtie autour de deux concepts principaux :

- l'examen et la gestion du risque plus que l'attachement au niveau de pollution intrinsèque ;
- la gestion en fonction de l'usage des sites.

Le retour d'expérience, tant en France qu'à l'étranger, permet de constater que ce n'est pas tant la présence de polluants dans les sols qui est problématique en termes de risque, mais le fait que cette pollution soit mobilisable naturellement (diffusée par les eaux souterraines par exemple) ou par de nouvelles activités humaines et donc susceptible d'affecter l'environnement ou une population exposée.

Pour qu'un site pollué présente un risque pour les populations il faut, simultanément, une source de pollution, des voies de transfert, c'est-à-dire des possibilités de mise en contact direct ou indirect des polluants avec les populations avoisinantes (par les eaux souterraines ou superficielles, les envols de poussières, les transferts vers les produits alimentaires, les émissions de vapeurs) et la présence de personnes exposées à cette contamination.

Dans le cas contraire, et notamment s'il est établi qu'il n'y a pas possibilité de mise en contact entre la source et les populations (pas de voies de transfert conduisant à un impact sur l'environnement, ou pas de population ou de ressource naturelle à protéger), alors la pollution ne présente pas de risques.

Ainsi, des mesures de gestion de bon sens (recouvrement ou excavation de terres polluées, associé si nécessaire à la mise en place des servitudes adéquates...) permettant de confiner les polluants et de supprimer ainsi toute possibilité de dissémination peuvent-elles s'avérer suffisantes sans qu'il soit nécessaire de recourir à des évaluations approfondies.

L'impact à l'extérieur d'un site pollué, lorsqu'il existe, concerne très généralement les eaux souterraines. Aussi, l'action du MEDD vise-t-elle à mettre en place des systèmes de contrôle et de surveillance de la qualité des milieux et notamment des eaux souterraines pour éviter leur dégradation et surveiller leur évolution. La mise en place de telles opérations de contrôle fait partie des mesures de mise en sécurité (avec l'enlèvement des produits toxiques susceptibles de participer à la pollution des sols, de « points chauds » de pollution identifiés, l'interdiction d'accès...), à mettre en oeuvre rapidement.

De manière générale, les mesures prescrites sur un site pollué doivent :

- s'inscrire dans le cadre d'une véritable stratégie de gestion du site pour maîtriser ou supprimer les impacts du site sur son environnement et non reposer sur la simple application linéaire des outils méthodologiques. Cette stratégie peut aller du simple maintien d'un dispositif de surveillance, de la mise en place de servitudes jusque, si nécessaire, à un réaménagement du site compatible avec l'usage prévu ;
- revêtir un caractère essentiel et incontestable. Les évaluations conduites doivent s'appuyer sur la réalité et non sur des scénarios qui en seraient déconnectés (il est par exemple inutile de considérer un scénario d'autoconsommation de produits agricoles s'il n'y a pas de telles productions sur le site !) ;
- prendre comme première référence les valeurs de gestion (valeurs de potabilité de l'eau, de comestibilité des aliments, objectifs de qualité fixés par les SAGE, SDAGE...) édictées par les pouvoirs publics.

Enfin, les servitudes, qui permettent la maîtrise des usages, sont un point clef du dispositif. Leur mise en oeuvre doit être quasi systématique.