

PROGRAMME DE MODERNISATION ET DE RENFORCEMENT DE L'INSPECTION DES INSTALLATIONS CLASSEES EN DRIRE 2004 - 2007

L'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement exerce une mission de service public, définie par la loi, qui vise à prévenir et à réduire les dangers et les nuisances liés aux installations industrielles et aux élevages, afin de protéger les personnes, la santé publique et l'environnement.

L'inspection a connu entre 1998 et 2004 une augmentation de près de 50% de ses effectifs. Le Gouvernement a programmé la poursuite de ce renforcement, avec la création de 300 postes supplémentaires entre 2005 et 2007. Au total, entre 1998 et 2007, l'inspection des installations classées aura presque doublé de taille.

J'ai souhaité que cette évolution numérique soit accompagnée d'une réflexion méthodologique, afin que les renforts soient utilisés de la meilleure manière possible. C'est la raison pour laquelle un programme pluriannuel de modernisation de l'inspection des installations classées en DRIRE a été élaboré.

Ce programme est conforme aux orientations du projet de charte constitutionnelle de l'environnement. Il prend en compte les obligations communautaires en matière de contrôle des établissements, notamment les directives SEVESO et IPPC et la recommandation européenne sur les critères minimum de l'inspection, ainsi que la loi sur les risques technologiques et naturels du 30 juillet 2003. Il intègre le retour d'expérience du premier programme triennal d'actions sur l'organisation et le fonctionnement de l'inspection, ainsi que les résultats de l'audit européen de notre système d'inspection, réalisé en octobre 2002.

Les objectifs du programme de modernisation sont les suivants :

- accroître la transparence de l'action de l'inspection envers les tiers ;
- renforcer la cohérence des décisions prises sur l'ensemble du territoire ;
- constituer un cadre clair pour l'exercice à moyen terme du métier des inspecteurs, et réaffirmer la responsabilité collective de l'inspection ;
- adapter les conditions d'exercice des missions de l'inspection aux moyens alloués, notamment au travers d'une démarche de priorités.

Il comporte des modalités de pilotage, de méthodologie, d'organisation, de formation et d'information, dont certaines auront vocation à s'appliquer aux autres services en charge de l'inspection (DDSV, STIIIC,...).

Cohérent avec la démarche qualité menée par les DRIRE, ce programme fait partie intégrante de la stratégie nationale du développement durable et de la stratégie ministérielle de réforme. Il se traduit également par des engagements vis à vis de la population et du monde professionnel.

La ministre de l'écologie et du développement durable

signé

Roselyne BACHELOT-NARQUIN

Les engagements de l'inspection des installations classées en DRIRE et de la DPPR au terme du programme

1. Protection des riverains des installations :

La sécurité de l'ensemble des établissements à risques majeurs Seveso sera ré-examinée pour poursuivre la démarche de réduction à la source des risques.

Les émissions par les installations classées de substances toxiques pour la santé telles que le benzène, le cadmium, le chlorure de vinyle monomère, les dioxines, le plomb et le mercure, seront quantifiées et feront l'objet d'un programme de réduction chiffrée.

2. Inspection des installations :

Dans le cadre plus général de la surveillance des installations, des visites d'inspection seront menées :

- au moins une fois par an dans les 2 000 établissements qui présentent le plus de risques pour les personnes, leur santé et l'environnement.
- au moins une fois tous les 3 ans dans les 8 000 établissements qui présentent des enjeux importants en terme de protection des personnes, de leur santé et de l'environnement.
- aucun des autres établissements autorisés (23 000 en 2003) ne sera visité moins d'une fois tous les 10 ans.

Des contrôles inopinés seront réalisés ou diligentés par l'inspection sur 10% des établissements soumis à autorisation chaque année.

Les installations déclarées seront contrôlées par sondage lors d'actions nationales et dans le cadre du traitement des plaintes.

3. Transparence :

L'accès à l'information sera facilité sur les rejets des installations, sur l'action de l'inspection pour réduire les pollutions et les risques et sur les résultats des contrôles, notamment par la mise en ligne sur internet.

4. Traitement des plaintes des riverains :

100% des plaignants recevront un accusé de réception de leur réclamation, indiquant la suite donnée, dans les 15 jours suivant la saisine de l'inspection par le préfet. Un formulaire de réclamation auprès de la préfecture sera téléchargeable sur internet.

5. Maîtrise des délais d'instruction :

95 % des demandes d'autorisation de nouveaux projets seront instruites en moins de 1 an, la durée étant comptabilisée entre le dépôt du dossier complet et régulier et la date de signature de l'arrêté préfectoral.

