



S2021-2244

DEUXIEME CHAMBRE

DEUXIEME SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'ENCADREMENT ET LE CONTRÔLE DES INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE) DANS LE DOMAINE AGRICOLE

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 24 novembre 2021.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

L'ENCADREMENT ET LE CONTRÔLE DES INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE) DANS LE DOMAINE AGRICOLE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	10
1 UN NOMBRE IMPORTANT D'INSTALLATIONS ASSOCIÉES À DES RISQUES ENVIRONNEMENTAUX	13
1.1 Une réglementation applicable à la majorité des élevages français	13
1.1.1 Un périmètre identifié	13
1.1.2 Des installations nombreuses et principalement associées à une activité d'élevage	14
1.2 Un chiffrage peu fiable du nombre d'installations soumises à déclaration 16	
1.2.1 Une absence d'interconnexion avec le guichet unique préfectoral	16
1.2.2 Des contrôles de cohérence rares car difficiles à mettre en œuvre.....	17
1.2.3 Des installations rattachées à des exploitations dont le statut évolue fréquemment	17
1.3 Des risques identifiés mais insuffisamment pris en compte.....	18
1.3.1 Un nombre d'accidents sous-évalué.....	18
1.3.2 Des risques chroniques qui peuvent être localement élevés.....	20
1.3.3 Certains exploitants insuffisamment conscients du risque.....	22
1.4 Des procédures assouplies	24
1.4.1 Le relèvement des seuils d'entrée dans le régime d'autorisation avec la création du régime d'enregistrement en 2009	24
1.4.2 Une procédure d'évaluation environnementale désormais applicable à un nombre restreint d'installations.....	28
1.4.3 L'abandon du régime de déclaration avec contrôles périodiques pour les élevages à la demande de la profession agricole en 2016	29
1.4.4 Une baisse de la proportion d'ICPE assujetties à une fréquence de contrôles	31
1.5 Une réglementation de plus en plus contestée	32
2 LA FAIBLESSE DES CONTRÔLES	35
2.1 Des moyens de contrôles mal calibrés au regard des diverses missions des inspections	36
2.1.1 Une mission partagée entre DREAL et DDPP	36
2.1.2 Des effectifs insuffisants, en décalage avec la croissance du nombre d'ICPE.....	36
2.2 Une stratégie de contrôle qui privilégie les exploitations les plus importantes	39
2.2.1 Des directives du plan pluriannuel de contrôle, qui ne prennent pas suffisamment compte des risques de pollutions, liés aux élevages soumis à déclaration	40
2.2.2 Les enjeux du contrôle des méthaniseurs.....	42

2.2.3	La difficulté à remplir les objectifs du plan pluriannuel de contrôle	44
2.3	La mise en œuvre défaillante des contrôles périodiques par des organismes agréés	50
2.4	Des suites administratives et pénales rares et peu dissuasives	51
2.4.1	Des suites administratives privilégiées.....	52
2.4.2	Des suites pénales rares et des sanctions peu dissuasives	54
2.4.3	Des amendes parfois non recouvrées	57
3	UNE RÉVISION NECESSAIRE DE LA STRATÉGIE DE CONTRÔLE ...	58
3.1	Une modernisation du système d'information dédié aux ICPE à poursuivre 58	
3.1.1	Des bases de données vieillissantes et qui ne sont pas interconnectées	58
3.1.2	Des projets de fiabilisation des données dont la portée reste à évaluer.....	59
3.2	Une coopération interministérielle à promouvoir.....	61
3.2.1	Les difficultés dans la gestion des ressources humaines	62
3.2.2	Le renforcement des coordonnateurs régionaux (CRIC).....	64
3.2.3	Des mutualisations encore limitées	64
3.2.4	La coopération avec les services de santé-protection animale des DDPP, les DDTM et les polices de l'environnement.....	66
3.3	Un encadrement du régime de déclaration à renforcer	68
3.3.1	Une information de l'exploitant à améliorer dès la déclaration de son installation	68
3.3.2	Le rétablissement souhaitable du régime de déclaration avec contrôles périodiques	69
3.3.3	Créer les conditions nécessaires à un meilleur accompagnement et une meilleure formation des agriculteurs.....	74
	ANNEXES	78

SYNTHÈSE

La prévention des nuisances et des risques accidentels associés aux sites industriels fait l'objet d'une réglementation spécifique depuis le 19^{ème} siècle. Les fondements de celle actuellement en vigueur reposent sur la loi du 19 juillet 1976 qui introduit la notion « *d'installations classées pour la protection de l'environnement* » (ICPE). Classées au regard des nuisances de voisinage (odeurs et bruits) qu'elles peuvent générer et des risques d'accidents et de pollutions chroniques (air, sol et eau) qui leur sont associés, les ICPE agricoles justifient un encadrement et une surveillance particulière, objet du présent rapport.

La mise en œuvre de cette réglementation répond à plusieurs des objectifs de développement durable définis dans l'Agenda 2030 et en particulier les objectifs n°3 (bonne santé et bien-être), n°6 (gestion durable des ressources en eau) et n°15 (préserver et restaurer les écosystèmes terrestres).

Des installations nombreuses et mal connues

Associées principalement à une activité d'élevage (bovins, porcins et volailles), les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) au titre des activités agricoles représentent plus de 20 % des installations classées, avec 120 000 installations connues en 2020. Plus de la moitié des élevages français sont des ICPE. En l'état de la nomenclature des ICPE, ces installations relèvent essentiellement du régime de déclaration (90 %) et, dans une moindre mesure, des régimes d'enregistrement (8 %) et d'autorisation (2 %).

L'absence d'interconnexion entre le guichet unique des préfetures (GUP), qui centralise les déclarations, et l'application dédiée au suivi des installations classées, dite S3IC, ainsi que la difficulté de procéder à des contrôles de cohérence entre les effectifs d'animaux déclarés par les exploitants et ceux connus dans la base de données nationale d'identification animale (BDNI), rendent peu fiable le chiffre du nombre d'installations classées agricoles soumises à déclaration. Ce constat est d'autant plus dommageable que ces installations constituent la majeure partie des ICPE agricoles, qu'elles présentent des risques accidentels et chroniques identifiés, quoique largement sous-évalués ou insuffisamment pris en compte, et auxquels certains exploitants demeurent peu sensibilisés.

Des procédures assouplies en dépit des risques

Malgré ces risques, la réglementation applicable aux installations classées agricoles a été fortement assouplie depuis plusieurs années. Le relèvement des seuils d'autorisation et la création du régime d'enregistrement ont soustrait une large part des installations les plus importantes à la procédure d'évaluation environnementale. À la demande de la profession

agricole, le champ d'application du régime de déclaration avec contrôles périodiques a été fortement réduit en 2016.

Pour autant, la réglementation actuelle ne satisfait ni les représentants de la profession agricole, qui la considèrent encore trop contraignante, ni les associations de protection de l'environnement ou les associations de riverains, qui souhaiteraient *a contrario* la voir durcie. Les recours contre la mise en œuvre de la réglementation ICPE, y compris au niveau européen, tendent en conséquence à se développer.

Des moyens de contrôle insuffisants

Les moyens de l'inspection, partagés entre le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et le ministère de la transition écologique (MTE), et en décalage avec la croissance du nombre d'ICPE, ne sont pas à la mesure des enjeux environnementaux.

La stratégie de contrôle des installations classées portée par le ministère de la transition écologique (MTE) se concentre dès lors sur les installations les plus importantes soumises à autorisation et enregistrement. Les installations classées agricoles relevant du régime de déclaration, les plus nombreuses, sont donc plus rarement contrôlées, alors même qu'elles font l'objet de nombreux signalements et plaintes et représentent de ce fait une charge de travail importante pour les inspecteurs.

Les services sont aussi confrontés à la complexification des tâches d'instruction ainsi qu'au surcroît de travail temporaire lié au réexamen des dossiers relevant de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles dite « directive IED ». En conséquence, ils peinent à atteindre les objectifs fixés par le ministère dans le cadre des plans pluriannuels et le nombre de contrôles sur place diminue.

Des sanctions peu dissuasives

Les sanctions administratives et pénales sont rares et peu dissuasives. Les services privilégient les suites administratives qui sont hétérogènes selon la sensibilité des préfets et la mise en conformité de l'installation est recherchée. Les suites pénales varient aussi selon les parquets. Le caractère récent de la création de pôles environnementaux et de l'instruction du garde des Sceaux sur le rôle de la justice en matière environnementale rend prématurée l'appréciation de leur impact.

Nonobstant la mesure de simplification de la loi d'accélération et simplification de l'action publique (ASAP) qui a rendu facultative la saisine du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) pour les ICPE agricoles, la Cour considère que la présentation au sein de cette instance d'un bilan annuel sur les ICPE agricoles serait utile.

Une modernisation numérique et une coopération interministérielle à promouvoir

La modernisation du système d'information dédié aux installations classées engagée par le MTE dans le cadre du projet GUNenv ainsi que le recours à l'intelligence artificielle pour détecter les installations « clandestines » constituent des avancées importantes. Néanmoins, l'accès sans délai des inspecteurs aux bases de données d'identification animale, y compris la BDPORC, apparaît indispensable, comme l'a déjà relevé le rapport de la Cour de juillet 2021 relatif à l'évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne. À défaut d'un renforcement des effectifs, il apparaît nécessaire de développer leur mutualisation à un niveau interdépartemental et une coopération interservices (santé, protection animale des directions départementales de protection de la population (DDPP) et directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), polices de l'environnement).

Une meilleure information des exploitants d'installations relevant des régimes de la déclaration ou de la déclaration avec contrôles périodiques quant aux prescriptions auxquelles ils doivent se conformer, est également souhaitable.

Un nécessaire renforcement des contrôles, ainsi que des actions d'accompagnement

L'amélioration des outils informatiques et la mutualisation des moyens humains ne permettront pas à elles seules d'assurer une surveillance satisfaisante des ICPE soumises à déclaration, qui constituent la grande masse des exploitations. Il apparaît dès lors nécessaire, au regard des enjeux environnementaux que représentent ces installations, de rétablir un régime de déclaration avec contrôles périodiques pour certains élevages, soit en tenant mieux compte de la sensibilité de leur proche environnement, ce qui suppose une modification législative, soit en révisant les seuils de nomenclature ICPE.

Il s'agit par ailleurs, au-delà du renforcement des contrôles, de mieux accompagner des exploitants agricoles parfois démunis, faute d'appui approprié. Le rôle des services de l'État mais également des chambres d'agriculture est essentiel, à la fois pour aider au montage des dossiers d'ICPE et pour informer sur les soutiens financiers publics mobilisables pour la mise aux normes des installations concernées.

L'ENCADREMENT ET LE CONTRÔLE DES INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE) DANS LE DOMAINE AGRICOLE

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (Ministère de la transition écologique-DGPR, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation-DGAL) : Donner sans délai aux services chargés du contrôle un accès rapide, complet et gratuit à toutes les bases de données d'identification animale (y compris porcs et volailles). (Recommandation réitérée)

Recommandation n° 2 : (Ministère de la transition écologique-DGPR, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation-DGPE) : Revoir la nomenclature ICPE afin de réintroduire le régime de déclaration avec contrôles périodiques pour certaines installations relevant des rubriques 2101 (activités d'élevage, transit, vente, etc. de bovins), 2102 (activités d'élevage, transit, vente, etc. de porcs) et 2111 (activités d'élevage, transit, vente, etc. de volailles et gibiers à plumes).

Recommandation n° 3 : (Ministère de la transition écologique-DGPR) (2024) : Organiser le transfert des rapports établis par les organismes agréés chargés des contrôles périodiques, dans le système d'information GUNenv.

Recommandation n° 4 : (Ministère de la transition écologique-DGPR) (2024) : Systématiser la présentation en conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) et la publication d'un bilan annuel rendant compte de l'évolution détaillée du nombre d'ICPE agricoles, des résultats des actions de contrôle et des accidents et pollutions relevés.

INTRODUCTION

La prévention des nuisances et des risques accidentels associés aux sites industriels est une préoccupation ancienne des autorités françaises et fait l'objet d'une réglementation spécifique depuis le 19^{ème} siècle¹. Les fondements de la réglementation actuellement en vigueur reposent sur la loi du 19 juillet 1976 qui introduit la notion « *d'installations classées pour la protection de l'environnement* » (ICPE). Ses dispositions sont depuis 2001 codifiées aux articles L. 511-1 à L. 517-2 du code de l'environnement (et aux articles R. 511-9 à R. 517-10 pour leurs déclinaisons réglementaires).

Comme le prévoit l'article L. 511-1 du code de l'environnement, sont soumises aux dispositions applicables aux installations classées, « *les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments* ».

Fondée sur une approche intégrée avec une autorisation administrative unique couvrant à la fois les risques accidentels et la gestion des pollutions (eau, air, sol), la réglementation française prévoit une nomenclature spécifique des ICPE (fixée par décret en application de l'article L. 511-2 du code de l'environnement) adaptée aux activités et substances concernées selon différents régimes administratifs (autorisation, enregistrement ou déclaration) suivant « *la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation* ».

On dénombre environ 500 000 installations classées pour l'environnement en France, dont 25 000 soumises à autorisation et 16 000 soumises à enregistrement (données MTE, mars 2019). Relevant de cette réglementation depuis le début du 20^{ème} siècle², les activités agricoles, et en particulier l'élevage d'animaux de rente (bovins, porcins et volailles), représentent à elles-seules 20 % des ICPE en France avec plus de 100 000 installations connues des services de l'État, relevant pour l'essentiel du régime de la déclaration.

Malgré leur nombre et leur large répartition sur le territoire, les ICPE agricoles demeurent moins connues et exposées que les installations industrielles d'ampleur (raffineries, usines et dépôts chimiques etc.) auxquelles est associé un risque accidentel illustré par plusieurs catastrophes qui ont fortement et durablement marqué l'opinion publique (explosion du site AZF en 2001, incendie de l'usine Lubrizol en 2019, etc.). Classées au regard des nuisances de voisinage (odeurs et bruits) qu'elles peuvent générer et des risques de pollutions chroniques (air, sol et eau) qui leur sont associés, elles présentent

¹ Décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode puis loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

² Décret du 24 décembre 1919, en application de la loi du 19 décembre 1917 (élevages de porcs et de volailles au-delà d'un certain nombre d'animaux et lors de leur implantation en agglomération urbaine de plus de 5 000 habitants).

en effet un risque avéré de pollution et justifient de ce fait un encadrement et une surveillance particulière.

Le suivi et le contrôle des ICPE agricoles relèvent du ministère chargé de l'environnement et spécifiquement de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et des services des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Par exception à ce principe général, les directions départementales chargées de la protection des populations (DDPP), sous le contrôle des DREAL, assurent le plus souvent cette mission.

L'enquête conduite s'intéresse spécifiquement à l'encadrement et au contrôle des ICPE agricoles³. Elle ne prétend pas à une revue exhaustive et critique de la réglementation en vigueur, de l'efficacité et de l'effectivité de ces contrôles.

L'encadrement et le contrôle des installations classées

L'inspection des installations classées exerce des missions de police environnementale auprès des établissements industriels et agricoles. Ces missions visent à prévenir et à réduire les dangers et les nuisances liés aux installations afin de protéger les personnes (à l'exclusion de la sécurité des travailleurs qui relève de l'inspection du travail), l'environnement et la santé publique.

Elles sont organisées autour de trois grands axes :

- l'encadrement réglementaire : instruire les dossiers de demande d'autorisation, proposer des prescriptions de fonctionnement de l'exploitation aux préfets qui prennent des arrêtés et les modifications nécessaires pour tenir compte des évolutions techniques et des exigences de protection de l'environnement, instruire les dossiers de cessation d'activité (avec le cas échéant des prescriptions de sécurisation du site et de remise en état) ;

- la surveillance : visites d'inspection, examen des rapports remis par des organismes vérificateurs externes, analyse des procédures de fonctionnement et d'études remises par l'exploitant, etc. Une visite d'inspection se traduit concrètement par le déplacement d'un ou plusieurs inspecteurs sur le site de l'installation, annoncé à l'avance à l'exploitant ou de manière inopinée. Ces visites s'inscrivent dans le cadre d'une programmation annuelle (fonction des priorités nationales et des enjeux régionaux, cf. 2.1.1.) ou sont décidées au vu des circonstances (vérification des suites données à un arrêté préfectoral de mise en demeure, accident ou pollution, signalement ou plainte, cessation d'activité). L'inspection peut être ciblée sur l'analyse d'un ou plusieurs paramètres ou sur certaines activités de l'exploitation, ou être plus générale⁴. S'agissant des ICPE agricoles, les inspecteurs contrôlent le respect non seulement de la réglementation spécialisée des ICPE mais aussi plus largement de la réglementation environnementale, et notamment des dispositions découlant de la directive Nitrates⁵ (contrôle des plans d'épandage, de l'équilibre de la fertilisation etc.) ;

³ *Stricto sensu*, les industries agroalimentaires de première transformation n'entrent pas dans le périmètre de cette enquête.

⁴ *Le temps consacré à l'inspection est fonction de son type : approfondie (préparation détaillée nécessaire), courante (connaissance normale du site requise) ou rapide (réalisée sur un nombre limité et ciblé de points, pour le contrôle du respect d'une mise en demeure par exemple).*

⁵ Directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, dite « directive nitrates ».

- l'information des exploitants (présentation des nouvelles dispositions qui leur sont applicables...) et du public (riverains, associations).

Ces actions, qui s'exercent à tous les stades d'exploitation des installations, ne se limitent pas à de simples vérifications de conformité réglementaire. Elles visent également à s'assurer que les exploitants maîtrisent les impacts environnementaux liés au fonctionnement de leurs installations et les risques pour la santé et la sécurité des riverains.

La mise en œuvre de ces contrôles répond aux enjeux et aux objectifs de développement durable (ODD) définis dans l'Agenda 2030, en particulier aux objectifs n° 3 (bonne santé et bien-être, et spécifiquement la cible 3.9.⁶), n° 6 (gestion durable des ressources en eau) et n° 15 (préserver et restaurer les écosystèmes terrestres).

Le présent rapport entend contribuer à éclairer l'effectivité de l'encadrement et du contrôle des ICPE agricoles autour de trois principaux constats :

- la réglementation des ICPE agricoles concerne un nombre important d'installations pour lesquelles les risques chroniques de pollutions diffuses sont insuffisamment pris en compte (I) ;
- les contrôles exercés ne sont pas proportionnés à l'importance des enjeux environnementaux, en raison principalement du manque d'effectifs (II) ;
- il est nécessaire de sortir du *statu quo*, d'où la proposition de trois pistes de révision de la stratégie de contrôle (III).

