

Conférence européenne: „Le processus de Séville:
Un moteur pour la protection de l'environnement dans l'industrie“
Suttgart, 6 et 7 Avril 2000

Les attentes françaises relatives à la directive IPPC et aux documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (BREF)

Philippe Lucas

*Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques,
Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*

La France attend de la directive IPPC qu'elle assure une protection efficace de l'environnement sur tout le territoire de l'Union européenne tout en évitant les distorsions de concurrence que peuvent induire des réglementations différentes. A cette fin, la France favorise les actions visant à harmoniser au sein des Etats membres les procédures et les prescriptions techniques imposées aux exploitants des installations industrielles et agricoles ainsi que les contrôles réalisés par l'administration pour vérifier le respect de ces prescriptions. La diffusion d'information sur les meilleures technologies disponibles entre tout à fait dans ce cadre.

1 L'usage des MTD est déjà opérationnel dans le dispositif français

La transposition en droit français de la directive du Conseil 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution est assurée par la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et ses textes d'application. La législation française est dans son esprit conforme depuis longtemps à celle de la directive puisque la loi qui met en oeuvre l'approche intégrée est en vigueur depuis 1976 et a réactualisé une loi de 1917.

A ce jour, l'ensemble des dispositions de la directive IPPC est transposé, la dernière modification concernant d'une part le contenu de l'étude d'impact que réalise l'exploitant dans le cadre de la procédure d'autorisation (surveillance des rejets et remise en état) et d'autre part l'obligation pour l'exploitant de fournir tous les dix ans un bilan de fonctionnement qui permet à l'administration d'actualiser les conditions de l'autorisation.

Ainsi, les performances des meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable constituent d'ores et déjà un guide pour la détermination des valeurs limites d'émission ou autres performances environnementales des installations, et ceci depuis plus de vingt ans. Il est important de noter qu'elles sont utilisées à deux niveaux.

En premier lieu, des prescriptions minimales sont fixées au niveau national sur la base des performances des meilleures techniques disponibles. Ces règles minimales résultent d'une discussion approfondie avec la profession concernée et sont soumises à l'avis du Conseil supérieur des installations classées. (Ce Conseil est un organe consultatif placé auprès du ministre chargé des installations classées pour la protection de l'environnement qui réunit les diverses parties concernées: associations de protection de l'environnement, représentant des secteurs économiques concernés, inspecteurs des installations classées, experts et représentants des ministères intéressés.).

En deuxième lieu, pour chaque installation, la procédure d'autorisation prévoit que l'étude d'impact justifie les choix technologiques, en s'appuyant notamment sur les meilleures techniques disponibles. L'étude d'impact fait partie des documents soumis à des consultations locales, en particulier lors de l'enquête publique. Les prescriptions de l'autorisation ne peuvent pas être moins sévères que les prescriptions fixées au niveau national.

Les travaux du bureau IPPC de Séville sont donc pour la France un outil essentiel d'aide à la fixation des prescriptions techniques des installations industrielles et agricoles et donc d'évolution de notre réglementation nationale. Leurs résultats nous ont déjà, pour le secteur des cimenteries, conduits à demander aux exploitants une étude de faisabilité pour la mise en place de nouvelles technologies visant à réduire les rejets d'oxyde d'azote.

2 La protection de l'environnement ne saurait se limiter à l'utilisation des MTD

Cependant il ne faut pas en perdre de vue le contenu de la préface commune aux différents documents BREF. C'est ainsi que la définition des prescriptions imposées à l'exploitant pour prévenir les pollutions et les risques ne saurait s'appuyer uniquement sur les meilleures techniques disponibles mais doit reposer sur deux lignes de défense.

L'une de ces lignes est constituée par les performances des meilleures techniques disponibles.

L'autre ligne de défense est l'analyse de l'impact réel de l'installation sur la santé des populations et sur le milieu environnant, qu'il s'agisse de la qualité de ce milieu, de ses autres utilisations ou de la gestion équilibrée des ressources qu'il renferme, notamment en eau. La mise en œuvre des meilleures technologies disponibles ne saurait dispenser d'évaluer l'impact sur l'environnement et d'en tirer les conséquences.

C'est pourquoi les prescriptions imposées à l'exploitant doivent bien continuer à porter non sur les procédés utilisés mais sur les performances de son installation. Il faut en particulier éviter que les BREF ne conduisent à figer l'état des techniques aux seules techniques retenues en nombre limité comme BAT dans le chapitre 5 des documents BREF. Il faut également éviter la tentation de projeter de façon obligatoire un modèle technologique donné hors de ses frontières, ce qui serait contraire à l'esprit de la directive IPPC.

3 Les performances des MTD ne doivent pas être traduites automatiquement en valeurs limites d'émission

La France prendra donc les performances des BREF comme valeurs guides pour la fixation de VLE dans la réglementation nationale, en particulier lorsqu'un ensemble de techniques permet de minimiser les différents impacts et dès lors qu'il n'y a pas d'effets croisés.

Mais ceci ne saurait avoir un caractère automatique car il n'est pas toujours possible concrètement d'utiliser l'ensemble des performances des meilleures techniques comme VLE, même pour toute installation nouvelle. Il convient en effet de tenir compte également des transferts de pollution entre milieux et de la sensibilité particulière de chaque site. Il n'existe pas, en général, une technologie qui serait la meilleure sur tous les critères, mais plusieurs technologies présentant des performances variables selon les polluants visés, de sorte que le choix d'une technique dépend également des conditions locales. En revanche, il serait inacceptable qu'une installation ait, au regard de l'ensemble des impacts, des performances en deçà des valeurs guides des BREF.