LE PROGRAMME D' ACTIONS de la DPPR et de l'inspection en DRIRE

1. PILOTAGE DE L'INSPECTION

Le pilotage de l'inspection des installations classées et la cohérence de son action sur le territoire national nécessitent la mise en place d'indicateurs en vue d'évaluer les résultats et la performance de l'action des services. Ces indicateurs doivent être cohérents avec ceux de la LOLF et accompagner la mise en œuvre des actions suivantes :

- 1.1. Le directeur de la prévention des pollutions et des risques sélectionne, en concertation avec les DRIRE, les thèmes sur lesquels l'inspection des installations classées est amenée à engager sur l'ensemble du territoire une action pluriannuelle importante, voire systématique. Il définit les objectifs annuels à atteindre qui constituent les priorités d'actions de l'inspection. En complément de ces priorités nationales, et en tenant compte des moyens de l'inspection, des priorités pourront être également définies sous l'autorité des préfets afin de prendre en compte les problématiques locales. La DPPR énumère les outils méthodologiques et techniques qui sont ou seront mis à la disposition des DRIRE, détermine les indicateurs qui permettent d'apprécier les enjeux, la performance des services et les résultats.
- 1.2. Un canevas national de compte-rendu d'activité des services en charge de l'inspection est établi. Celui-ci contient les données relatives (i) à l'état d'avancement des actions nationales, (ii) aux visites d'inspection, (iii) aux suites administratives et pénales, (iv) aux délais d'instruction des demandes d'autorisation, (v) à l'action de l'inspection des installations classées concernant les établissements prioritaires nationaux, (vi) au traitement des plaintes, (vii) aux dossiers sensibles, (viii) aux faits marquants de l'inspection des installations classées. Les tableaux de bord des différents échelons de l'inspection sont construits de manière harmonisée, en utilisant le système d'information national GIDIC. Des indicateurs permettent de suivre l'activité des services et l'évolution de leurs résultats, et de rendre compte de l'activité de l'inspection de manière homogène pour l'ensemble du territoire national.
- 1.3. Les DRIRE transmettent ce tableau de bord chaque semestre aux préfets de département et au directeur de la prévention des pollutions et des risques. Tous les ans, chaque DRIRE accompagné du chef de SREI présente au DPPR et au chef du SEI le bilan de l'année écoulée et les objectifs de l'année à venir. Pendant la durée du programme, chaque DRIRE fait l'objet d'une visite par la DPPR.
- 1.4. L'efficacité du fonctionnement de l'inspection des installations classées au niveau régional et la conformité de ses actions aux procédures écrites font l'objet d'une évaluation tous les quatre ans par l'Inspection générale de l'environnement et le Conseil général des mines. Ceux-ci rendent compte au Ministre qui décide des suites à donner vis-à-vis de ses services et des préfets.

2. METIER

- 2.1. L'action de l'inspection des installations classées doit être centrée sur les installations qui présentent des enjeux pour la sécurité, la santé et l'environnement. Cela conduit la DPPR, en concertation avec les préfets et l'inspection, à réviser régulièrement les seuils de la nomenclature, y compris pour sortir du champ de la législation des installations classées certaines catégories d'établissement.
- 2.2. Au delà des visites d'inspection sur site, l'inspection des installations classées s'appuie, pour la surveillance des établissements industriels, sur les rapports d'autocontrôle, les rapports de vérificateurs externes remis aux chefs d'établissement, les études réalisées par les exploitants (études d'impact, études des dangers, études technico-économiques, ...) et les avis des organismes tiers experts. L'inspection des installations classées veille à faire usage des différents outils à sa disposition de manière efficace et proportionnée. En particulier, le recours aux vérificateurs externes est privilégié pour les contrôles simples de conformité.

Pour les nouvelles autorisations, la vérification du respect de l'arrêté préfectoral d'autorisation et de l'adéquation des prescriptions aux conditions réelles de fonctionnement fait l'objet d'un rapport du chef d'établissement adressé au Préfet dans un délai de 6 mois après la mise en service.

2.3. Des méthodologies de travail communes à l'inspection sur l'ensemble du territoire sont définies au niveau national en concertation avec les autres services éventuellement concernés (bureaux environnement des préfectures, Parquets, DIREN, DDASS, inspection du travail, DDE, SDIS, etc.) et appliquées sur les sujets suivants :

2.3.1. Instruction des demandes d'autorisation et rédaction des prescriptions. Contenu des études d'impact et de dangers, évaluation des capacités techniques et financières.

2.3.2. programmation des visites d'inspection et détermination de la périodicité minimale en fonction des enjeux

2.3.3. Développement des différentes modalités de contrôle (autre que les visites).

2.3.4. Constats d'écart et suites à donner aux contrôles et visites d'inspection. On distinguera les écarts relevés par rapport à la réglementation des insuffisances ou axes de progrès mis en évidence par rapport à l'état de l'art ou aux exigences du milieu. On hiérarchisera les suites en fonction du degré de gravité ou des enjeux.