⁶ « D'ici à 2030, réduire nettement le nombre de décès et de maladies dus à des substances chimiques dangereuses et à la pollution et à la contamination de l'air, de l'eau et du sol ».

1 UN NOMBRE IMPORTANT D'INSTALLATIONS ASSOCIÉES À DES RISQUES ENVIRONNEMENTAUX

Le rattachement d'une activité économique à la réglementation applicable aux installations classées se justifie par les risques de pollutions ou de nuisances pour la sécurité et la santé des riverains et pour l'environnement qu'elle est susceptible de provoquer. Les risques associés aux installations classées agricoles apparaissent insuffisamment pris en compte dans la nomenclature et l'assouplissement des procédures qui leur sont applicables a accentué ce constat.

1.1 Une réglementation applicable à la majorité des élevages français

1.1.1 Un périmètre identifié

Les installations agricoles justifiant un classement au titre de la réglementation ICPE sont explicitement définies au sein de plusieurs rubriques de la nomenclature ICPE et en particulier des rubriques 21xx « Activités agricoles, animaux » et 3660 « Élevages intensifs ».

Des intitulés qui confirment à eux seuls les enjeux environnementaux associés aux activités d'élevage.

La rubrique 21xx regroupe ainsi quatorze activités dont dix consacrées aux activités d'élevage et quatre à des activités de stockage (céréales, engrais, fumier). Au-delà des élevages de bovins (2101), de porcs (2102), de volailles (2111) et de lapins (2110), la rubrique 21xx inclut également les fourrières et les refuges pour chiens (2120), les élevages d'insectes (2150), les piscicultures (2130), les élevages de carnassiers à fourrures (2113) et les établissements présentant des animaux d'espèces sauvages non domestiques (2140).

La rubrique 3660, créée en 2013 en application de la directive européenne 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, dite « directive IED », regroupe les élevages intensifs de porcs (avec plus de 2 000 emplacements pour les porcs de production ou plus de 750 emplacements pour les truies) et de volailles (avec plus de 40 000 emplacements), jusqu'alors rattachés aux activités 2102 et 2111.

La détermination du régime applicable (déclaration, enregistrement ou autorisation) aux élevages est fonction du nombre d'animaux présents dans l'installation, exprimé en unités physiques (bovins, lapins, chiens) ou en nombre d'animaux équivalents (volailles, porcs ; nombre de têtes pondéré par la « charge polluante » de chaque catégorie d'animaux présents dans l'élevage). Les installations dont le cheptel se situe en deçà des seuils ne sont pas pour autant exemptes d'obligations en matière d'environnement et de santé publique et demeurent soumises au règlement sanitaire départemental (RSD) relevant de l'autorité du maire. Les élevages ovins, caprins et équins relèvent exclusivement du seul RSD et non de la réglementation ICPE.

Le cas particulier de la méthanisation

Répondant aux objectifs de diversification du mix énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi qu'au souhait du ministère de l'agriculture de favoriser la diversification des activités et de procurer des revenus complémentaires aux agriculteurs, la filière biogaz est encouragée et soutenue par l'État et les collectivités depuis le début des années 2010 et connaît un fort développement avec 809 unités en fonctionnement fin 2019 contre moins de 300 en 2012.

Souvent associée à une activité d'élevage, l'activité de méthanisation à la ferme est le principal moteur de ce développement en nombre d'unités avec 532 installations en fonctionnement fin 2019⁷, soit près des deux tiers du parc français, contre 90 fin 2012, pour un objectif de 1 000 méthaniseurs agricoles d'ici fin 2020⁸.

Les risques accidentels (fuites, explosions, risques d'émanation de gaz potentiellement mortels⁹ etc.) et de pollution des sols et des eaux (gestion des digestats) et les nuisances potentielles (flux de véhicules lourds nécessaires à l'approvisionnement, odeurs, etc.) justifient le classement des installations de méthanisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement. Elles relèvent spécifiquement de la rubrique ICPE n°2781 (classement « 27xx-Déchets ») créée en octobre 2009. La détermination du régime applicable à chaque installation est fonction de la nature et de l'origine (matière végétale brute, effluents d'élevage, etc. ou autres déchets) ainsi que du tonnage journalier de matières traitées (régime d'autorisation au-delà de 100 tonnes par jour par exemple).

1.1.2 Des installations nombreuses et principalement associées à une activité d'élevage

Les données fournies par le MTE (DGPR) font état de 117 061 ICPE agricoles (rubriques de l'activité 21xx et rubrique 3660) en France métropolitaine en 2020 (cf. annexe n° 2). Ces installations relèvent essentiellement du régime de déclaration (83 %) et dans une moindre mesure du régime d'autorisation (9 %) ou du régime d'enregistrement (8 %).

Les ICPE agricoles représentent donc plus de 20 % du nombre total d'ICPE en France, évalué à environ 500 000 par les services du ministère chargé de l'environnement. Ce chiffre est à mettre en rapport avec les 226 295 exploitations agricoles ayant une orientation technico-économique tournée vers l'élevage existant en France en 2016¹⁰.

Une même exploitation agricole pouvant accueillir plusieurs installations, il demeure difficile de croiser le nombre d'exploitations agricoles d'élevage et le nombre d'installations agricoles classées au titre de la protection de l'environnement. Toutefois, la spécialisation croissante des élevages dès lors que les cheptels deviennent importants (et justifient un classement au titre de la réglementation ICPE) limite sans doute cette éventualité.

⁷ Chiffres clés du parc d'unités de méthanisation en France au 1er janvier 2020, MTE & ADEME, mai 2020.

⁸ Plan « Energie Méthanisation Autonomie Azote » lancé en 2013 par le ministère chargé de l'agriculture et le ministère chargé de l'environnement

⁹ Cf. décès d'exploitants de méthaniseurs du fait d'inhalation d'hydrogène sulfuré.

¹⁰ MAA, Chiffres clés de l'élevage en France, 2016.

En première approche, environ la moitié des exploitations agricoles tournées vers l'élevage accueillerait donc au moins une installation classée au titre de la protection de l'environnement. En excluant les 44 312 élevages ovins, caprins et d'autres herbivores, qui ne relèvent pas de la réglementation ICPE, deux tiers des élevages bovins, porcins ou de volailles disposeraient donc d'au moins une installation relevant de la réglementation ICPE. Sachant par ailleurs que la DGPR reconnaît que le nombre d'exploitations agricoles soumises à déclaration est sous-estimé, il est donc probable que cette proportion soit encore plus importante.

Avec 65 289 installations, les élevages de bovins (rubrique 2101) sont de loin les plus représentés (58 % des installations classées agricoles connues).

Tableau n° 1 : Nombre d'installations classées au titre des rubriques 2101, 2102 et 2111 (France métropolitaine ; 2020)

<i>Rubrique</i>	Installations déclarées	Installations enregistrées	Installations autorisées	Total	% du nombre total d'ICPE agricoles
2101 - Élevages de bovins	63 868	1 130	291	65 289	58 %
2102 – Élevages de porc (hors élevages intensifs)s	5 872	7 425	1 153	14 450	12 %
2111 – Élevages de volailles et gibiers (hors élevages intensifs)	17 022	746	3 385	21 153	18 %
3660 – Élevages intensifs (porcs et volailles)			3 488	3 488	3 %

Source : Cour des comptes d'après DGPR

Si la proportion d'installations soumises à enregistrement ou autorisation demeure marginale pour les élevages bovins classés ICPE (2 %), elle est plus significative pour les élevages de volailles et de gibier (20 %) et surtout pour les élevages de porcs (60 %). On dénombre par ailleurs 3 488 élevages intensifs (porcs et volailles ; rubrique 3660), soumis obligatoirement au régime d'autorisation. À l'exception notable des élevages, refuges, fourrières pour chiens (rubrique 2120 ; 6 267 installations ; 5 %) et des silos à grains (rubrique 2160 ; 3 322 installations ; 3 %), les élevages « atypiques » (coléoptères, piscicultures, etc.) représentent moins de 1 % des ICPE agricoles (cf. annexes n° 3 et 4).

1.2 Un chiffrage peu fiable du nombre d'installations soumises à déclaration

Le suivi des installations classées par les services de l'État est assuré par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère chargé de l'environnement et s'appuie actuellement sur la base de données des installations classées (S3IC), créée en 2013. Son renseignement est assuré par les inspecteurs des installations classées des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ainsi que des directions départementales chargées de la protection des populations (DDPP), à la faveur des informations collectées lors de chacune de leur intervention sur un établissement relevant de la réglementation des ICPE (instruction d'un dossier d'autorisation environnementale, inspection, suivi d'une sanction, déclaration d'une modification, d'un accident, etc.).

Si les procédures d'autorisation et d'enregistrement prévoient une saisine et des échanges avec les services de l'État par l'exploitant avant la mise en service de l'installation et permettent donc une relative exhaustivité des données relatives aux installations relevant de ces deux régimes, le cas est tout autre pour les ICPE agricoles soumises à déclaration.

1.2.1 Une absence d'interconnexion avec le guichet unique préfectoral

Conformément à l'article R. 512-47 du code de l'environnement, « *la déclaration relative à une installation est adressée, avant la mise en service de l'installation, au préfet du département dans lequel celle-ci doit être implantée* ». Cette procédure vaut à la fois pour les déclarations initiales mais également pour les déclarations de modification d'installation, de cessation d'activités, de changement d'exploitant ou de modifications des prescriptions générales prévues à l'article L. 512-9 du code de l'environnement. Si le dossier pouvait être déposé ou transmis par voie postale jusqu'au 31 décembre 2020, il doit désormais faire obligatoirement l'objet d'une télé déclaration sur le guichet unique des préfectures (GUP)¹¹.

Cette base n'est toutefois pas interconnectée avec la base de données S3IC et la ressaisie des éléments figurant dans GUP n'est pas automatique. La diversité des organisations retenues pour la gestion de GUP¹² observées dans les départements et le manque de disponibilité des inspecteurs pour réaliser ce travail de saisie expliquent en partie ce constat. La fiabilité dans S3IC des données relatives aux ICPE agricoles soumises au régime de la déclaration reste variable d'un département à un autre. Cette hétérogénéité ne permet donc pas d'en faire un outil de référence pour les services de l'État pour le ciblage et la préparation des contrôles.

¹¹ Arrêté du 15 décembre 2015 relatif à la dématérialisation de la déclaration des installations classées pour la protection de l'environnement.

¹² Le service en charge de la gestion de GUP peut varier d'un département à un autre, selon les choix arbitrés par les préfets. Si le service de l'environnement de la préfecture, quand il existe, reste le plus souvent en charge, cette mission peut également avoir été confiée à la DDPP ou à la DDT(M).

1.2.2 Des contrôles de cohérence rares car difficiles à mettre en œuvre

L'applicabilité de la réglementation ICPE à une installation d'élevage reste fonction de la taille du cheptel hébergé. Ce paramètre s'avère toutefois difficilement accessible pour les services chargés de l'inspection des installations classées pour plusieurs raisons.

La base de données d'identification animale (BDNI), gérée par le ministère chargé de l'agriculture et consultable via le système d'information RESYTAL¹³ de la direction générale de l'alimentation (DGAL), ne fonctionne pas en « stocks d'animaux » pour l'ensemble des espèces. Si les bovins sont suivis de la sorte, le suivi des porcins au sein de la base de données relative aux porcs (BDPORC, reliée à la BDNI) fonctionne « en flux d'animaux » et ne permet donc pas de connaître aisément le cheptel d'une exploitation à un instant donné. S'agissant des volailles, seules les exploitations d'élevage de poules pondeuses sont actuellement répertoriées. Les contrôles de cohérence des données fournies par les exploitants d'ICPE d'élevage lors des procédures de déclaration (mais également d'enregistrement et d'autorisation) apparaissent donc très difficiles à mettre en œuvre en l'état actuel de la BDNI, dont la révision est en cours.

1.2.3 Des installations rattachées à des exploitations dont le statut évolue fréquemment

L'augmentation du nombre de départs en retraite d'exploitants agricoles observée ces dernières années entraîne un nombre important de cessions et/ou de restructurations d'entreprises agricoles avec pour corollaire de fréquents changements de propriétaires et/ou de formes juridiques. La DREAL Bretagne indique qu'environ 20 % des exploitations agricoles de la région seraient ainsi concernées chaque année par ces changements. Si la réglementation prévoit bien que tout arrêt d'activité ou tout changement d'exploitant d'une installation classée déclarée impose une nouvelle procédure de déclaration, il apparaît que les exploitants ne se conforment pas à cette obligation, faussant l'exhaustivité et la fiabilité de la base de données GUP et par suite, des données contenues dans la base S3IC. Un travail documentaire conduit en 2018 par les services de la DDPP du Morbihan, à fins de régularisation des élevages laitiers vis-à-vis de la réglementation ICPE, illustre ce constat (cf. annexe n° 5).

¹³ RESYTAL est le système d'information de services sanitaires animaux et végétaux de l'État. Il récupère à ce jour les données d'identification des exploitations.

1.3 Des risques identifiés mais insuffisamment pris en compte

1.3.1 Un nombre d'accidents sous-évalué

1.3.1.1 Un suivi lacunaire des accidents ou incidents liés aux ICPE agricoles

Entre 2013 et 2020, le bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (BARPI), rattaché à la DGPR, recense 466 incidents ou accidents au sein d'installations agricoles classées, pour l'essentiel au sein d'élevages bovins (220 évènements), de volailles (123 évènements) et de porcs (96 évènements), par ailleurs les plus nombreux sur le territoire. Ces évènements sont analysés et font chacun l'objet d'une fiche accessible sur la base de données ARIA (Analyse, Recherche et Information sur les Accidents). La fréquence d'accidents ou d'incidents liés aux ICPE agricoles serait donc inférieure à 50 par an, ce qui apparaît étonnamment faible au regard du nombre d'ICPE agricoles connues en France sur la même période (plus de 100 000) et ce, malgré l'obligation de déclaration imposée par l'article R. 512-69 du code de l'environnement.

Dans un rapport publié en novembre 2020¹⁴, le CGEDD et le CGAAER indiquent que la base ARIA ne contient « *que les évènements dont le BARPI a connaissance, notamment via la remontée d'informations des inspecteurs de l'environnement, des secours, des organismes professionnels, de la presse* ». Ce rapport précise que « *le BARPI souligne lui-même ses difficultés à obtenir des informations qualitatives sur l'accidentologie dans ce domaine [NDA : agricole]* ». Sur les 517 conséquences rattachées aux 466 évènements précités, la majorité concernent des incendies (374, soit 72 %), loin devant les rejets de matières dangereuses (111, soit 22 %) et les explosions (11, soit 2 %). Les incidents et accidents communiqués au BARPI en matière agricole demeurent donc ceux ayant un caractère majeur avec dommages aux personnes ou dommages importants à l'installation et/ou à l'environnement ; la base sous-estime les incidents ayant provoqué une pollution des milieux.

Il suffit d'observer, sur une année donnée, les articles de presse faisant état de pollutions liées à des déversements de lisier dans des cours d'eau et de les comparer aux données de la base ARIA. Une édition du « flash info » du réseau Res'Agri Finistère, datée de juin 2019, fait ainsi état de 23 cas de pollutions accidentelles de lisier de porcs ou bovins relevées depuis le début de l'année 2018 dans le département, contre seulement huit renseignés dans la base ARIA. S'il n'est pas possible à la lecture de ce type d'articles de statuer sur le rattachement à la réglementation ICPE de l'installation à l'origine de la pollution, la proportion d'élevages concernés, spécifiquement dans plusieurs régions du Grand Ouest, laisse néanmoins peu de doute sur cette éventualité. Dans un courrier adressé

¹⁴ Contribution à l'évaluation des programmes d'actions pour la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole - Examen de la mise en œuvre de quelques mesures et des dérogations préfectorales - Identification de voies de progrès ; Rapport CGEDD n° 013362-01, CGAAER n° 20034 ; novembre 2020.

le 13 avril 2021 à la secrétaire d'État chargée de la biodiversité¹⁵, l'association « Eau et rivières » de Bretagne indique que les événements mentionnés dans la base ARIA ne représenteraient que 10 % de ceux dont elle a connaissance.

1.3.1.2 Des conséquences préjudiciables aux milieux et aux activités économiques

Si les accidents corporels voire mortels sont peu nombreux au sein d'ICPE agricoles, ils ne sont pas pour autant nuls, avec sept décès et 54 blessés relevés par le BARPI sur la période de contrôle (hors activité de méthanisation). Ces chiffres sont en nette amélioration par rapport à la fin des années 1990 et au début des années 2000 (48 accidents mortels et 23 blessés graves relevés entre 1992 et 2010¹⁶) mais rappellent la dangerosité potentielle de ces installations pour les exploitants et leurs salariés, notamment en cas d'incendie.

Les accidents et incidents au sein d'installations agricoles classées peuvent également conduire à des pollutions d'ampleur des milieux aquatiques comme en témoignent, entre autres, celles ayant affecté le ruisseau de la Puisaye (61)¹⁷ ou la rivière Penzé (22)¹⁸ en mars et avril 2021. Répétées dans le temps, ces pollutions peuvent avoir des conséquences parfois durables sur la biodiversité.

Pollutions à répétition – L'exemple des bassins de l'Elorn et de la Haute-Flèche

Dans une lettre adressée au Préfet du Finistère en septembre 2018¹⁹, deux associations relevaient que les seuls bassins de l'Elorn et de la Haute Flèche avaient connu six pollutions d'origine agricole en six ans dont quatre fois sur le même cours d'eau, portant de graves atteintes au milieu naturel et à la biodiversité. Rivière de première catégorie abritant des truites de mer et dont l'intérêt est reconnu par le programme européen SAMARCH qui a pour objectif de sauvegarder les salmonidés migrateurs des deux côtés de la Manche, la rivière de la Flèche a connu en avril 2017 et août 2018 des pollutions massives par déversement de lisier qui ont provoqué une mortalité totale des poissons sur 30 % de son cours.