4 Les BREF doivent prendre en compte les performances dans toutes les phases de vie de l'exploitation

Les prescriptions doivent s'appliquer aux performances réelles pendant toute la vie de l'installation et non aux performances de l'installation dans certaines conditions opératoires théoriques ou favorables. La France veillera donc à ce que les BREF retiennent dans leurs critères l'occurrence des situations telles que mise en marche, arrêt ou incident pour lesquelles les performances reconnues seraient moins bonnes qu'en régime normal.

5 Les BREF doivent être un vecteur de progrès pour les installations existantes

En ce qui concerne les installations existantes, la France utilisera les BREF comme un guide pour les faire progresser vers une meilleure protection de l'environnement. Il ne s'agit pas d'imposer un recours systématique aux performances des BAT, mais de s'assurer que les installations évoluent d'une manière proportionnée aux progrès des techniques, notamment de dépollution.

Le dispositif réglementaire français permet de modifier à tout instant, suivant une procédure garantissant les droits des uns et des autres, les prescriptions imposées dans l'autorisation pour prendre en compte les évolutions techniques en matière de protection de l'environnement. En outre, les exploitants ont l'obligation de réaliser tous les dix ans un bilan du fonctionnement de leur installation qui doit être

l'occasion de comparer les performances des moyens de prévention et de réduction des pollutions en place par rapport à celles des BAT. L'administration s'appuie sur ce bilan pour actualiser les conditions de l'autorisation, comme l'exige l'article 13 de la directive IPPC.

6 Des actions de développement doivent accompagner la réactualisation des BREF

Dans un même souci de qualité, les BREF devront être réactualisés régulièrement afin d'intégrer les techniques émergentes parvenues à maturité mais également pour réévaluer certaines technologies.

Il serait souhaitable que cette action soit accompagnée d'instruments financiers pour améliorer les performances des procédés de prévention et de contrôle des rejets, développer de nouveaux procédés et réduire le coût des opérations.

7 La diffusion de l'information sur les MTD doit être large

Chaque BREF doit constituer un vecteur de progrès pour l'activité économique correspondante. La diffusion des BREFs doit donc être aussi large que possible, notamment auprès des branches d'activité concernées.

J'appelle l'attention de la Commission européenne sur le fait que, pour assurer une large prise en compte des BREF dans tous les Etats membres, les documents doivent être intégralement traduits dans les neuf langues de l'Union Européenne.

8 Les BREF doivent conduire à un enrichissement mutuel de l'ensemble des secteurs économiques

Par la comparaison des performances de différents secteurs économiques, les différents BREF qui seront réalisés devront permettre d'identifier et d'analyser les hétérogénéités intersectorielles, notamment en ce qui concerne le caractère acceptable au plan économique d'une technologie. On peut espérer que le groupe de travail sur le volet économique remplira cet objectif et permettra, en relation avec les secteurs concernés, de faire des propositions concrètes d'amélioration de performances.

D'autres thématiques transversales doivent être abordées. Il convient par exemple d'harmoniser les méthodologies utilisées pour vérifier le respect des prescriptions techniques, en particulier sur le plan de la métrologie. Ainsi le groupe de travail mis en place sur le contrôle jouera à n'en pas douter un rôle essentiel dans le dispositif.

9 Les échanges sur les BREF doivent être poursuivis

Les échanges entre les Etats membres sont fructueux. La France est attachée à ce que les travaux sur les BREF se poursuivent avec un niveau de qualité élevé. Pour atteindre ce niveau de qualité, la France souhaiterait que la concertation soit encore améliorée. C'est ainsi qu'il serait souhaitable, pour de nombreux BREF, de prévoir une réunion plénière intermédiaire en plus de la réunion de lancement et de la réunion finale du groupe de travail.

Un rythme de 6 BREF par an paraît raisonnable. Il conviendrait que les documents comportent au maximum 200 pages, les BREF visant de trop larges secteurs étant susceptibles de perdre en qualité. Il convient également de minimiser les recouvrements entre BREF, en particulier entre les documents sectoriels et les documents horizontaux.

L'article 16 de la directive IPPC systématise et amplifie l'échange d'information sur les techniques disponibles. C'est ainsi que depuis plusieurs années le réseau IMPEL travaille au rapprochement des pratiques pour l'application et le contrôle de la législation communautaire dans le domaine de l'environnement et notamment en matière de pollution industrielle. Il a élaboré récemment une recommandation du Parlement européen et du Conseil prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales des installations industrielles dans les Etats membres. Le réseau IMPEL a également travaillé sur la comparaison des normes techniques et des technologies de prévention et de contrôle des rejets pour différents types d'installations.

Comme l'indique le principe de subsidiarité, il appartient aux Etats membres d'assurer la mise en oeuvre des MTD, de sorte que le réseau IMPEL pourrait fournir le cadre approprié à de tels échanges.

10 L'approche intégrée devrait être étendue pour une meilleure protection de l'environnement

En France, l'approche intégrée va au-delà des exigences de la directive IPPC. C'est en effet la même autorité qui délivre les autorisations de rejets et définit les prescriptions relatives aux risques ou aux nuisances sonores. Ainsi, dans la demande d'autorisation d'une installation, l'exploitant doit non seulement réaliser une étude d'impact mais également une étude de dangers.

En effet, il nous semble nécessaire, dans la recherche des meilleures techniques disponibles, d'examiner à la fois les flux de pollution chronique et les risques d'accidents graves. Cette approche a prouvé en France son efficacité pour la protection de l'environnement.

Nous proposons donc que la directive puisse évoluer dans le sens d'une prise en compte de la prévention des risques, notamment par la délivrance d'un permis unique pour les pollutions et les risques. Les meilleures techniques disponibles deviendraient ainsi un vecteur de progrès non seulement pour la prévention des pollutions mais également pour la prévention des accidents.