2.3.5. Règles de transmission des rapports et courriers de l'inspection, en distinguant les rôles du rédacteur, du vérificateur (contrôle de forme et de fond) et de l'approbateur (détenteur de la délégation de signature), notamment dans le cadre des pôles inter-régionaux.

2.3.6. Traitement des plaintes. Une procédure nationale prévoira notamment la mise en place d'un formulaire de réclamation auprès de la préfecture, téléchargeable sur Internet. Les réclamations seront enregistrées et suivies.

Le Vade-mecum de l'inspecteur ainsi complété est tenu à jour sur Intranet. Les DRIRE, chargées de la coordination de l'inspection, diffusent ces outils et méthodes auprès des autres services chargés de l'inspection des installations classées.

L'utilisation des documents de référence est mise sous assurance qualité. Les processus « instruction des nouvelles demandes d'autorisation » et « inspection des installations autorisées » sont mis en conformité avec les dispositions de la norme ISO 9001.

Deux à trois monographies sectorielles sont établies chaque année par la DPPR en liaison avec les organisations professionnelles, présentant les procédés et les produits utilisés, les Meilleures Technologies Disponibles (MTD) au niveau européen et international, la réglementation et les principaux points à inspecter en commençant par les activités les plus répandues (traitement de surface) ou celles où la cohérence est particulièrement importante (fonderies, aciéries électriques, cimenteries, papeteries, raffineries, usines d'incinération....).

2.4. Le système national de gestion des installations classées est développé. Le comité de pilotage « GIDIC » propose au DPPR les évolutions nécessaires de l'outil et les objectifs annuels de renseignement de la base. Le logiciel permet l'accès aux documents produits par l'inspection (lettres, rapports, arrêtés...). Une extraction permet de rendre publics certains de ces documents sur Internet.

3. ORGANISATION

3.1. Dans les six premiers mois d'application du programme, la DPPR en lien avec les DRIRE et la DARPMI propose l'organisation cible de l'inspection, en tenant compte de la création de 400 postes supplémentaires. Le projet de répartition de ces 400 postes, et d'éventuels redéploiements internes, en découle.

3.2. L'ensemble des compétences nécessaires à l'inspection ne peut être maîtrisé individuellement. Elles doivent l'être par l'Inspection à travers son organisation, le fonctionnement en réseau entre services et la coopération entre les services nationaux, régionaux et départementaux.

L'organisation de l'inspection des installations classées répond ainsi aux principes généraux suivants :

- fonctionnement collectif de l'inspection
 - traitement des missions au niveau géographique le plus pertinent, y compris au niveau interrégional.
 - divisions organisées autour de 2 missions (prévention des risques accidentels ; prévention des risques chroniques et nuisances). Certains pôles spécialisés sont amenés à intervenir sur des installations à fort enjeu situées dans d'autres régions.
 - Regroupement, spécialisation et renforcement de la taille des équipes au niveau départemental, avec un nombre minimum de quatre inspecteurs par entité élémentaire. Le champ d'activité de chaque entité peut être infra-départemental, inter-départemental, voire régional.
 - Un établissement prioritaire n'est pas suivi plus de 6 ans par un même inspecteur.
- 3.3. Le partage des missions d'instruction des dossiers de demande d'autorisation, et d'inspection des installations est une solution retenue par plusieurs pays d'Europe. Une expérimentation sera menée dans quelques DRIRE volontaires, encadrée par un groupe de travail national, qui définira les différentes options envisageables et en évaluera les avantages et inconvénients au regard de la situation actuelle.
- 3.4. La création, au niveau national, d'une brigade volante d'inspecteurs chargée de renforcer les équipes locales en cas de surcroît momentané d'activité ou de vacance de poste prolongée sera étudiée.
- 3.5. La DPPR s'organise pour assurer la mise en œuvre du programme de modernisation de l'inspection et contribuer à la diffusion des bonnes pratiques. Elle veille à constituer un centre de ressources pour l'ensemble de l'inspection et à ce que chacune de ses demandes (enquêtes, circulaires...) soit formulée de la manière la plus efficiente.

4. FORMATION ET GESTION DES COMPETENCES

La DPPR est responsable de la définition et de la mise en oeuvre des programmes de formation initiale et permanente de l'inspection. Les DRIRE sont responsables de la disponibilité des agents pour dispenser et suivre ces formations.

4.1. Formation et habilitation

- 4.1.1. Tous les nouveaux inspecteurs des installations classées suivent une formation de prise de poste puis une formation de base dont les contenus et les modalités sont approuvés par le DPPR, sur proposition du comité de pilotage national "formation et qualification de l'inspection".
- 4.1.2. Des niveaux d'habilitation sont associés à ce cursus de formation. Le comité de pilotage national définit les procédures d'habilitation correspondantes sur la base du cadre général fixé par la DARPMI.
- 4.1.3. La mise en place de carrières de spécialistes, à gestion spécifique, est organisée.