Au-delà des conséquences pour l'environnement, ces accidents peuvent avoir des répercussions importantes sur les activités économiques comme le tourisme (fermeture des plages) ou la conchyliculture (interdiction de commercialisation pour motifs sanitaires). Dans de plus rares cas, l'alimentation en eau potable des riverains peut être affectée, comme ce fut le cas lors de la pollution de la rivière Aulne en août 2020 dans le Finistère, à la suite du débordement d'une cuve de digestats d'une installation de méthanisation de Kastellin (méthaniseur industriel alimenté en partie par des effluents d'élevage), qui a privé d'eau

¹⁵ Demande de saisine du CGEDD en vue d'une mission d'inspection concernant l'accidentologie anormalement élevée des installations classées d'élevage sur le territoire breton.

¹⁶ Accidents et incidents dans les activités d'élevage – État des lieux et éléments de retour d'expérience ; Ministère chargé de l'environnement et assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) – Octobre 2010.

¹⁷ Déversement accidentel de 2 000 m³ de lisier issu d'un élevage bovin qui a détruit 5 km de rivière à truites.

¹⁸ Déversement accidentel de 100 à 150 m³ de lisier issu d'un élevage porcin qui a détruit plusieurs kilomètres de rivières à truites et saumons.

¹⁹ "Eau et rivières de Bretagne et AAPPMA Elorn, lettre ouverte sur la pollution de La Flèche datée du 16 septembre 2018 à la suite de la pollution des 30 et 31 août 2018.

potable 180 000 habitants pendant plusieurs jours. Enfin, de tels accidents peuvent également conduire à des drames humains, comme en témoigne le suicide de l'exploitant de l'élevage de porcs à l'origine de la pollution du Jaudy (22) en avril 2017.

1.3.2 Des risques chroniques qui peuvent être localement élevés

Au-delà des risques accidentels, les activités agricoles, et en particulier d'élevage, sont également associées à un risque de pollutions chroniques diverses (effluents d'élevage, méthane, dioxyde de soufre, pesticides, etc.) susceptibles d'affecter l'environnement (eau, air, sol). La concentration des exploitations demeure un facteur d'aggravation du niveau de risques de pollutions chroniques qui ne sont pas suffisamment pris en compte dans la réglementation applicable aux installations classées agricoles.

1.3.2.1 Une répartition territoriale inégale et parfois très concentrée

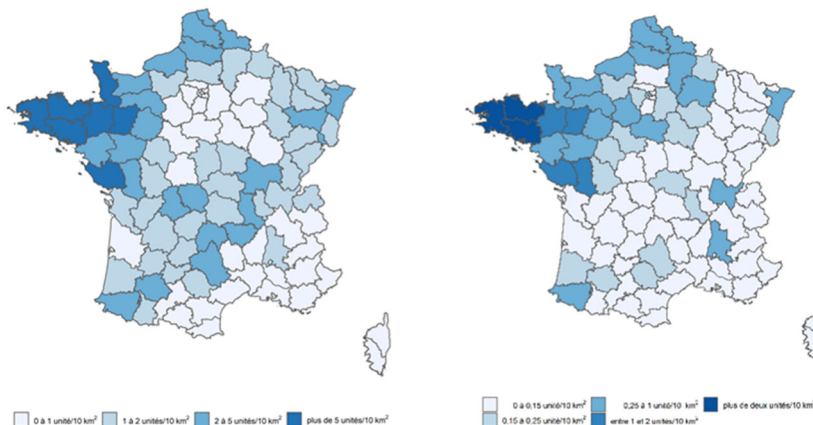
Les ICPE agricoles demeurent logiquement plus nombreuses dans les régions à dominante agricole et spécifiquement dans les régions à forte dominante d'élevage (hors ovins et caprins).

Avec 23 787 installations en 2020 (20 % de l'ensemble), la région Bretagne concentre le plus grand nombre d'ICPE agricoles, suivie par la région Pays-de-la-Loire (20 521 installations ; 18 %) puis par les régions Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes. Le département des Côtes d'Armor comporte le plus grand nombre d'ICPE agricoles en France avec 7 485 installations répertoriées, dont 40 % relevant des régimes d'autorisation ou d'enregistrement. Rapportés à leur surface, les départements concentrant le plus d'ICPE aux 10 km² sont la Mayenne (11,87 unités) et les Côtes d'Armor (10,88 unités), soit plus d'une installation au km², et davantage en excluant les zones urbanisées. À l'inverse, les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (531 installations ; < 0,5 %) et Centre-Val-de-Loire (3 921 installations ; 3 %), peu tournées vers l'élevage, ne comptent logiquement que très peu d'ICPE agricoles.

Carte n° 1 : Densité d'ICPE agricoles par département (métropole, 2020, en unités / 10 km²)

Ensemble des ICPE agricoles

ICPE agricoles autorisées et enregistrées



Source : Cour des comptes d'après MTE

1.3.2.2 L'insuffisante prise en compte des cumuls d'incidence dans la réglementation

En application de la directive européenne 2011/92/UE du 13 décembre 2011²⁰, tout programme ou projet susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement par sa nature, sa dimension ou sa localisation, doit être soumis, avant sa mise en service, à une démarche d'évaluation environnementale définie par les articles L.122-1 et suivants et R.122-1 et suivants du code de l'environnement.

S'agissant des ICPE agricoles, seuls les élevages intensifs (rubrique 3660) et les élevages bovins relevant du régime d'autorisation (rubrique 2101) sont soumis à une évaluation environnementale. Les autres installations classées agricoles autorisées et les installations enregistrées peuvent être soumises à un « examen au cas par cas » laissé à l'appréciation de l'autorité administrative compétente (dans les faits le préfet de région)²¹. En l'état actuel du droit français, les ICPE agricoles soumises à déclaration ne sont donc soumises à aucune obligation d'évaluation environnementale et ne relèvent pas formellement de l'examen au cas par cas puisque non mentionnées au tableau précité.

Or, les installations d'élevage soumises à déclaration peuvent présenter un risque élevé de nuisances et de pollutions compte tenu d'un nombre important d'animaux (rubrique 2101 par exemple : 150 vaches laitières admises au sein d'une même installation déclarée) et de la concentration possible de plusieurs installations déclarées dans un périmètre restreint voire sur un même site.

²⁰ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

²¹ Tableau annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Illustration de la non prise en compte des cumuls d'incidence

Une exploitation disposant à la fois d'un atelier de 140 vaches laitières (installation classée soumise au régime de déclaration), d'un atelier de 100 vaches allaitantes (régime de déclaration) ainsi qu'un atelier d'élevage de veaux de boucherie et de bovins à l'engraissement d'une capacité de 250 animaux (régime de déclaration) pour gérer les « suites » des ateliers précités regroupe ainsi **près de 500 animaux sans obligation de procéder à une quelconque évaluation environnementale**, pas même dans des régions à forte densité d'élevage.

Si les installations relevant du régime de la déclaration demeurent théoriquement moins sujettes aux risques de pollutions d'ampleur, avec la présence de cheptels plus réduits que pour les installations soumises à autorisation ou à enregistrement²², elles n'en sont pas moins à risques en termes de pollutions diffuses, du fait de leur nombre important, de leur densité parfois élevée et de l'absence de prise en compte du cumul de leurs incidences sur l'environnement. Ce risque est aujourd'hui insuffisamment pris en compte dans la réglementation relative aux ICPE.

1.3.3 Certains exploitants insuffisamment conscients du risque

La réglementation encadrant les ICPE poursuit un objectif général de prévention des accidents et des risques chroniques et se fonde sur le principe de responsabilité des exploitants et d'autocontrôle. Le principe de base de cette réglementation est celui de la responsabilité de l'exploitant à toutes les phases de la vie de l'installation²³, ce qui lui impose de mettre en place une surveillance adaptée (principe d'auto surveillance). Or, il ressort de l'instruction que certains exploitants d'ICPE agricoles s'avèrent peu sensibilisés aux risques liés à leurs installations.

Dans une note datée du 10 juin 2020 consacrée aux accidents liés aux fosses à lisier et établie à la demande du CGAAER, le BARPI souligne ainsi le manque d'information sur les causes profondes ayant conduit à ces accidents, révélant « *bien souvent une méconnaissance des risques des installations et/ou produits manipulés et une analyse peu approfondie par les exploitants, qui ne permet pas de se prémunir d'une récurrence de l'événement* ». Ce constat apparaît d'autant plus inquiétant que nombre de dispositifs de stockage d'effluents actuellement en service ont été construits à la faveur des plans successifs de maîtrise des pollutions d'origine agricole entre 1993 et 2012 (PMPOA 1 & 2). Vieillissantes, ces installations présentent potentiellement un risque accru de faiblesses structurelles (altération du béton au contact du lisier) ou matérielles (pompes en fin de vie, vannes fragilisées, etc.) et appellent de fait à une vigilance particulière de la part des exploitants, voire à des investissements pour garantir la sécurité de leur fonctionnement. L'analyse des accidents présentée dans ce même rapport confirme cette tendance avec une prédominance des défauts matériels (rupture de fosses), des défaillances et pannes de

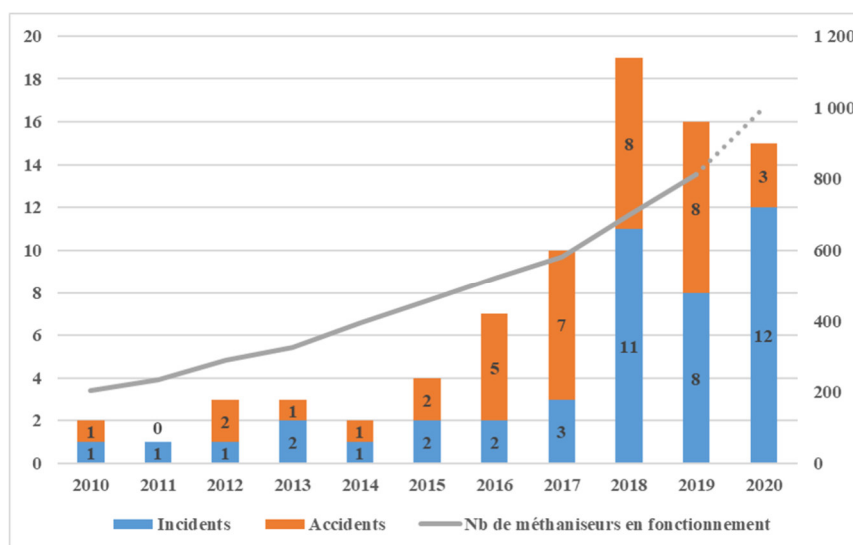
²² Ces effectifs demeurent néanmoins parfois conséquents, compte tenu des relèvements des seuils intervenus depuis 2013 (Cf. 1.4.)

²³ Au cours de l'exploitation, lors de son transfert, à la fin de l'exploitation avec obligation de remise en état, voire après son arrêt définitif, obligation de surveillance si nécessaire.

matériel, de fuites par manque d'entretien ou de défauts de surveillance. La lecture des décisions de justice concernant la Bretagne fait apparaître, par ailleurs, la récurrence d'accidents survenus lors d'opérations de transfert d'effluents liquides vers des unités collectives de traitement. L'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) reconnaît les risques de ces opérations de transfert, qu'elle estime plus importants que ceux liés aux installations elles-mêmes.

Le développement des installations de méthanisation appelle également une vigilance particulière au regard de la multiplication des accidents et incidents relevés ces dernières années. 81 événements (dont 38 accidents et un mortel) ont ainsi été recensés entre 2013 et 2020, qui se décomposent en 55 rejets de matières dangereuses, 22 incendies et quatre explosions. L'augmentation du nombre de mises en service ces dernières années s'accompagne d'une nette hausse des accidents et incidents avec 50 événements relevés sur les trois dernières années dont au moins 10 au sein d'installations de méthanisation à la ferme (la lecture des comptes rendus disponibles sur la base ARIA ne permet pas de savoir, sauf mention explicite, si l'installation en cause est spécifiquement rattachée à une exploitation agricole).

Graphique n° 1 : Évolution du nombre d'accidents et incidents relevés depuis 2010 au sein d'installations de méthanisation



Source : Cour des comptes d'après DGPR

Ce constat a conduit la DGPR à engager une action nationale de surveillance des installations de méthanisation décrite au 2.2.2. Les dépôts d'engrais agricoles constituent également des sites à risques. Si les quantités stockées dans les exploitations agricoles sont sans commune mesure avec celles stockées dans des ports ou des usines de production, l'explosion survenue lors de l'incendie d'un hangar agricole en 2003 à Saint-Romain-en-

Jarez²⁴ (Haute-Garonne) montre que même des quantités relativement modestes d'engrais azotés peuvent présenter des risques.

À la suite de l'explosion survenue dans le port de Beyrouth en 2020, la DGPR a décidé qu'une action nationale de contrôle des dépôts d'engrais à base d'ammonitrates serait conduite en 2021. Une quarantaine de contrôles a d'ores et déjà ainsi été menée en région Grand Est, tous sites confondus. Des non-conformités ont été constatées sur une minorité de sites. Ces contrôles montrent que le monde agricole est concerné par la présence de dépôts d'engrais en quantités inférieures aux seuils de classement de la nomenclature des ICPE, qui échappent donc à cette réglementation. Pour autant, la DREAL Grand Est reconnaît que ces stockages présentent des risques et envisage une action de sensibilisation générale des exploitants agricoles²⁵. L'APCA reconnaît que les exploitants agricoles sont insuffisamment au fait des risques encourus et des précautions à prendre, et entend mener des actions sur ce thème. Un rapport du CGEDD et du Conseil général de l'économie (CGE) rendu en mai 2021 confirme ce constat et émet une recommandation en ce sens²⁶.

1.4 Des procédures assouplies

1.4.1 Le relèvement des seuils d'entrée dans le régime d'autorisation avec la création du régime d'enregistrement en 2009

Afin d'encourager la reprise des investissements public et privés à la suite de la crise financière de 2007-2008, le Gouvernement a été habilité par le Parlement à légiférer par ordonnance pour, entre autres, « créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement »²⁷. L'ordonnance n° 2009-663 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement a été adoptée en ce sens le 11 juin 2009. Visant à « réduire de moitié les délais de délivrance des autorisations » et à « simplifier les dossiers fournis par les industriels »²⁸, elle introduit le régime d'enregistrement, intermédiaire entre le régime d'autorisation et le régime de déclaration. Applicable à des installations « simples et standardisées, implantées en dehors de zones sensibles sur le plan environnemental », il permet d'exonérer l'exploitant d'une étude d'impact systématique lors du dépôt de son

²⁴ Cette explosion avait provoqué d'énormes dégâts dans un rayon de 800 m et blessé 26 personnes dont 18 pompiers. Les quantités d'ammonitrates à l'origine de l'explosion étaient comprises entre 3 et 5 tonnes.

²⁵ Le seuil de classement ICPE est élevé : un stockage relève du régime de déclaration à partir d'une quantité stockée de 100 tonnes.

²⁶ Rapport CGEDD n°013535-01 – CGE n°2020/19/CGE/SG – « Gestion des risques liés à la présence d'ammonitrates dans les ports maritimes et fluviaux » - Mai 2021

²⁷ Article 27 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

²⁸ [Communiqué de presse du conseil des ministres du 10 juin 2009.](#)

dossier auprès de l'autorité administrative. Toute demande d'enregistrement demeure néanmoins soumise à consultation des conseils municipaux concernés et à consultation du public. Cette réforme visait également à alléger la charge de travail des services instructeurs en matière d'instruction préalable et à leur permettre de dégager les moyens nécessaires à l'accroissement des contrôles des ICPE sur le terrain et à une meilleure information du public.

Le rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées publié en janvier 2006 par le ministère de l'environnement²⁹ était pourtant défavorable au relèvement du seuil d'autorisation. Il mettait ainsi en garde : « *dans certains départements de Bretagne, l'élevage porcin est très dispersé et si on remontait les seuils d'autorisation avec enquête publique en laissant se développer des installations soumises à autorisation simplifiée et à déclaration, on ne pourrait pas tenir une véritable politique de protection de l'environnement* ». Applicable dans un premier temps aux entrepôts de produits non dangereux, aux ateliers de mécanique, de travail du bois ou des métaux et aux petites installations agroalimentaires, le régime d'enregistrement a été étendu à certaines ICPE agricoles et notamment en 2011 aux élevages bovins³⁰, en 2013 aux élevages porcins³¹, en 2015 aux élevages de volailles³² et en 2018 aux élevages de chiens³³, indépendamment de leur localisation ou non dans des zones sensibles sur le plan environnemental.

²⁹ Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées ; inspection générale de l'environnement ; janvier 2006.

³⁰ Décret n° 2011-842 du 15 juillet 2011 modifiant la nomenclature des installations classées.

³¹ Décret n° 2013-1301 du 27 décembre 2013 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

³² Décret n° 2015-1200 du 29 septembre 2015 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

³³ Décret n° 2018-900 du 22 octobre 2018 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

Tableau n° 2 : Évolution des seuils d'autorisation à la suite de la création du régime d'enregistrement

Code nomenclature	Seuil d'autorisation avant création du régime d'enregistrement	Seuil d'autorisation après création du régime d'enregistrement
<u>Rubrique 2101</u> 1. Élevage de veaux de boucherie et/ou bovins à l'engraissement ; transit et vente de bovins lorsque leur présence simultanée est supérieure à 24 heures, à l'exclusion des rassemblements occasionnels 2. Élevage de vaches laitières et/ou mixtes :	400 animaux 100 animaux	800 animaux 200 animaux (2011) puis 400 animaux (2016 ³⁴)
<u>Rubrique 2102</u> Élevage, vente, transit etc. de porcs	450 animaux équivalents	2 000 porcs <i>(seuil de rattachement à la rubrique 3660)</i>
<u>Rubrique 2111</u> Élevage, vente etc. de volailles ou de gibier à plumes	30 000 emplacements	40 000 emplacements <i>(seuil de rattachement à la rubrique 3660)</i>
<u>Rubrique 2120</u> Élevage, vente, transit, garde, fourrières etc. de chiens	50 animaux	250 animaux ³⁵

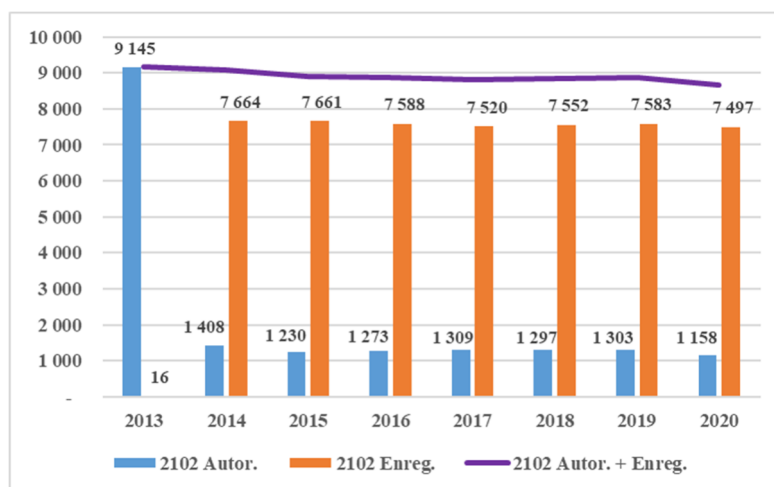
Source : Cour des comptes

Ces évolutions successives ont eu pour conséquence un relèvement significatif des seuils d'autorisation, notamment pour les élevages de bovins ainsi que pour les élevages de porcs pour lesquels ce seuil a été multiplié par deux (élevages de veaux ou de bovins à l'engraissement) voire quatre (élevages laitiers et/ou mixtes et élevages de porcs) en quelques années. La majorité des élevages de bovins ou de porcs relevant du régime d'autorisation ont ainsi basculé dans le régime d'enregistrement.