4.2. Mutualisation des compétences

L'échange systématique des bonnes pratiques, entre DRIRE, constitue une priorité. Pour cela :

- 4.2.1. Un Intranet de l'inspection est développé, les DRIRE y disposent d'espaces régionaux. Il peut héberger des forums.
- 4.2.2. Chaque région et la DPPR accueille ou participe à au moins un audit croisé par an.
- 4.2.3. Les bureaux du service de l'environnement industriel et de la sous-direction des produits et des déchets, pour leurs différents champs d'activité, recensent les compétences au sein de l'inspection afin de définir des "référénts" au niveau national par type d'industrie donné. La liste des référents est tenue à jour sur Intranet. Ces référents sont consultés par la DPPR sur toute question qui se pose dans leur domaine de compétence.
- 4.2.4. Les échanges entre les chargés de mission de la DPPR qui élaborent les réglementations nationales et les inspecteurs de terrain sont renforcés. Chaque chargé de mission participe à au moins une visite d'inspection par an.

5. TRANSPARENCE - INFORMATION

L'information du public sur les pollutions et risques industriels est une mission fondamentale de l'inspection des installations classées. Les actions de communication sont menées sous l'autorité des préfets de département.

- 5.1. L'Inspection agit dans la plus grande transparence en facilitant l'accès aux documents et données publics en sa possession. Un espace dédié aux entreprises est créé sur Internet (guide sur la demande d'autorisation, liens sur les sites pertinents comme AIDA...).
- 5.2. L'Inspection publie sur Internet les rapports et arrêtés préfectoraux qui concernent les installations classées, les rejets des principales installations, les faits marquants et progressivement les lettres de suite des visites d'inspection en commençant par les établissements Seveso. Pour chaque établissement prioritaire national, l'inspection tient à jour sur internet une fiche de suivi extraite de GIDIC.
- 5.3. Chaque année, est rendu public un bilan de l'action de l'inspection, des résultats acquis, des difficultés rencontrées et des objectifs à venir par la DPPR au niveau national, et par chaque DRIRE au niveau régional .
- 5.4. L'inspection communique systématiquement au BARPI les accidents ou incidents survenus dans les installations classées et portés à sa connaissance. Les résumés d'accidents que le BARPI enregistre dans la base nationale ARIA sont rendus publics sur le site internet www.aria.environnement.gouv.fr. Une échelle de gravité pour la communication "à chaud" lors des accidents sera établie en cohérence avec l'échelle de gravité européenne.
- 5.5. Dans le prolongement de la Charte de l'Inspection, la DPPR définit et diffuse un « cadre de référence » pour la communication de l'Inspection. Ce cadre définit les modalités d'intervention et le positionnement de l'inspection sur les problèmes dont elle a la charge. Il précise la forme et le langage employé dans les écrits et discours de l'Inspection et facilite ainsi son expression. Il inclut l'ensemble des supports et moyens de communication potentiels.
- 5.6. Les DRIRE rencontrent, au moins une fois par an, les acteurs socio-économiques afin de présenter les actions de l'inspection des installations classées, de les informer des évolutions à venir et des grands programmes de contrôles envisagés et de recueillir leurs remarques. Ces entretiens sont rapportés à la DPPR qui fait de même avec les fédérations nationales.

6. ASPECTS INTERNATIONAUX

- 6.1. Afin de disposer d'informations régulières sur l'organisation, le fonctionnement et les résultats des administrations analogues, dans les pays de l'Union Européenne et dans les autres pays de l'OCDE, la DPPR ou les DRIRE organisent régulièrement des missions de benchmarking à l'étranger.
- 6.2. L'inspection participe aux programmes d'échanges entre inspecteurs organisés par la Commission Européenne et les Etats-membres dans le cadre d'IMPEL et du comité SEVESO.
- 6.3. L'échange d'inspecteurs entre la France et les autres pays est expérimenté.
- 6.4. les DRIRE d'outre-mer développent des échanges avec les pays de leur zone

7. LANCEMENT ET SUIVI DE L'AVANCEMENT DU PROGRAMME

La réalisation du programme est liée à l'arrivée des renforts qui va être progressive. Un calendrier de mise en œuvre des différentes actions entre 2004 et 2007 est réalisé dans le premier semestre 2004. Celui-ci tient compte des résultats de l'étude d'impact de ce programme, en terme de budget et d'unités d'œuvres.

Les inspecteurs des installations classées des DRIRE, des DDSV et du STIIC sont réunis par le ministère en 2004 pour une journée de l'inspection.

Un bilan annuel sur l'avancement de ce programme est fait avec les DRIRE.