³⁴ Décret n° 2016-1661 du 5 décembre 2016 modifiant le code de l'environnement et la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

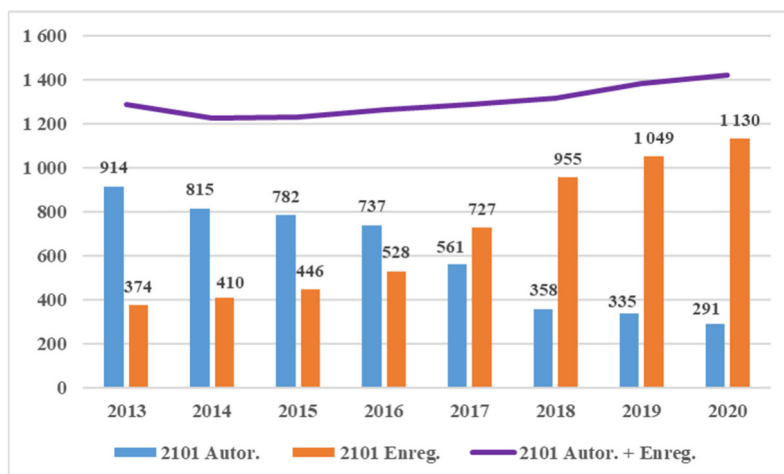
³⁵ Suite à la décision n° 426528 du 30 décembre 2020 du Conseil d'Etat statuant au contentieux, le régime de l'enregistrement est créé (de 51 à 250 animaux) et le régime de l'autorisation est modifié(cf. décret n° 2021-1558 du 2 décembre 2021).

Graphique n° 2 : Évolution du nombre d'installations d'élevage bovins (rubrique 2101) relevant des régimes d'autorisation et d'enregistrement depuis 2013 (France entière)



Source : Cour des comptes d'après DGPR

Graphique n° 3 : Évolution du nombre d'installations d'élevage porcins (rubrique 2102) relevant des régimes d'autorisation et d'enregistrement depuis 2013 (France entière)



Source : Cour des comptes d'après DGPR

Dans les faits et pour une rubrique donnée, les prescriptions fixées par le régime d'enregistrement demeurent identiques à celles prévues par le régime d'autorisation. Le régime d'enregistrement reste donc un régime contraignant, d'autant qu'il ne prévoit pas de dérogation à ces mêmes prescriptions par l'autorité administrative alors qu'elles restent possibles dans le régime d'autorisation. La DGPR rappelle en outre que l'instruction des demandes d'enregistrement comme d'autorisation d'une installation d'élevage prévoit systématiquement l'analyse des plans d'épandage des effluents.

Sa généralisation au sein des rubriques regroupant la majorité des ICPE agricoles a néanmoins conduit à exclure la plus grande partie des installations agricoles considérées comme les plus à risques pour l'environnement de la procédure d'évaluation environnementale.

1.4.2 Une procédure d'évaluation environnementale désormais applicable à un nombre restreint d'installations

La procédure d'évaluation environnementale applicable aux installations classées agricoles a également fait l'objet de mesures d'assouplissement durant la période de contrôle. Un décret du 11 août 2016³⁶ a restreint le périmètre de l'évaluation environnementale systématique aux élevages intensifs relevant de la directive IED (rubrique 3660) et aux élevages bovins relevant du régime d'autorisation (rubrique 2101) alors même qu'elle s'appliquait auparavant à toutes les ICPE (agricoles et non agricoles) soumises au régime d'autorisation³⁷. Compte tenu de l'augmentation des seuils d'entrée dans le régime d'autorisation intervenue durant cette période, l'obligation d'évaluation environnementale ne s'applique donc plus désormais qu'à une part marginale d'installations classées agricoles (3,57 % en moyenne entre 2013 et 2020). Pour autant, les installations agricoles relevant du régime d'autorisation des autres rubriques de la nomenclature restent « soumises » à une procédure d'examen « au cas par cas », par ailleurs applicable aux installations relevant du régime d'enregistrement (cf l'article L. 512-7-2 du code de l'environnement).

Cette réforme a eu pour conséquence de faire converger les procédures d'évaluation environnementale applicables aux installations relevant des régimes d'autorisation et d'enregistrement pour la plupart des rubriques des ICPE agricoles.

L'examen « au cas par cas » permet à l'autorité administrative de saisir l'autorité environnementale dès lors que l'analyse du formulaire de demande d'examen d'une installation classée déposée par un exploitant fait apparaître que cette installation peut avoir un impact notable sur l'environnement à l'aune de critères listés dans l'annexe III de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011, repris à l'article L. 512-7-2 du code de l'environnement, c'est-à-dire : « *si, au regard de la localisation du projet, (...) la sensibilité environnementale du milieu le justifie* » ou « *si le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans la zone le justifie* ».

Or, l'examen « au cas par cas » des dossiers relatifs aux installations agricoles autorisées et enregistrées n'est que rarement mis en œuvre. En Bretagne, 80 % des installations agricoles autorisées et 86 % des installations enregistrées en 2017 (hors rubriques 2101-bovins, et 3660-élevages intensifs porcs et volailles) n'ont ainsi fait l'objet d'aucune évaluation environnementale³⁸. Ce constat apparaît surprenant alors même que les critères d'appréciation fixés pour l'examen au cas par cas des dossiers relevant du régime

³⁶ Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et décret pris en application de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes ; cette ordonnance poursuit la transposition en droit national des dispositions de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011.

³⁷ Tableau annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

³⁸ Communication de l'association « Eau et rivières de Bretagne ».

d'enregistrement prévoient explicitement «*le cumul de l'impact [de l'installation concernée] avec celui d'autres projets existants et/ou approuvés*»³⁹ et que cette région :

- est caractérisée par une forte densité d'élevages (cf. 1.3.2.1) ;
- présente des teneurs élevées en nitrates dans les eaux de surface comme dans les eaux souterraines⁴⁰ ;
- doit faire face à des épisodes de prolifération d'algues vertes néfastes à la biodiversité marine et présentant des risques pour la santé publique. En réalité, aucun des bassins versants concernés par les algues vertes n'a été considéré comme une « zone sensible sur le plan environnemental », ce qui aurait permis d'éviter la bascule des élevages établis dans ces bassins versants dans un régime d'enregistrement.

En octobre 2018, l'association « Eau et rivières de Bretagne » relevait que les données produites par le MTE ne faisaient état que de quatre cas d'installations soumises à la procédure d'enregistrement ayant fait l'objet d'une bascule vers une évaluation environnementale. Elle observe que la grande majorité des projets concernant des activités d'élevage soumises à la procédure du cas par cas ont été exonérés d'évaluation environnementale, quand bien même la Bretagne est dans son ensemble classée depuis 1994 zone vulnérable aux nitrates d'origine agricole, c'est-à-dire que les normes de qualité environnementales fixées par la législation européenne y sont ou risquent d'être dépassées. Plusieurs décisions de justice ont annulé des arrêtés préfectoraux d'enregistrement pour défaut d'évaluation environnementale nonobstant la sensibilité du milieu⁴¹.

1.4.3 L'abandon du régime de déclaration avec contrôles périodiques pour les élevages à la demande de la profession agricole en 2016

Introduit à l'article 10-2 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, le régime de déclaration avec contrôles périodiques s'applique à certaines catégories d'installation définies par décret qui présentent un niveau de risque pour l'environnement supérieur à celui communément admis pour les installations soumises au régime de déclaration simple. Il prévoit la mise en œuvre d'un contrôle de premier niveau en permettant « *à l'exploitant de s'assurer [grâce à ces contrôles] que ses installations fonctionnent dans les conditions requises par la*

³⁹ 2° de l'article L. 517-7-2 du code de l'environnement.

⁴⁰ Rapport CGEDD n° 013362-01, CGAAER n° 20034 ; novembre 2020, précité.

⁴¹ Le tribunal administratif de Caen a annulé, par une décision du 16 novembre 2017, l'arrêté préfectoral enregistrant un élevage de 4130 animaux associé à un plan d'épandage de 421,69 ha au motif qu'eu égard à la localisation et à l'importance du projet celui-ci aurait dû faire l'objet d'une évaluation environnementale et dès lors être instruit selon la procédure d'autorisation. Une décision d'enregistrement de la préfète de l'Allier a été suspendue par le juge des référés de Clermont-Ferrand le 18 décembre 2018 au motif que l'élevage avicole et les zones d'épandage étaient situés à proximité ou dans des zones classées Natura 2000 (Association Bressolles Bien vivre autrement).

réglementation »⁴². Il vise ainsi à suppléer l'insuffisance des effectifs de l'inspection des installations classées qui n'est pas en mesure de contrôler selon une périodicité suffisante, les installations soumises à déclaration. Ces contrôles obligatoires à la charge de l'exploitant portent sur des points spécifiques définis par arrêté ministériel (selon le type d'installation) et doivent être mis en œuvre par un organisme agréé.

Ce régime, en vigueur pour d'autres catégories d'ICPE industrielles (pressings, stations-service, etc.), a été appliqué aux élevage de veaux de boucherie et/ou de bovins à l'engraissement d'une capacité comprise entre 200 et 400 animaux inclus, entre juin 2006⁴³ et décembre 2016⁴⁴ (rubrique 2101) ; aux élevages de vaches laitières d'une capacité comprise entre 100 et 150 animaux de juillet 2011⁴⁵ à décembre 2016⁴⁸ (rubrique 2101) ; et aux élevages de volailles et de gibier à plumes d'une capacité comprise entre 20 000 et 30 000 animaux équivalents de juin 2006⁴⁷ à décembre 2016⁴⁸.

Il demeure applicable depuis novembre 2017 à certains élevages de coléoptères, diptères et orthoptères⁴⁶ ainsi qu'aux méthaniseurs⁴⁷. Compte tenu des seuils applicables, et selon les chiffres fournis par la DGPR, le régime de déclaration avec contrôles périodiques n'a concerné qu'un peu moins de 10 000 installations⁴⁸ (cf. annexe n° 8).

Malgré des contraintes limitées (contrôle tous les cinq ans) et un coût modeste, estimé à 1 500 €⁴⁹ par visite, ce régime a été contesté par les représentants de la profession agricole qui ont dénoncé une énième contrainte administrative et une charge financière supplémentaire pour les éleveurs. Sous leur pression, cette obligation est restée quasi lettre morte, hormis dans quelques départements bretons où les DDPP ont essayé de s'assurer de sa mise en œuvre. La circulaire du 21 mars 2013 définissant les priorités de l'inspection des installations classées pour l'année 2013, rappelait que le dispositif de contrôle périodique, bien qu'entré en vigueur depuis plus de quatre ans et portant alors sur 45 rubriques ICPE, présentait des « béances » dans sa mise en œuvre et son suivi⁵⁰. Les attendus de la consultation publique relative au projet de décret supprimant les contrôles périodiques

⁴² Article L. 512-11 du code de l'environnement.

⁴³ Décret n° 2006-678 du juin 2006 modifiant la nomenclature des installations classées et fixant les catégories d'installations classées soumises à des contrôles périodiques en application de l'article L. 512-11 du code de l'environnement.

⁴⁴ Décret n° 2016-1661 du 5 décembre 2016 modifiant le code de l'environnement et la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

⁴⁵ Décret n° 2011-842 du 15 juillet 2011 modifiant la nomenclature des installations classées.

⁴⁶ Décret n° 2017-1595 du 21 novembre 2017 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

⁴⁷ Décret n° 2009-1341 du 29 octobre 2009 modifiant la nomenclature des installations classées

⁴⁸ 7 232 installations en 2013 ; 8 141 en 2014 ; 9 144 en 2015 et 9 847 en 2016.

⁴⁹ Compte-rendu de la réunion du CSPRT du 22 mars 2011.

⁵⁰ Elle dresse un constat pour le moins alarmant, à savoir : « *Peu de contrôles périodiques sont réellement effectués par rapport à la potentialité des installations concernées (14 000 depuis le début de l'activité en 2006 par rapport à plusieurs dizaines de milliers prévus). Ainsi, certaines activités recensées en nombre important (...) sont sous-représentées en pourcentage de contrôles réalisés* ». Elle relève notamment que l'obligation de contrôle dans les six mois suivant la mise en service était très irrégulièrement respectée. Les bilans nationaux des contrôles périodiques établis en 2009 et 2011 relevaient un taux très faible de conformité des ICPE (industrielles et agricoles) de respectivement 2,5 % et 2,8 %.

indiquent : « afin de réduire le coût des contrôles extérieurs à la charge des éleveurs, le gouvernement a décidé de mettre fin à l'obligation de contrôles périodiques par des organismes extérieurs pour les élevages soumis à déclaration. Les contrôles seront exclusivement réalisés par l'administration ». Dans les faits, seuls 10 % des exploitants concernés auraient effectivement mis en œuvre les contrôles périodiques prévus par les textes⁵¹.

Face aux difficultés économiques des filières d'élevage et à la demande de la profession agricole, le gouvernement s'est engagé dès 2015⁵² à simplifier la réglementation relative aux ICPE pesant sur les éleveurs, en relevant les seuils d'enregistrement et d'autorisation et en supprimant le régime de déclaration avec contrôles périodiques afin de réduire la charge financière pesant sur les élevages⁵³. Malgré un avis défavorable rendu par le conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) le 5 juillet 2016⁵⁴ et un avis défavorable du public⁵⁵, le décret abrogeant le régime de déclaration avec contrôles périodiques pour les élevages bovins et les élevages de volailles a été adopté en décembre 2016.

1.4.4 Une baisse de la proportion d'ICPE assujetties à une fréquence régulière de contrôles

Sans préjudice de l'obligation d'auto-surveillance faite à chaque exploitant d'installation classée, les évolutions récentes de la nomenclature et des procédures d'évaluation d'environnementale ont reporté la charge du contrôle des installations classées agricoles sur les seuls services de l'État. Si environ 30 % des ICPE agricoles faisaient jusqu'en 2016 l'objet de contrôles réguliers par un organisme agréé ou par les services de l'État, compte tenu de leur rattachement aux régimes d'autorisation, d'enregistrement (après 2013) ou de déclaration avec contrôles périodiques (jusqu'en 2016), cette proportion apparaît désormais inférieure à 20 % avec la hausse du nombre d'ICPE observée en France.

En effet, alors même que le nombre d'exploitations agricoles décline de 2 à 3 % par an depuis plus de 20 ans⁵⁶ et que les départs massifs en retraite de chefs d'exploitation prévus d'ici 2030 devraient accélérer cette tendance, le nombre d'installations classées au titre de la réglementation ICPE ne cesse d'augmenter depuis 2013.

⁵¹ Compte-rendu de la réunion du CSPRT du 5 juillet 2016.

⁵² Plan de soutien à l'élevage français.

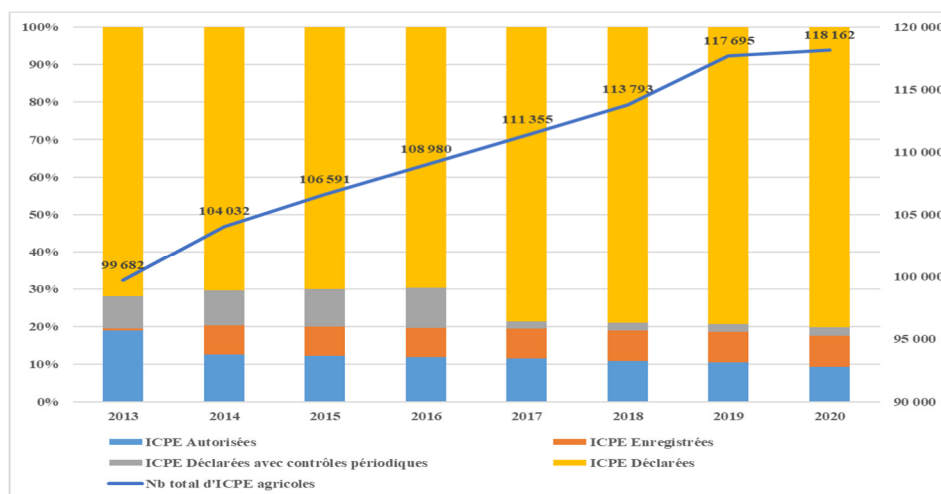
⁵³ Cf. exposé du projet de texte sur le site Internet dédié aux consultations publiques du MTE.

⁵⁴ 17 voix contre, 12 voix pour et 3 abstentions.

⁵⁵ 43 contributions dont 32 défavorables, 7 favorables et 4 sans avis lors de la consultation selon la synthèse établie par les services du MTE suite à la consultation du public sur ce texte.

⁵⁶ INSEE, tableaux de l'économie française, édition 2019.

Graphique n° 4 : Évolution du nombre d'ICPE agricoles et de méthanisation et de la répartition de ces installations par régime en France métropolitaine depuis 2013



Source : Cour des comptes d'après MTE

Il convient toutefois de rester prudent sur ce constat qui peut s'expliquer à la fois :

- par la concentration progressive des exploitations et l'augmentation des cheptels en résultant, qui font parfois « basculer » certaines installations jusqu'alors soumises au RSD, vers la réglementation ICPE ;
- par une mise à jour progressive de la base S3IC à la faveur des contrôles conduits par les services de l'État, qui permettent d'identifier et d'enregistrer un nombre croissant d'installations jusqu'alors non répertoriées ;
- *a contrario*, par l'absence de mise à jour de la base de données et le maintien en son sein d'installations rattachées à des exploitations agricoles ayant arrêté leur activité.

1.5 Une réglementation de plus en plus contestée

En l'état actuel, la réglementation relative aux ICPE agricoles, relevant pour l'essentiel du droit national mais mettant en œuvre des dispositions prévues par plusieurs directives européennes⁵⁷, fait l'objet de critiques contradictoires et ne semble satisfaire aucune des parties prenantes. En effet, si les assouplissements progressifs de la nomenclature et des obligations incombant aux exploitants d'installations classées agricoles ont réduit la

⁵⁷ Notamment directive 2010/75/EU du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (directive IED, qui est une refonte de la directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, dite directive « IPPC » et de six autres directives sectorielles) ; directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, dite « directive nitrates » ; directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

contestation portée par les organismes représentatifs de la profession agricole vis-à-vis de la réglementation applicable aux ICPE, toute évolution des textes afférents fait quasi-systématiquement l'objet de vives critiques et de difficultés de mise en œuvre. Tout en se déclarant favorable à des « *contrôles réguliers et efficaces des installations agricoles* », l'APCA tient un discours critique sur la réglementation ICPE⁵⁸ bien que la formation et la sensibilisation des agriculteurs sur ce point fassent partie des missions du réseau des chambres d'agriculture.

Alors que la réglementation des ICPE n'est pas remise en cause par les exploitants industriels, l'appropriation de la réglementation des ICPE par la profession agricole apparaît toujours problématique. Le réexamen récent des meilleures techniques disponibles (MTD) applicables aux élevages intensifs relevant de la directive IED (rubrique 3660 de la nomenclature ICPE) du 21 février 2017 en témoigne. Malgré une mobilisation importante des services chargés des installations classées, 15 % des exploitants n'avaient pas remis leur dossier et 35 % des dossiers disponibles s'avéraient encore incomplets fin 2020, alors que la date de mise en conformité de la réglementation de chaque Etat-membre était fixée à 2021.

À l'inverse, les associations de protection de la nature ou de riverains critiquent les simplifications de la réglementation intervenues ces dernières années. Elles ont multiplié les procédures en contentieux administratifs contre l'État, allant jusqu'à saisir la Commission européenne. L'association « Eau et rivières de Bretagne » a ainsi introduit en octobre 2018 une plainte pour manquement au droit de l'Union européenne, concernant la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et de son annexe III⁵⁹. Les arrêtés d'enregistrement voire d'autorisation d'installations classées agricoles pris par les préfets, sont désormais régulièrement attaqués, notamment pour défaut d'évaluation environnementale. Au niveau national, le Conseil d'État a rendu plusieurs décisions enjoignant l'État à réviser la réglementation applicable aux ICPE agricoles, dont celle du 15 avril 2021.

Décision du Conseil d'État (2021) en matière d'autorisation environnementale

La décision du 15 avril 2021⁶⁰ annule le décret⁶¹ du 4 juin 2018 modifiant la procédure d'autorisation environnementale « *en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions permettant qu'un projet*

⁵⁸ Lors de l'entretien conduit lors de l'instruction, l'APCA a indiqué que la demande de suppression des contrôles périodiques faite en 2015 répondait plus à une logique de principe que de moyens, alors même que l'argument mis alors en avant auprès du MAA demeurait bien le coût de ces contrôles pour les exploitants.

⁵⁹ Cette annexe précise les critères visant à déterminer si les projets doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement. Ces critères sont de trois types : caractéristiques du projet, localisation, impact potentiel. Parmi ces critères, « *la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet doit être considérée en prenant notamment en compte [...] la capacité de charge de l'environnement naturel, en accordant une attention particulière aux zones suivantes [...] zones dans lesquelles les normes de qualité environnementales fixées par la législation européenne sont déjà dépassées.* »

⁶⁰ Décision n° 425424 du 15 avril 2021.

⁶¹ Décret n° 2018-435 du 4 juin 2018 modifiant des catégories de projets, plans et programmes relevant de l'évaluation environnementale.

susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement pour d'autres caractéristiques que sa dimension puisse être soumis à une évaluation environnementale » ; elle enjoint par ailleurs le Premier ministre à prendre dans les neuf mois de nouvelles dispositions « permettant qu'un projet susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement ou la santé humaine pour d'autres caractéristiques que sa dimension, notamment sa localisation, puisse être soumis à une évaluation environnementale ».

Cette décision revêt une importance particulière car elle soulève la question de l'introduction en droit national d'une « clause filet » (au sens de la jurisprudence de la Cour de justice européenne) permettant de soumettre à évaluation environnementale tout projet susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement (notamment en raison de sa localisation) même s'il ne s'inscrit pas dans la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. L'introduction d'une telle clause avait été recommandée par le rapport sur la modernisation de l'évaluation environnementale de mars 2015⁶².

La France a également fait l'objet d'une mise en demeure de la Commission européenne le 7 mars 2019 ainsi que d'une mise en demeure complémentaire le 18 février 2021 pour transposition incomplète des dispositions de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 dite « directive projets ».

Les mises en demeure de la Commission (initiale et complémentaire) ont été traitées par le décret n°2021-837 du 29 juin 2021 et le décret n°2021-1000 du 30 juillet 2021. S'agissant des ajustements du régime d'enregistrement, il n'y a plus, selon le Gouvernement et comme indiqué par le MTE, de modification de textes supplémentaires à mettre en œuvre.

Le décret du 29 juin 2021 introduit un certain nombre de modifications⁶³ mais ne paraît pas satisfaire pleinement aux demandes formulées par le Conseil d'État dans sa décision du 15 avril 2021 (absence de clause-filet). Interrogée sur les adaptations supplémentaires de la réglementation envisagées par le MTE pour répondre à cette décision du Conseil d'État, la DGPR semble confiante sur la capacité du gouvernement à adopter cette « clause filet » dans un proche délai, mais prudente tant que cette adoption n'est pas définitive.

La Cour appelle donc l'attention des ministères compétents sur l'urgence à procéder aux adaptations du droit nécessaires pour soumettre à évaluation environnementale tout projet susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement, notamment en raison de sa localisation.

⁶² Rapport du groupe de travail présidé par M Jacques Vernier, président du conseil supérieur des risques technologiques.

⁶³ Ce nouveau décret ajoute certains projets à la liste de ceux qui sont soumis à évaluation environnementale systématique (usines intégrées de première fusion de la fonte et de l'acier ; installations d'élimination de déchets dangereux par incinération, traitement chimique ou mise en décharge ; installations d'extraction ou de traitement de l'amiante) mais ces extensions ne concernent pas le champ des ICPE agricoles. Le texte intègre par ailleurs directement dans le code de l'environnement l'annexe III de la directive, qui fixe les critères permettant de savoir si un projet est ou non soumis à évaluation environnementale. Il inclut également une obligation de prise en compte d'autres évaluations des incidences et vise à permettre une meilleure prise en compte des effets cumulés des projets. Il ne comporte toutefois pas de clause filet.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sous réserve du manque de fiabilité des systèmes de recensement, le nombre d'installations classées agricoles représente plus de 20 % du nombre total d'ICPE en France, évalué à environ 500 000 par les services du ministère chargé de l'environnement. Très concentrées dans les régions à forte dominante d'élevage (hors ovins et caprins), elles relèvent majoritairement du régime de la déclaration. Elles présentent pourtant des risques environnementaux avérés, principalement chroniques de pollutions diffuses et, dans une moindre mesure, accidentels, auxquels certains exploitants semblent insuffisamment sensibilisés. Le même constat a été fait par le CGEDD et le CGE dans leur rapport de mai 2021 concernant la gestion des risques liés à la présence d'ammonitrates dans les ports maritimes fluviaux ; ils recommandent de fournir aux agriculteurs une information présentant les bonnes pratiques en matière de stockage de tels produits.

Le relèvement des seuils d'autorisation à la suite de l'introduction du régime d'enregistrement, l'allègement des procédures d'évaluation environnementale et l'abandon en 2016 du régime de déclaration avec contrôles périodiques pour certains élevages ont conduit à un abaissement progressif des contraintes réglementaires pesant sur les exploitants.

Pour autant, la réglementation applicable aux ICPE agricoles ne satisfait ni les représentants de la profession agricole ni les associations d'usagers ou les associations de protection de l'environnement. Les contentieux se sont développés ces dernières années et ont abouti à plusieurs jugements défavorables pour l'État. La décision du Conseil d'Etat du 15 avril 2021 demandant la mise en place d'une clause-filet pour les projets susceptibles d'avoir une atteinte notable à l'environnement ou la santé humaine, assortie d'une évaluation environnementale, doit permettre de renforcer en amont les contrôles et l'encadrement des ICPE. Elle ne règle pas pour autant en aval, le contrôle effectif de ces installations.

2 LA FAIBLESSE DES CONTRÔLES

Le contrôle des installations classées vise à s'assurer du respect des intérêts visés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement et du respect, par l'exploitant, des obligations lui incombant en matière d'auto-surveillance de son installation. Ce contrôle est assuré à la fois par les services des installations classées des DREAL et DDPP et, lorsque ce régime est applicable, par des organismes agréés chargés des contrôles périodiques.

2.1 Des moyens de contrôles mal calibrés au regard des diverses missions des inspections

Les missions de l'inspection des ICPE sont nombreuses et visent à protéger l'environnement, les personnes (hormis sécurité des travailleurs qui relève de l'inspection du travail) et la santé publique : encadrement réglementaire, surveillance des installations classées et information des exploitants et du public.

2.1.1 Une mission partagée entre DREAL et DDPP

Pour des raisons historiques, certaines politiques publiques du ministère chargé de l'environnement sont mises en œuvre au sein des directions départementales interministérielles de la protection des populations (DDPP) par des agents du ministère chargé de l'agriculture.

Aux termes de l'article R. 514-1 du code de l'environnement, la DREAL est chargée de l'organisation de l'inspection des installations classées. De fait, la mission d'inspection des ICPE agricoles confiée aux DDPP relève de l'exception au cadre général⁶⁴. Dans la plupart des départements, un arrêté préfectoral indique de quelle manière les rubriques de la nomenclature ICPE sont réparties entre DDPP et DREAL. En Ile-de-France, la DRIEAT⁶⁵ est une exception et a en charge l'intégralité des rubriques ICPE depuis mars 2020 (cf. ci-après 3.2.3.).

2.1.2 Des effectifs insuffisants, en décalage avec la croissance du nombre d'ICPE

Un projet de convention formalisant les relations entre le ministère chargé de l'agriculture et le ministère chargé de l'environnement avait été rédigé en 2014 mais n'a jamais été signé. En pratique, le MTE propose au MAA (DGAL) une répartition départementale cible des 200 ETP d'inspecteurs ICPE selon des critères nationaux définis par la DGPR. La DGAL reprend tels quels les chiffres proposés par le MTE et les notifie aux responsables régionaux de BOP (les DRAAF).

⁶⁴ Le compte rendu d'une réunion interministérielle tenue le 12 juillet confirme le principe d'un transfert des agents des directions départementales interministérielles affectés aux missions environnement aux services du ministère de l'écologie, principe déjà décidé lors des réunions interministérielles des 9 août et 6 novembre 2012, et prévoit sa mise en œuvre dans le projet de loi de finances pour 2015. Ces décisions n'ont reçu de suite que pour la police de l'eau et non pour la police des installations classées agricoles.

⁶⁵ La direction régionale et interdépartementale de l'environnement qui est devenue entre-temps la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT).

2.1.2.1 Une répartition des effectifs qui prend insuffisamment en compte les spécificités des ICPE agricoles

Les 203,3 ETP (dont 4 ETP sont dévolus au rôle de coordonnateur régional des installations classées agricoles (CRIC) jusqu'en 2020) gérés en 2020 par le MAA sont répartis dans les DDPP au travers d'une dotation d'objectifs, recalculée chaque année.

Cette répartition est pondérée selon des critères (« inducteurs ») tenant compte du nombre et des catégories d'installations ICPE avec une dotation minimale de 0,5 ETP par département. Ces inducteurs ne rendent pas suffisamment compte des risques concernant les ICPE agricoles soumises à déclaration. Les élevages soumis à déclaration, pour lesquels les services n'ont pas de tâches d'instruction et les orientations stratégiques pluriannuelles de contrôle ne prévoient pas de périodicité d'inspection (cf. ci-après), se voient attribuer un coefficient faible⁶⁶.

Mais il apparaît que la charge induite par les installations soumises à déclaration apparaît sous-estimée d'autant plus que toutes les ICPE soumises à déclaration ne sont pas saisies dans la base S3IC. Les élevages soumis à déclaration qui constituent la majorité des élevages bovins dans bon nombre de régions⁶⁷ conduisent à instruire des demandes de dérogation en termes de distance aux habitations et au cours d'eau et donnent souvent lieu à des plaintes du voisinage ou d'associations. Les plaintes du voisinage sont particulièrement fréquentes pour les élevages de chiens. De même, les dossiers de méthaniseurs, y compris pour les méthaniseurs à la ferme soumis à déclaration, entraînent une charge de travail lourde, l'instruction des dossiers étant qui plus est complexe.

2.1.2.2 Une organisation fragile des effectifs en DDPP, en décalage avec la croissance du nombre d'ICPE agricoles

Tant la DGPR que les DREAL n'ont pas été en mesure d'isoler au sein des DREAL, le nombre des agents qui se consacrent au contrôle des ICPE agricoles. Seules les données concernant les DDPP, qui regroupent 14 % des effectifs de contrôle des ICPE toutes catégories confondues (industrielles et agricoles) et mènent au demeurant l'essentiel des contrôles d'ICPE agricoles⁶⁸, sont donc significatives.

⁶⁶ Coefficient 2,5 pour une installation IED, 2 pour une installation hors élevage soumise à autorisation ou à enregistrement, 1 pour un élevage soumis à autorisation ou à enregistrement et 0,08 seulement pour les installations soumises à déclaration.

⁶⁷ 86 % dans le Grand Est et en Normandie, 84 % en Bourgogne-Franche-Comté, 74 % dans les Hauts-de-France, 66 % en AURA, 65 % en Bretagne et 60 % dans les Pays de la Loire.

⁶⁸ La DREAL Bretagne est la seule à avoir transmis le nombre de visites effectuées par département en distinguant celles menées par la DREAL et les DDPP. En 2019, la DREAL a mené 597 visites et les DDPP 1 536 (dont 525 dans les Côtes-d'Armor).

Les effectifs globaux consacrés au contrôle des ICPE

Les effectifs des DREAL et DDPP affectés aux missions d'inspection toutes ICPE confondues y compris industrielles s'élevaient 1 492,51 ETP en 2019 soit une légère hausse par rapport à 2013 (+64,14 ETP). Ils sont majoritairement composés d'effectifs se situant en DREAL, ceux-ci étant pour l'essentiel consacrés aux missions concernant les ICPE industrielles.

Plus de la moitié des effectifs (DREAL et DDPP) se répartit entre les régions AURA (170,50 ETP), Bretagne (162,11 ETP), Grand Est (153,82 ETP), Hauts-de-France (153,24 ETP) et Nouvelle-Aquitaine (153,74 ETP). 56 % des effectifs des DDPP se situent en Bretagne (63,61 ETP), Nouvelle-Aquitaine (22,04 ETP) et Pays de la Loire (26,61 ETP).

Entre 2013 et 2020, les effectifs des DDPP affectés au contrôle des ICPE sont restés stables alors que le nombre d'ICPE agricoles augmentait fortement (cf. tableau n° 2 – annexe n° 8). La Bretagne (région la mieux dotée) qui compte le plus grand nombre d'ICPE agricoles a perdu des effectifs au profit notamment de l'Auvergne-Rhône-Alpes et de la Nouvelle-Aquitaine. Dans 74 départements (hors DOM TOM), les dotations d'effectifs pour les ICPE agricoles sont inférieures à 2 ETP souvent éclatées entre plusieurs personnes physiques. 47 départements métropolitains comptent moins d'un ETP. En 2020, 25 étaient à la dotation plancher de 0,5 ETP, parfois partagée entre plusieurs personnes physiques.

L'organisation au sein des DDPP est très variable selon le département. Certaines DDPP privilégient des inspecteurs à temps plein sur des missions d'inspection des ICPE (ex Somme). D'autres comme l'Aisne ont opté pour une répartition par filière, les agents n'occupant qu'une fraction de leur temps aux ICPE qui peut aller de 2 % à 40 %. En Bourgogne-Franche-Comté, la plupart des agents se partagent entre la mission ICPE et d'autres missions (santé et protection animale, faune sauvage captive, sécurité sanitaire des aliments, sous-produits animaux etc.). Ce mode d'organisation permet de tirer parti des synergies entre ces différents métiers et de pallier ainsi aux insuffisances des bases informatiques. Mais comme le note la DREAL des Hauts de France, cette organisation a pour inconvénient que les inspecteurs ont tendance à privilégier leur mission prépondérante au détriment de la mission ICPE. En outre, cette organisation rend difficile la montée en compétence des agents sur le domaine spécifique des ICPE.

En Occitanie, les DDPP disposent au total de 12,69 ETP en 2020, postes répartis entre une trentaine d'inspecteurs qui pour la plupart se partagent entre l'inspection des ICPE et d'autres missions très diverses telles que la faune sauvage captive, les contrôles de conditionnalité pour la PAC, la gestion de la grippe aviaire, etc. Six des treize départements occitans ne bénéficient que de la dotation d'effectif plancher de 0,5 ETP, répartie sur un à trois agents. Comme indiqué par la DREAL Grand-Est, les directeurs ont la volonté de répartir la mission sur plusieurs agents au sein d'une même structure, même avec de petites quotités de travail, pour éviter l'arrêt total de l'activité en cas d'absence d'un seul inspecteur. C'est aussi le cas en Corse où aucun effectif n'a été consacré au contrôle des ICPE agricoles et IAA entre 2013 et 2019.

Les effets de la faiblesse des effectifs sont accentués par un *turn-over* important qui entraîne des vacances de postes souvent longues, alors que pour être opérationnels les inspecteurs doivent suivre un parcours de formation d'au moins une année (cf. chapitre 3.). Ainsi par exemple, la région Centre-Val-de-Loire présente un taux de vacance de poste de 10 % à 30 % selon les années et un *turn-over* élevé (rotation de l'effectif tous les quatre à

cinq ans). De même, dans les Hauts de France, les postes vacants sont difficilement pourvus. En Pas-de-Calais, le poste est vacant depuis trois ans. L'Oise ne trouve pas non plus de candidat. En Ile-de-France, deux postes sur quatre sont vacants depuis mars 2020 et sur les deux postes pourvus, un seulement est occupé par un inspecteur expérimenté. Dans le Morbihan, deux postes ne sont pas pourvus depuis plus de deux ans. En Seine-Maritime, en 2020, il n'y avait plus aucun inspecteur pendant six mois, les deux inspecteurs étant partis en même temps.

2.2 Une stratégie de contrôle qui privilégie les exploitations les plus importantes

Les objectifs de contrôle de l'ensemble des ICPE par les services de l'État sont établis en fonction d'une hiérarchisation des sites selon le niveau de risques qui leur est associé et du total des contrôles à réaliser par l'inspection des installations classées selon les différentes réglementations. La fréquence des inspections est établie selon une méthodologie définie par une note du 29 novembre 2006, révisée le 24 novembre 2016⁶⁹. Les établissements sont ainsi répartis en trois catégories : établissements prioritaires devant faire l'objet d'une inspection tous les ans (P1) ; établissements à enjeux devant faire l'objet d'une inspection tous les trois ans (P3)⁷⁰ et autres établissements autorisés et établissements enregistrés devant faire l'objet d'une inspection tous les sept ans (P7). Cette hiérarchie a été définie historiquement en fonction de la gradation des risques des installations industrielles, les sites dits SEVESO étant beaucoup plus contrôlés que les établissements présentant moins de risques.

L'instruction du 24 novembre 2016 accorde des marges de manœuvre aux services déconcentrés en ouvrant la possibilité au niveau régional d'alléger la fréquence de contrôle pour des exploitations dont les contrôles précédents étaient satisfaisants (à condition de respecter toutefois les objectifs quantitatifs du programme stratégique) pour orienter la pression de contrôle en fonction d'enjeux spécifiques propres à chaque territoire.

Ce plan doit selon les instructions de la DGPR consommer environ 80 % des ressources de l'inspection, le reste constituant la marge non programmée qui sera consommée en cours d'année pour des inspections réactives, en fonction des plaintes, des accidents ou des non conformités majeures signalées sur les contrôles périodiques, lorsque ces non conformités persistent malgré des rappels. Les contrôles inopinés doivent représenter 10 % des établissements contrôlés chaque année quel que soit leur régime. Ils peuvent prendre la forme de visites approfondies ou ponctuelles ou de contrôle des rejets par des laboratoires tiers en coordination avec l'inspection des installations classées.

⁶⁹ Note du 24 novembre 2016 relative au plan pluriannuel de contrôle de l'inspection des installations classées | AIDA (ineris.fr).

⁷⁰ Pour les établissements relevant de la directive européenne IED, cette périodicité découle d'une obligation posée par la directive.

Pour ce qui concerne les ICPE agricoles, ces objectifs se déclinent comme suit.

Tableau n° 3 : Évolution des règles posées par le MTE concernant la fréquence des contrôles

	Règles établies en 2006	Règles établies en novembre 2016
Tous les ans (P1)	Les élevages de porcs et de volailles dont la quantité d'azote d'origine animale produite par an (avant tout calcul d'abattement) est supérieure à 30 t et dont le rayon du périmètre d'épandage est supérieur à 15 km	Les élevages de porcs, de bovins et de volailles soumis à autorisation, dont la quantité d'azote d'origine animale épandue par an (après normalisation ou traitement le cas échéant) est supérieure à 50 t
Tous les trois ans (P3)	Établissements à enjeux	Établissement à enjeux ⁷¹ : établissement soumis à la directive IED, élevages bovins soumis à autorisation
Tous les sept ans (P7)		Autres établissements soumis à autorisation ou à enregistrement
Tous les dix ans (P10)	Établissement autorisé autre	
<i>Contrôles inopinés : Objectif : 10 % du parc des établissements contrôlés chaque année quel que soit leur régime.</i>		

Source : Cour des comptes à partir de la réponse de la DGPR

2.2.1 Des directives du plan pluriannuel de contrôle, qui ne prennent pas suffisamment en compte les risques de pollutions liés aux élevages soumis à déclaration

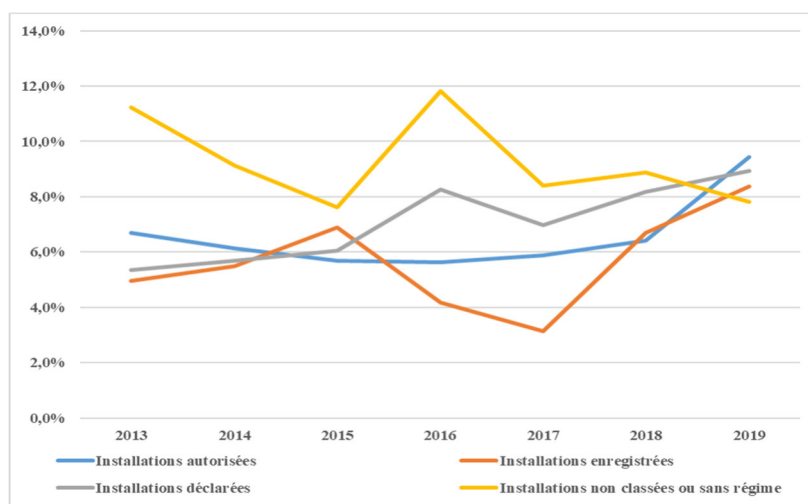
Les ICPE soumises à déclaration ne sont pas soumises à contrôles périodiques et, selon les directives de la DGPR, n'ont lieu d'être contrôlées qu'en cas de plainte ou de signalement ou lors de campagnes « coup de poing » (à l'instar de celle organisée en 2020 s'agissant des méthaniseurs). Ce principe qui vaut pour toutes les ICPE soumises à déclaration résulte de la logique de contrôle des ICPE industrielles visant à prévenir prioritairement les risques accidentels par une approche graduée selon le niveau de risque associé à chaque installation.

Les instructions techniques de la DGPR ne comportent pas de développements propres aux ICPE agricoles. Or les ICPE agricoles présentent des particularités. Les risques de pollutions chroniques sont plus importants que les risques d'accidents (hormis le cas des méthaniseurs). Par ailleurs, les inspections régulières à réaliser selon une fréquence d'un ou trois ans concernent les établissements accueillant les cheptels les plus importants et soumis

⁷¹ Dont les critères sont définis par l'annexe IV de l'instruction du 24 novembre 2016.

de fait au régime d'autorisation ou d'enregistrement. Or, comme le notent les services de la DREAL Grand-Est, les constats d'anomalies majeures y sont généralement rares compte tenu du professionnalisme des exploitants. En revanche, les situations irrégulières les plus fréquentes se rencontrent dans les élevages à déclaration pour lesquels le plan pluriannuel de contrôle (PPC) ne prévoit pas de périodicité de contrôle. Par ailleurs, les élevages de volailles classés IED doivent être contrôlés tous les trois ans ; or, comme le relèvent les DDPP du Morbihan et de Côtes-d'Armor, ceux d'entre eux (25 %) qui ne sont pas soumis à plans d'épandage posent de fait moins de problèmes que nombre d'élevages de volailles non classés IED, soumis à un contrôle seulement tous les sept ans, mais qui mériteraient d'être contrôlés plus fréquemment, en particulier pour ceux soumis à plan d'épandage, comme le montre la fréquence des anomalies constatées. La DGPR reconnaît que la périodicité pourrait être allégée pour les élevages de volailles IED non soumis à plan d'épandage mais cela suppose une révision de la directive.

Graphique n° 5 : Taux de mises en demeure prononcées par régime rapportées aux nombres de visites d'inspection réalisées par les services des DDPP entre 2013 et 2019 (France entière)



Source : Cour des comptes d'après DGPR

Un grand nombre d'élevages bovins relève du régime de déclaration ou du règlement sanitaire départemental (RSD). La directive IED ne s'applique pas aux élevages bovins⁷² et du fait des seuils, une grande partie de ces élevages relève du régime de la déclaration quand bien même le nombre de têtes de bétail peut être élevé comme noté dans la partie 1.

⁷² Son extension aux élevages bovins est envisagée dans le cadre de la révision de la directive IED.

Le retour d'expérience de la Bretagne sur l'adéquation des plans pluriannuels de contrôle au regard des enjeux environnementaux

En Bretagne, le plan de contrôle établi par la DREAL intègre à la fois les enjeux ICPE et eau et nature. Le contrôle de l'équilibre de la fertilisation au titre de la directive Nitrates est particulièrement complexe, comme cela ressort des entretiens conduits avec les services.

Compte tenu du grand nombre d'élevages soumis au régime de la déclaration⁷³ ainsi qu'au RSD (comme l'a relevé la récente évaluation de la lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne), la DREAL souligne qu'il y a un enjeu fort à intégrer ces catégories dans la stratégie de contrôle dès lors qu'un des objectifs premiers est la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole.

Dans le cas du Morbihan, l'opération ciblée sur les exploitations RSD, menée conjointement avec les services chargés de la protection et de la santé animale, comme évoqué au 1.2.3. a permis de régulariser la situation de 300 exploitants qui ont adressé une déclaration au titre des ICPE. Toutefois ce type d'opération demeure semble-t-il très rare, faute de moyens. La DDPP des Côtes d'Armor, département pourtant le plus doté en effectifs⁷⁴, en reconnaît l'intérêt mais n'a ainsi pas mené d'action similaire.

2.2.2 Les enjeux du contrôle des méthaniseurs

Les méthaniseurs à la ferme sont soumis au régime de déclaration avec contrôles périodiques et ne relèvent pas des priorités des plans pluriannuels de contrôle⁷⁵. Mais de facto ils mobilisent fortement les services d'inspection qui reçoivent de nombreuses plaintes de riverains ou d'associations et relèvent des soucis de conformité et de pollutions, plus fréquents à mesure que la filière se développe.

En Vendée, compte tenu des nombreuses plaintes de voisinage qui accompagnent le démarrage des installations (odeurs, bruit, trafic), la majorité des méthaniseurs soumis à déclaration fait désormais l'objet d'une visite d'inspection à l'issue de la mise en service⁷⁶. En Maine-et-Loire, la préfecture sollicite systématiquement l'avis de la DDPP sur les dossiers de déclaration et toute installation donne lieu à une réunion de cadrage avec les exploitants et la commune mais la DDPP reconnaît que les inspections demeurent insuffisantes au regard des enjeux. En Bourgogne-Franche-Comté, les inspecteurs des DDPP sont de plus en plus mobilisés par les installations de méthanisation connexes à des installations agricoles et priorisent parfois le contrôle des méthaniseurs sur les contrôles des activités d'élevage. Dans le Doubs, les méthaniseurs sont contrôlés tous les trois ans.

L'action nationale sur les méthaniseurs (toutes catégories confondues) menée en 2020 à l'initiative de la DGPR a confirmé une insuffisante acculturation des exploitants aux

⁷³ 12 286 en 2013, 13 089 en 2014, 13 344 en 2015, 13 604 en 2016, 13 930 en 2017, 14 615 en 2018, 14 399 en 2019 et 14 980 en 2020.

⁷⁴ 21,97 ETP en 2020.

⁷⁵ Ils devraient donner lieu à contrôles par les organismes agréés dans les six mois après leur mise en service puis tous les cinq ans.

⁷⁶ Ces visites s'inscrivent également dans le cadre de l'agrément sanitaire délivré par les DDPP.

risques présentés par cette activité (incendie, explosion, déversement dans le milieu naturel, etc.) et la fréquence des non-conformités. Le bilan des inspections menées dans ce cadre dans sept régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Normandie, Centre-Val-de-Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est et Nouvelle Aquitaine) est disponible en annexe n°7. En Bretagne, la fréquence des non-conformités a conduit le préfet de région à saisir le cabinet du ministre de la transition écologique.

Des contrôles qui mettent à jour des failles de la réglementation de l'activité de méthanisation : l'exemple de la Bretagne

Les constats établis par la DREAL de Bretagne confirment la réalité de risques de pollutions chroniques diffuses susceptibles de passer inaperçues s'agissant d'installations de méthanisation à la ferme, qui représentaient au 1^{er} septembre 2020, 85 % des unités de méthanisation produisant du biogaz en Bretagne. Compte tenu de l'importance du développement de cette activité qui devrait selon l'objectif du pacte biogazier breton signé en décembre 2019 couvrir 10 % de la consommation régionale en 2025 et multiplier par 6,4 la production sur la période 2019-2030, une formation des inspecteurs a été menée en février 2020 par l'INERIS et une grille commune d'inspection réalisée et transmise aux DDPP au début de l'année 2020. Par ailleurs, des courriers ont été adressés aux exploitants agricoles pour leur rappeler leurs obligations.

La synthèse des rapports d'inspection réalisés par les DDPP sur 14 unités contrôlées révèle la fréquence de non conformités majeures⁷⁷ et par suite, des failles dans les procédures. La procédure de déclaration ne prévoit pas d'instruction et de vérification au stade du dépôt du dossier. Les services d'inspection ne sont pas informés de la date de mise en service de l'installation. Contrairement à d'autres circuits d'aides publiques comme par exemple les aides accordées par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, l'ADEME ne conditionne pas le versement du solde de la subvention à la conformité de l'ouvrage. En outre, le contrôle périodique des installations relevant du régime de déclaration par des organismes agréés n'était pas mis en œuvre.

À la suite de ces constats, il a été décidé de permettre aux inspecteurs de consulter la base de l'ADEME retraçant les dates de mise en service et un groupe de travail a été mis en place afin de réfléchir aux moyens de conditionner le versement du solde du concours de l'ADEME à la conformité de l'installation. En outre, les suites données ont été harmonisées, en adressant des mises en demeure dans tous les cas de non-conformité importantes au regard de l'accidentologie constatée en Bretagne et un suivi des inspections sera réalisé avec l'outil S3IC.

Le préfet de la région Bretagne a adressé le 2 mars 2021 un courrier au cabinet de la ministre de la transition écologique qui suggère plusieurs mesures pour : améliorer la collecte des informations et de faciliter le ciblage des contrôles de l'inspection⁷⁸ dont notamment pouvoir plus commodément vérifier le respect du plafond de 15 % de culture énergétique ; rechercher les moyens de tracer la composition des digestats et instaurer un principe d'éco-conditionnalité des aides

⁷⁷ 85 % des contrôles ont constaté des défauts d'aménagement normalement prévus au montage du projet et/ou à mettre en œuvre avant la mise en fonctionnement du méthaniseur dont l'absence est susceptible de provoquer des pollutions ou des accidents : -absence d'obturation d'évacuation des eaux pluviales ou sous-dimensionnement des rétentions,- absence de procédure permis feu ou d'alerte en cas de fuite,- absence de clôture, insuffisance des moyens de lutte contre le feu (absence d'extincteurs, de réserve incendie).

⁷⁸ Rendre obligatoire l'enregistrement du registre des matières ; imposer aux organismes de contrôles agréés la numérisation de leurs rapports et leur dépôt sur un site web agréé, interfacer les bases de données.

publiques, des tarifs d'achat d'énergie et des autorisations d'augmentation des capacités d'injection assorti de sanctions financières⁷⁹.

Au vu des constats de l'action nationale sur la méthanisation, la DGPR a mis à l'étude une réforme des textes encadrant la méthanisation. Des arrêtés ont renforcé en juin 2021 les dispositions encadrant l'activité de méthanisation sur de nombreux points : stockage des digestats, réception des matières, surveillance du procédé, dispositifs de rétention, prélèvement, rejets et consommation d'eau, contrôle de l'accès à l'installation, distance d'implantation, destruction du biogaz en cas d'incident, formation, etc.⁸⁰

2.2.3 La difficulté à remplir les objectifs du plan pluriannuel de contrôle

Conformément aux orientations prévues par le programme stratégique de l'inspection des installations classées, chaque service définit un plan annuel de contrôles⁸¹ qui inclut les visites prévues (dans le PPC), les contrôles autres menés dans le cadre d'actions nationales ou régionales, les contrôles par tiers, les contrôles suite à des mises en demeure. Il liste nominativement les contrôles qui seront réalisés dans l'année et leur nature.

Dans le domaine agricole, bon nombre de DDPP ne parviennent pas à remplir les objectifs de périodicité fixés par la DGPR. Trois causes peuvent être identifiées : la modicité des effectifs de contrôle, l'alourdissement des tâches d'instruction des dossiers d'ICPE et l'acuité des pollutions diffuses imputables aux élevages soumis à déclaration ou RSD qui conduit les DDPP à adapter leur programme de contrôle aux réalités du terrain.

2.2.3.1 L'alourdissement temporaire des tâches d'instruction avec le réexamen des dossiers IED au détriment des missions de terrain

Depuis 2013, la répartition entre missions d'inspection et d'instruction s'est inversée dans bon nombre de régions. Cette évolution est due à la complexité accrue des tâches d'instruction et depuis 2020 à la charge supplémentaire et temporaire de réexamen des

⁷⁹ Remboursement d'une part des aides de l'ADEME, réfaction sur le tarif d'achat d'électricité, etc.

⁸⁰ [Arrêté du 14 juin 2021 modifiant l'arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) ; [Arrêté du 17 juin 2021 modifiant l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) ; [Arrêté du 17 juin 2021 modifiant l'arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#).

⁸¹ Il correspond à un plan de charge, mis à jour en janvier de l'année N à partir des résultats de l'année N-1, que se fixe chaque service d'inspection pour atteindre l'objectif du programme de modernisation. Lorsque cet objectif n'est pas atteint, la liste précise des établissements en retard est jointe à la mise à jour annuelle du document.

autorisations des installations relevant du régime IED pour tenir compte de l'évolution des meilleures techniques disponibles (MTD).

Compte tenu du relèvement des seuils, très peu d'exploitations ressortent désormais du régime de l'autorisation. Les dossiers d'autorisation sont donc très peu nombreux mais, pour autant, sont lourds à instruire compte tenu de la complexité de la procédure d'autorisation unique pour le service qui coordonne la procédure. Le service des ICPE est ainsi devenu le service coordonnateur et ensemblier de la procédure d'autorisation unique environnementale qui requiert l'organisation de nombreuses réunions entre services ou avec le porteur du projet en phase amont. Cette phase amont peut prendre plusieurs mois (3 à 8 mois). En outre, le fait que les dossiers soient peu nombreux conduit les inspecteurs à devoir réassimiler les procédures à chaque dossier.

Au cours des derniers exercices, l'action des services d'inspection des ICPE concernant les élevages IED a porté en priorité sur l'instruction des dossiers de réexamen, ces installations étant tenues de se conformer au 21 février 2021 aux nouvelles dispositions du document relatif aux meilleures techniques disponibles (BREF élevage). La directive IED prévoit en effet le réexamen régulier des conditions d'autorisation des installations pour tenir compte de l'évolution des meilleures techniques disponibles (MTD) ; ce réexamen suppose une instruction lourde dans des délais contraints⁸². La DREAL de Bretagne note ainsi que les dossiers de réexamen ont consommé beaucoup d'énergie pour une plus-value environnementale relative, d'autant que les bovins, importants émetteurs d'ammoniac et de méthane ne sont pas concernés. Les documents sont souvent remplis par les prestataires de services intervenant pour le compte des agriculteurs. À la date du 6 octobre 2020, 55 % des dossiers de réexamen avaient été traités (53 % en Bretagne). La DREAL des Pays de la Loire observe que l'appropriation par les éleveurs des dossiers de réexamen rédigés par un bureau d'études est souvent limitée.

Il ressort des réponses au questionnaire que les exploitants ne demandent pas de dérogation aux MTD. 17 % des dossiers n'avaient pas encore été déposés (19,18 % en Bretagne). En Bretagne, région qui regroupe le plus grand nombre d'élevages IED⁸³, un point d'avancement est fait chaque mois entre DREAL et DDPP qui met en évidence de fortes disparités entre les départements. Conformément aux instructions de la DGPR, la DREAL a invité en octobre 2020 les DDPP à proposer à la signature du préfet, des arrêtés de mise en demeure aux éleveurs qui n'ont toujours pas déposé leurs dossiers⁸⁴. Un schéma harmonisé

⁸² Le document de référence européen sur les MTD applicables aux élevages IED de porcs et de volailles a été publié en février 2017. Une révision des dossiers des élevages IED de porcs et de volailles est en cours dans le cadre du calendrier fixé par l'arrêté du 23 mars 2017. Selon leur numéro SIRET, les éleveurs avaient jusqu'au 21 mars 2018 ou au 21 février 2019 pour transmettre leur dossier de réexamen et ils devaient se positionner au plus tard le 21 février 2021 sur les techniques qu'ils s'engageaient à mettre en œuvre.

⁸³ Soit au regard du nombre d'élevages IED en France 1 150 élevages de volailles sur les 2 600 élevages de volailles et 400 des 740 élevages porcins.

⁸⁴ 27 APMD avaient été adressés dans les Côtes d'Armor (où 15,98 % des dossiers restaient à déposer), 1 en Ille et Vilaine où l'ensemble des dossiers avaient été déposés au 6 octobre 2020. En revanche le Morbihan où 14,19 % des dossiers n'avaient pas été déposés procédait par contact avec la chambre d'agriculture et les exploitants. De même, dans le Finistère où 31,21 % des dossiers n'avaient pas été déposés, la DDPP procédait par des lettres de rappel en courrier simple.

des suites à mettre en œuvre⁸⁵ a été validé le 22 janvier 2021. En cas de non-conformité dans la mise en œuvre des MTD sur lesquelles les exploitants se sont engagés, comme par exemple, la couverture de fosse, cas estimé être le plus courant, consigne a été donnée de proposer des arrêtés préfectoraux de mise en demeure enjoignant l'application des MTD sous quatre mois. Compte tenu de ces multiples tâches, la DDPP des Côtes-d'Armor indique que le temps effectif consacré au contrôle dans la période récente n'est que de 20 %.

2.2.3.2 Le grand nombre de signalements, plaintes et contentieux et des outils informatiques peu adaptés

Dans toutes les régions, les DDPP font état de signalements, de plaintes et de contentieux de plus en plus nombreux, qui les conduisent à consacrer une fraction croissante de leur activité à des dossiers non prioritaires au regard du PPC. Ainsi par exemple dans le Morbihan, l'association « Eau et rivières de Bretagne » introduit systématiquement des recours contre les arrêtés d'enregistrement d'ICPE agricoles en zone PDNi⁸⁶ conchylicole. S'ajoute l'impact des crises sanitaires (ex influenza aviaire en Nouvelle-Aquitaine). Les services de l'inspection sont par ailleurs fréquemment appelés à apporter leur concours aux maires sur les établissements relevant du régime du règlement sanitaire départemental (RSD).

Les insuffisances des systèmes informatiques évoquées au I compliquent le ciblage des contrôles et alourdissent la tâche des services. Les réflexions menées en Bretagne sur l'outil « Top Gun » (cf. infra) ont pour ambition de compléter l'outil GUNenv. avec notamment un module d'aide aux contrôles. Le recours aux systèmes d'information géographique existants pour identifier les zones à enjeux paraît inégal. Leur existence est signalée en Occitanie mais ils ne sont renseignés que pour les établissements soumis à autorisation ou enregistrement (système PICTO). Il n'est pas prévu d'outil permettant de calculer le cumul d'incidences à la différence de ce qui existe dans les zones industrielles.

2.2.3.3 Les retards dans la mise en œuvre des plans pluriannuels de contrôle

Les données 2019 et 2020, transmises au cours de la contradiction par la DGPR, confirment la disparité de réalisation des plans pluriannuels de contrôle (PPC) selon les régions (cf. annexe n° 9).

Il apparaît toutefois que, dans les régions qui comportent un grand nombre d'ICPE agricoles, la périodicité des contrôles prévue n'est pas respectée, y compris parfois pour les établissements IED dont la périodicité des contrôles est fixée par la directive. En Bourgogne-Franche-Comté, les objectifs ont été atteints pour les sites dits P1 mais seuls 52 % des sites

⁸⁵ Les exploitants qui ne donneront pas suite à la mise en demeure doivent être sanctionnés par une amende journalière et pour ceux qui sont visés par le plan pluriannuel de contrôle, sont passibles d'une transaction pénale de 2 500 € soit le coût moyen estimé d'un dossier de réexamen.

⁸⁶ Programmes départementaux d'action contre la pollution par les nitrates.

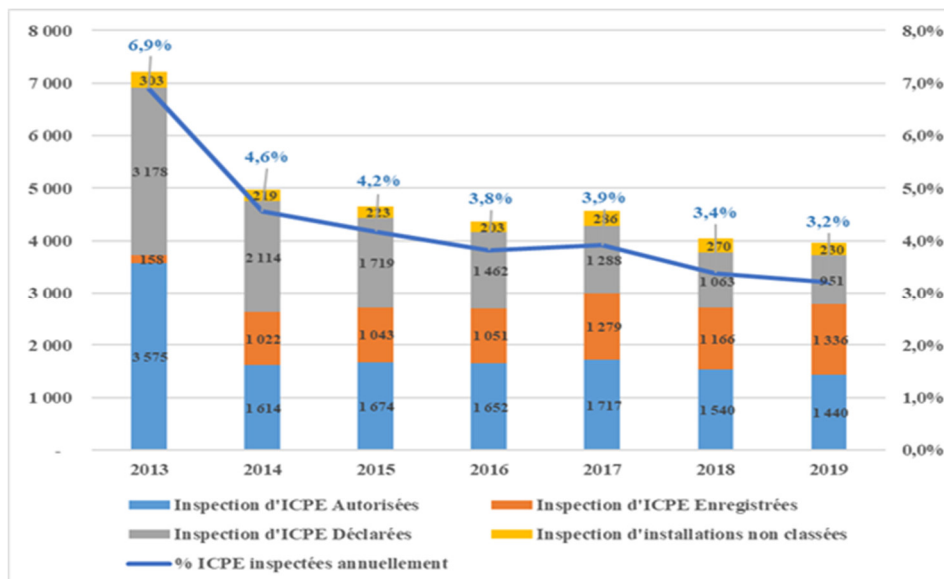
P3 ont été contrôlés dans les trois dernières années et le taux de couverture est de 69 % pour les P7. En Bretagne, les services ne respectent pas la périodicité des contrôles prévue par le PPC car ils donnent la priorité au traitement des nombreux signalements et plaintes et mènent des contrôles d'ICPE soumises à déclaration ainsi que d'exploitation relevant du RSD compte tenu des enjeux de pollution liés à ces exploitations. Ainsi dans les Côtes-d'Armor, les moyens disponibles ne permettent de programmer en moyenne que 60 % des contrôles prévus au PPC. La DDPP choisit de privilégier la qualité de contrôles approfondis sur le nombre⁸⁷. Dans les Pays de la Loire, le respect de la périodicité fixée par le PPC est, de l'avis des services, hors de portée et dépasserait de 183 % le nombre théorique de contrôles basé sur les effectifs d'inspecteurs (écart de 300 % en Loire-Atlantique). Un effort de rattrapage concernant les inspections des établissements IED a été entrepris en 2021. En PACA, les retards dans la mise en œuvre du plan pluriannuel de contrôle avaient été progressivement résorbés de 2016 à 2019 mais la crise sanitaire a mis à jour la fragilité d'une organisation reposant sur une dotation minimale de 0,5 ETP.

2.2.3.4 La baisse du nombre de contrôles sur place

Les données transmises, tant par la DGPR que par les DREAL, ne permettent pas de déterminer l'activité réelle de contrôle des ICPE agricoles. En effet, si les inspecteurs des DREAL peuvent également effectuer des contrôles d'ICPE agricoles de manière ponctuelle, leurs services – à l'exception de la Bretagne – n'isolent pas cette activité dans leurs statistiques. Leur participation reste toutefois marginale car l'essentiel des contrôles est mené par les inspecteurs des DDPP. Entre 2013 et 2019, si le nombre d'ICPE augmente, celui des visites d'inspection est en forte diminution (cf. annexe n° 10).

⁸⁷ Le retard accumulé au titre des années précédentes atteint 626 contrôles dont 490 relevant de l'enregistrement. Pour 2021, le nombre de contrôles à mener devrait être au total de 1 055, dont seulement 395 sont programmés au vu des effectifs.

Graphique n° 6 : Évolution du nombre de visites d'inspection réalisées par les services des DDPP sur les installations relevant de leur champ de compétences entre 2013 et 2019 (France entière)

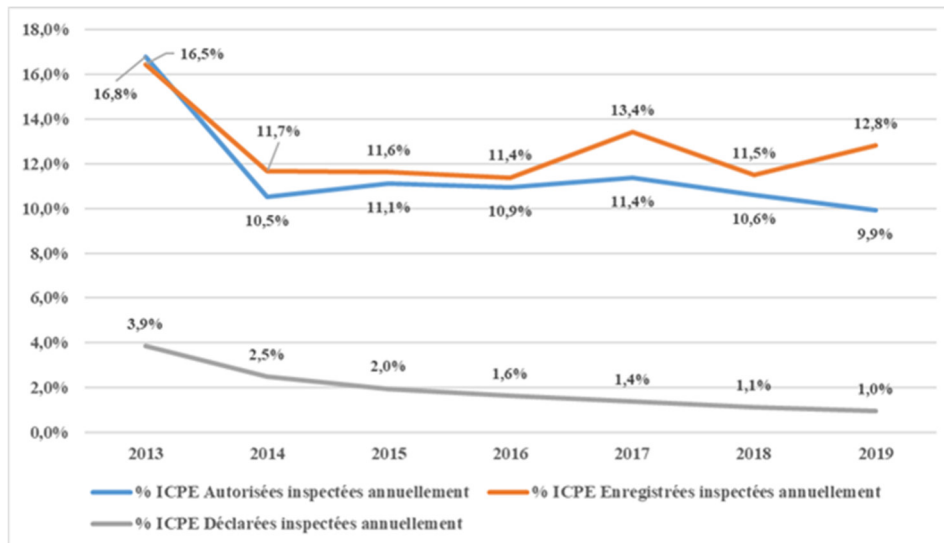


Source : Cour des comptes d'après les données de la DGPR

La Bretagne, la Nouvelle-Aquitaine et les Pays de la Loire concentrent 65 % des visites d'inspection. Parallèlement à l'augmentation du nombre d'ICPE⁸⁸, on observe une diminution importante des visites d'inspection dans toutes les régions. C'est en Bretagne que la baisse est la plus importante (-37 %).

⁸⁸ A l'exception de la Guadeloupe et de La Réunion (-45 %) qui passent de 6 791 en 2013 à 3 725 en 2019. Hors ICPE non classées ou sans régime. La baisse reste équivalente en intégrant ces ICPE : de 7 214 en 2013 à 93 957 en 2019, soit -45,15 %.

Graphique n° 7 : Évolution des taux d'ICPE inspectées annuellement par les services des DDPP sur les installations relevant de leur champ de compétences entre 2013 et 2019



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGPR

L'évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne⁸⁹ a relevé une baisse de 40 % des contrôles entre 2000 et 2018 et de 44 % dans les départements du Finistère et des Côtes-d'Armor. Paradoxalement, la baisse du nombre de contrôles est plus forte encore dans les bassins versants algues vertes (-73 %). Le rapport relève qu'une exploitation située dans une baie algues vertes est susceptible d'être contrôlée en moyenne tous les neuf ans en 2018 contre tous les trois ans en 2010. Seules deux baies algues vertes connaissent une augmentation de la pression de contrôle, dont la baie de la Forêt, demandeuse de ces contrôles. Néanmoins, du fait du ciblage des contrôles, le taux de non-conformité demeure très élevé (50,3 % en 2018) ; il atteint 65 % dans quatre baies⁹⁰. Dans la lettre précitée à la secrétaire d'État à la biodiversité demandant la saisine du CGEDD, l'association « Eau et rivières de Bretagne » observe qu'au regard de la fréquence décidée de contrôle des services de la préfecture du Finistère, 20 contrôles par an sur près de 400 installations identifiées comme présentant des risques pour les cours d'eau, le suivi de ces installations à risque prendrait une vingtaine d'années alors même que ces installations se situent en amont de bassins versant algues vertes et de zones conchylicoles. Les contrôles des élevages soumis à déclaration sont souvent menés à la suite de signalements et de plaintes de riverains et d'associations.

De facto, les associations et les riverains sont amenés à être des acteurs majeurs de la police de l'environnement en matière d'ICPE, qu'ils signalent des pollutions ou des gênes aux services de l'État ou qu'ils saisissent les tribunaux mais ils ne sont à même de détecter que les non conformités qui impactent de façon visible les milieux. Les non conformités qui se traduisent par des pollutions de cours d'eau sont ainsi beaucoup plus visibles que celles

⁸⁹ [La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne | Cour des comptes \(2021\) \(ccomptes.fr\)](https://www.ccomptes.fr/fr/la-politique-publique-de-lutte-contre-la-proliferation-des-algues-vertes-en-bretagne)

⁹⁰ Horn-Guillec, La Fresnaye, La Lieue de Grève, Douarnenez.

concernant par exemple les émissions d'ammoniac dans l'air (les nuisances olfactives liées à la méthanisation étant, en revanche, sources de nombreuses réclamations) ou les pollutions insidieuses de sols.

Interrogée quant à l'opportunité d'accroître la marge de manœuvre laissée aux services, la DGPR observe que, lors de la création du régime d'enregistrement, un engagement politique avait été pris vis-à-vis des associations environnementales que cette réforme n'aurait pas d'incidence sur la périodicité des contrôles. Dès lors, il ne lui apparaît pas opportun d'envisager de réduire la périodicité pour les ICPE soumises à enregistrement. La DGPR indique que, du fait du réexamen des dossiers IED, il a été admis que certains contrôles P3 ou P7 soient reportés et estime qu'une fois l'instruction des dossiers de réexamen des dossiers IED terminée, les services de contrôle devraient retrouver une marge de manœuvre pour les installations soumises à autorisation et enregistrement, mener des contrôles adaptés aux spécificités du terrain et donner suite aux plaintes et signalements⁹¹.

2.3 La mise en œuvre défailante des contrôles périodiques par des organismes agréés

Le régime de déclaration avec contrôles périodiques par des organismes agréés a été instauré en application de la loi dite Barnier du 2 février 1995 afin de décharger les services d'inspection des contrôles de premier niveau. La portée de ce dispositif aurait été particulièrement intéressante dans le champ des exploitations agricoles compte tenu du grand nombre d'ICPE soumises à déclaration.

Pour les ICPE agricoles qui restent soumises à cette obligation, soit pour l'essentiel les méthaniseurs, les faiblesses précédemment constatées concernant le suivi du dispositif persistent et nuisent à son efficacité. L'administration n'est destinataire du rapport de contrôle qu'en cas de non-conformité majeure (procédure introduite en 2014⁹²) et ce dans trois cas de figure seulement⁹³. Les services des installations classées reconnaissent qu'ils n'auraient pas le temps de prendre connaissance des rapports si ceux-ci leur étaient systématiquement transmis et qu'une procédure de ce type engorgerait les services. Pour autant, il conviendrait de pouvoir vérifier si l'exploitant respecte l'obligation de contrôle périodique. Les listes d'exploitations contrôlées sont, en principe, adressées tous les trois mois par les organismes agréés aux bureaux de l'environnement des préfectures mais ceux-

⁹¹ Comme le souligne la DREAL des Pays de la Loire, si le projet d'extension de la directive IED aux élevages bovins était adopté, le nombre d'exploitations soumis à une obligation de contrôle triennal augmenterait fortement.

⁹² La liste limitative des non-conformités considérées comme majeures est établie par les arrêtés ministériels de prescriptions générales ou les arrêtés préfectoraux de prescriptions spéciales. L'exploitant est tenu de corriger les non conformités majeures dans les douze mois.

⁹³ Si l'exploitant ne transmet pas un échéancier de mise en conformité dans les trois mois, s'il ne fait pas faire un contrôle complémentaire dans un délai d'un an ou s'il reste des non-conformités majeures à l'issue du contrôle complémentaire.

ci les stockent ou les transmettent selon des pratiques variables aux services des installations classées⁹⁴. De fait, comme la Cour l'avait déjà relevé en 2015, il n'existe toujours pas de saisie dans la base de données des ICPE pour suivre le respect des contrôles périodiques par les entreprises. Qui plus est, la base S3IC n'est pas complète concernant le recensement des sites à déclaration avec contrôle périodique. Dans bon nombre de cas, les DREAL ou les DDPP ne sont pas rendues destinataires du bilan d'activité des organismes de contrôles ou de leur programme de contrôles. Quant aux signalements de non conformités majeures, ils sont adressés aux bureaux de l'environnement des préfetures et non directement au service des installations classées, ce qui allonge les circuits. Les services de l'inspection prennent souvent connaissance des comptes rendus de ces contrôles, s'ils ont eu lieu, lors d'inspections sur place à la suite d'une plainte ou lors d'une action nationale. L'absence de respect du contrôle périodique est un point de non-conformité majeur susceptible d'être sanctionné par une mise en demeure ou un PV mais les suites données sont très variables selon les DDPP. À l'occasion de l'action nationale sur les méthaniseurs, il est apparu des divergences d'appréciation entre les organismes agréés et le service de contrôle des ICPE sur la conformité de certaines installations, ce qui soulève la question des points à vérifier par les organismes agréés (en principe, ces points ne doivent pas demander d'appréciation) et de la bonne connaissance de la réglementation par ces bureaux d'études agréés.

De l'avis de bon nombre de DREAL et DDPP, l'obligation de contrôle périodique des ICPE agricoles serait peu respectée voire pas du tout (Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est). Les DREAL font valoir que les exploitants seraient peu au courant de cette obligation réglementaire. Le faible taux de respect de contrôles périodiques (2 %) procéderait d'une démarche institutionnalisée, les exploitants et la profession agricole dénonçant son coût considéré comme une charge. Une action nationale relative à la bonne réalisation des contrôles périodiques par les installations soumises à contrôle périodique toutes catégories confondues (et donc pour la plupart industrielles) a été menée en 2021 sur un échantillon réduit⁹⁵, bien dérisoire au regard des enjeux et du nombre d'exploitations concernées.

2.4 Des suites administratives et pénales rares et peu dissuasives

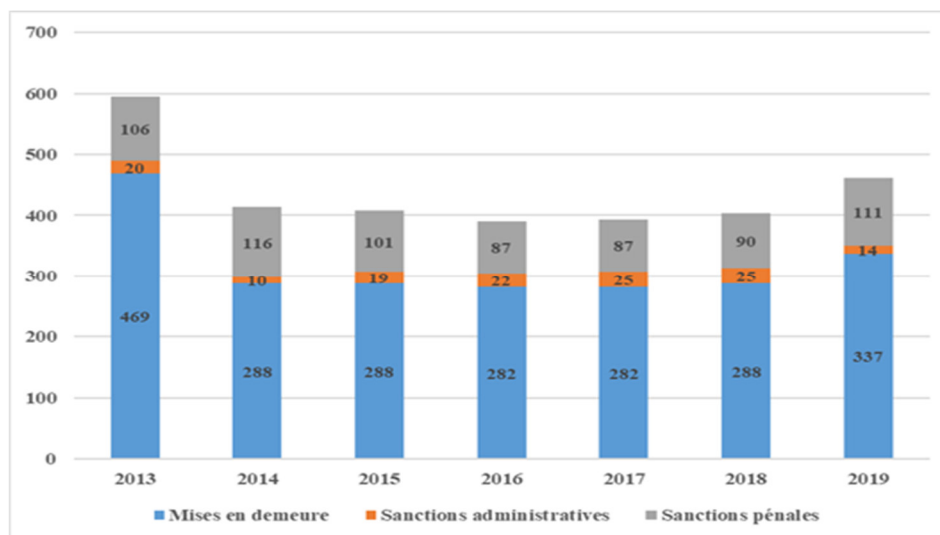
Les services privilégient les suites administratives, l'objectif étant avant tout la mise en conformité. Les données recueillies ne permettent pas d'avoir une vision exhaustive des pratiques. Il apparaît cependant que celles-ci sont disparates. Ainsi, en Bretagne, la note sur le bilan des contrôles de l'application de la directive Nitrates dans les exploitations agricoles relève que les suites administratives et pénales sont hétérogènes sur le territoire breton avec un déséquilibre marqué entre les structures (entre DDTM, entre DDPP).

⁹⁴ En région Auvergne-Rhône-Alpes, certains départements sont en copie des non-conformités constatées et des non-conformités à l'échéance.

⁹⁵ Sondage de dix ICPE par région, puis objectif de trois inspections sur place par département dans des ICPE ciblées lors du sondage.

Selon « Eau et rivières de Bretagne », les mises en demeure comme les suites pénales ne seraient souvent enclenchées qu'après des constats récurrents d'anomalies. Mais compte tenu du contexte sanitaire, l'équipe n'a pas pu effectuer de contrôles aléatoires de dossiers et n'a eu connaissance que de dossiers choisis par les administrations ou les ONG.

Graphique n° 8 : Répartition des suites données aux visites d'inspection réalisées par les DDPP entre 2013 et 2019



Source : Cour des comptes à partir des données de la DGPR

Indépendamment des éventuelles sanctions, la publication en ligne à compter du 1^{er} janvier 2022 des rapports d'inspection annoncée par la ministre chargée de l'écologie est de nature à renforcer l'impact des inspections.

2.4.1 Des suites administratives privilégiées

Les dossiers d'exploitations agricoles sont des dossiers réputés sensibles⁹⁶ et les inspecteurs se sentent parfois démunis face à la détresse des exploitants. Les préfets demandent souvent des compléments d'information avant de donner suite aux propositions de mise en demeure. Mais, hormis dans quelques départements, les propositions d'arrêtés de mise en demeure en cas de non-conformité sont rares. La mise en demeure est souvent assimilée à tort à une sanction alors qu'il s'agit d'un rappel formel des obligations qui

⁹⁶ Comme le relève la DGPR, les éleveurs sont considérés comme un public sensible : ce sont des personnes fragiles financièrement (la structure capitalistique des élevages repose essentiellement sur les éleveurs eux-mêmes qui s'endettent pour certains assez lourdement pour financer ce capital), c'est une population pour laquelle le taux de suicide est parmi les plus élevés et c'est aussi une catégorie de personnes dotée d'une capacité de mobilisation importante. Pour ces raisons, les préfets adoptent parfois une démarche prudente et progressive dans l'arsenal des sanctions.

s'imposent à l'exploitant. Il n'existe pas de statistiques permettant de rapprocher le nombre d'arrêtés de mise en demeure proposés et d'arrêtés signés. Au demeurant, certains exploitants se mettent en conformité dans l'intervalle. Comme l'indique la DREAL des Pays de Loire, la procédure de mise en demeure obtient le plus souvent les résultats escomptés sans qu'il soit besoin de prendre des sanctions. La circulaire du 20 février 2013 du ministère chargé de l'environnement relative à la mise à disposition sur internet de documents relatifs aux installations classées mentionnait expressément la publication des arrêtés de mise en demeure pour satisfaire aux recommandations formulées par la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) dans un avis du 6 décembre 2012. En Bretagne, cette publication n'a été mise en œuvre pour les ICPE agricoles, qu'à la demande instante des associations de préservation de l'environnement, avec trois à quatre ans de retard par rapport à la situation observée pour les ICPE industrielles.

Les sanctions administratives peuvent prendre la forme d'arrêtés préfectoraux de consignation de sommes, de travaux d'office, de suspension d'activité, de suppression ou fermeture ou d'appositions de scellés. Les services de Nouvelle-Aquitaine indiquent concernant cette dernière procédure qu'ils se trouvent démunis en cas de fermeture administrative pour prendre en charge des animaux, relevant que les dispositions des textes qui permettent de placer les animaux ne visent que les cas de maltraitance.

Enfin, les sujets relatifs aux ICPE agricoles ne sont plus évoqués en CODERST (conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques⁹⁷), suite à la loi d'accélération et simplification de l'Action Publique (ASAP)⁹⁸ qui a rendu facultatif sa saisine pour ces ICPE. Sans revenir sur cette mesure de simplification des procédures, il pourrait être utile de faire chaque année en CODERST (qui réunit sous la présidence du Préfet, administrations, représentants des collectivités territoriales, des représentants des associations, des professions concernées et des personnalités qualifiées) un point de bilan et d'information sur les ICPE agricoles. En Bretagne, les associations avaient obtenu qu'un tel bilan soit présenté chaque année. Les DDTM et DDPP du Finistère ont ainsi présenté à la réunion du CODERST du 19 juillet 2018, les points d'attention concernant la prévention des risques de pollution par le lisier. La DDPP a également communiqué un bilan

⁹⁷ Il s'agit d'une commission consultative départementale qui délibère dans les cas où la loi le prévoit, sur convocation du Préfet pour lui donner des avis concernant certains projets et lui permettre de prendre les actes réglementaires ad hoc. Les avis du CODERST n'ont aucune valeur décisionnaire. Cela concerne notamment les actes de police administrative des installations classées pour la protection de l'environnement, mais aussi des installations, ouvrages, travaux, aménagement relevant de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA). Il peut s'agir : de demande d'autorisation d'installation classée soumise à autorisation ; de modifications ou extensions d'installation classée autorisée ; de prescriptions techniques complémentaires relatives à une installation classée soumise à autorisation, de prescriptions techniques spéciales s'appliquant à une installation classée soumise à déclaration ; de demandes d'autorisation de rejets et de demandes d'autorisations de travaux dans un cours d'eau ou d'autorisation de forage.

⁹⁸ L'article 42 de la loi ASAP du 7 décembre 2020, rend facultative la consultation CODERST pour les enregistrements d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) autres que ceux nécessitant une adaptation des prescriptions nationales, pour les arrêtés complémentaires des enregistrements ICPE, pour les arrêtés de prescriptions spéciales des déclarations ICPE, et pour les canalisations de transport et leurs modifications.

d'activité sur son activité d'instruction et de contrôle, le nombre et la typologie des plaintes et incidents, les évolutions réglementaires etc. Cependant, ces données n'ont plus été présentées aux CODERST depuis lors.

2.4.2 Des suites pénales rares et des sanctions peu dissuasives

La circulaire du garde des Sceaux datée du 21 avril 2015⁹⁹ pose pour principe une réponse pénale différenciée selon la gravité des atteintes, la réversibilité du dommage à l'environnement et la réitération. Des poursuites doivent être engagées en cas d'atteinte directe au cadre de vie causant un dommage grave ou irréversible à l'environnement, de comportement réitéré, de non-respect des prescriptions administratives, d'obstacle au contrôle ou d'échec des mesures alternatives aux poursuites. Parmi les éléments d'appréciation qui doivent conduire les parquets à engager des poursuites figurent l'importance du gain économique résultant de la violation de la règle environnementale ainsi que l'existence d'un enjeu européen (contentieux communautaire, violation d'un règlement européen). La circulaire préconise la conclusion de protocoles entre les administrations et les parquets. La base Cassiopée de la Justice n'étant pas consultable par les services de contrôle, ceux-ci ignorent souvent les suites données à leurs procédures d'autant qu'elles interviennent souvent longtemps après les constats de l'inspection.

- Des pratiques variables selon les parquets

Dans les faits, les suites pénales dépendent d'une part, de l'implication des services d'inspection dans la formation des inspecteurs et la sensibilisation des parquets, et, d'autre part, de la qualité des relations nouées avec ces derniers qui donnent parfois lieu à une formalisation dans un document-cadre. La responsable de la DDPP des Côtes-d'Armor a rédigé une note interne de politique pénale et veille à former les agents sur ces sujets. Elle souligne, compte tenu du développement du recours des exploitants agricoles à des prestataires, la nécessité de généraliser le recours à l'article R 173-5 du code de l'environnement qui permet de mettre en cause le prestataire en tant que complice lorsque les constats montrent qu'il porte une part de responsabilité dans la commission d'une infraction¹⁰⁰.

La sensibilité des parquets à ces enjeux dépend de la personnalité du procureur et de ses substituts et des efforts de sensibilisation menés par les coordonnateurs régionaux des installations classées (CRIC) aux enjeux liés aux ICPE agricoles et aux spécificités du droit

⁹⁹ Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement.

¹⁰⁰ Une procédure conduite dernièrement par la direction départementale de la protection des populations (DPPP) du Morbihan sur le fondement de cet article a ainsi abouti à une transaction de 500 € pour l'exploitant et de 1 000 € pour le prescripteur.

applicable. À chaque changement de procureur ou de substitut, cet effort de sensibilisation est à recommencer.

La création de pôles environnementaux dans les parquets, prévue par la loi n° 2020-1672 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée dont le décret d'application a été publié le 17 mars 2021, pourrait avoir une incidence favorable mais il est trop tôt pour pouvoir mesurer l'impact qu'elle pourrait avoir dans le champ des ICPE agricoles. Considérant la demande sociale et l'évolution du droit, une nouvelle instruction du garde des sceaux visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale a été adressée le 11 mai 2021¹⁰¹ aux Parquets « pour exposer les trois piliers d'une justice environnementale renouvelée » : spécialisation accrue, développement de nouvelles synergies entre services pour le traitement des procédures, plus grande effectivité et lisibilité de la réponse pénale.

- Des sanctions faibles au regard des peines maximales prévues par le code de l'environnement

Les sanctions pénales sont au demeurant jugées peu dissuasives ne faisant pas exception au constat général établi en matière environnementale¹⁰².

Le barème proposé par le protocole régional breton

Le protocole régional Parquet -administration¹⁰³ signé en 2016 en Bretagne prévoit ainsi une amende de 250 € pour non-respect de l'obligation de déclarer les incidents n'ayant pas occasionné une pollution ou une pollution légère, de 250 à 500 € pour dépassement du cheptel autorisé, de 250 à 500 € également en cas de déversement dans le milieu si celui-ci n'est pas intentionnel et n'est pas lié à une négligence caractérisée, dans le cas où l'exploitant met fin immédiatement à ce déversement et se met en conformité dans un délai de 15 jours, et de 250 à 1 000 € en fonction de l'importance des déversements pour non-respect de l'obligation de traitement ou de transfert des effluents.

En cas de pollution, les peines appliquées sont bien inférieures à celles prévues par le code pénal (cf. ci-après).

- La difficulté de démontrer l'intentionnalité du délit

Le rejet d'effluent d'élevage est constitutif d'un délit pénal aux termes de l'article L 432-2 du code de l'environnement passible de 90 000 € d'amende et de deux ans d'emprisonnement. Mais la démonstration du caractère intentionnel du délit est requise¹⁰⁴.

¹⁰¹ Circulaire visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale.

¹⁰² La circulaire du garde des sceaux note que sur 20 000 affaires ayant trait aux infractions à l'environnement traitées chaque année par les parquets, la réponse judiciaire est constituée dans 75 % des cas par des alternatives aux poursuites et que ce contentieux ne représente qu'à peine 1 % de l'ensemble des condamnations prononcées par les tribunaux.

¹⁰³ Le décret n° 2021-286 du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement est paru au Journal officiel du 17 mars 2021.

¹⁰⁴ Ainsi l'exploitant d'une porcherie relevant du régime d'autorisation responsable d'une pollution ayant entraîné en août 2018 une mortalité des poissons sur 6 km de la rivière La Flèche dans le Finistère et la mortalité totale des poissons d'une pisciculture à 3 km en aval¹⁰⁴ n'a été sanctionné que par une amende de 750 €. La DDPP avait estimé que l'absence de sécurisation des installations, le défaut de surveillance, le défaut d'usage du minuteur traduisaient une négligence coupable de nature à constituer l'élément intentionnel du délit. En

C'est pourquoi, les services d'inspection des ICPE ont pour instruction de ne saisir le juge pénal que si un contrôle constate que l'exploitant ne s'est pas mis en conformité après avoir fait l'objet d'un arrêté de mise en demeure. La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets comporte diverses dispositions visant à renforcer les sanctions applicables mais l'intentionnalité du délit reste requise¹⁰⁵.

- Un recours extensif à la transaction pénale.

Parmi les alternatives aux poursuites, la pratique de la transaction pénale est courante dans certains départements (ex : Maine-et-Loire). Toutefois, le montant des amendes établies dans le cadre de la transaction pénale se révèle faible au regard de la gravité des impacts de la pollution, d'autant qu'il apparaît que cette procédure a été utilisée dans des cas qui ne paraissent pas remplir les critères requis. La circulaire de 2015 précise en effet que le recours à la transaction pénale¹⁰⁶ qui éteint définitivement l'action publique¹⁰⁷ doit être réservé aux infractions de faible gravité¹⁰⁸. Or cette procédure a été mise en œuvre dans le département du Finistère pour un déversement de lisier dû à un débordement de fosse lors d'une opération d'entretien ayant contaminé le cours d'eau du « Keropartz » ainsi que « la Mignonne » avec pour conséquences la destruction du poisson, la nuisance à sa nutrition, sa reproduction ou sa valeur alimentaire sur un linéaire d'environ 13 kilomètres. Cet accident avait révélé des non conformités dans les dispositifs anti-pollution de l'exploitation. L'amende fixée par le préfet du Finistère pour non-respect des prescriptions générales applicables aux installations

outre, la DDPP avait constaté deux infractions constitutives de contraventions de cinquième classe (exploitation d'une installation soumise à autorisation sans satisfaire aux prescriptions générales et techniques prévues par le code de l'environnement, défaut de déclaration d'incident). Mais le caractère intentionnel n'a pas été retenu.

¹⁰⁵ L'article L231-1 du code de l'environnement sanctionne les violations « manifestement délibérées » d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ayant abouti à des rejets dans les milieux. La qualification d'écocide (art L 231-3) suppose que les infractions aient été commises de manière intentionnelle.

¹⁰⁶ La loi du 15 août 2014 prévoit pour les officiers de police judiciaire de proposer une transaction pénale à l'auteur d'une contravention ou d'un délit faisant encourir une peine d'un an d'emprisonnement maximum avec l'accord du procureur de la République. Le contenu de la proposition de transaction pénale intègre en priorité une injonction de réparation des atteintes à l'environnement assorti d'un calendrier de réalisation, à chaque fois qu'elle est techniquement envisageable. En outre, elle comprend une amende transactionnelle, selon le barème indicatif des montants établis par nature d'infraction, qui doivent être adaptés au cas par cas selon : la personnalité du mis en cause, ses ressources et ses charges, les circonstances de commission des faits, la mise en œuvre le cas échéant d'une injonction de réparation, et ses coûts associés, le plafond légal au 1/3 de l'amende prévue pour l'infraction considérée en toute hypothèse.

¹⁰⁷ Et empêche dès lors la reprise des poursuites en cas de réitération des faits ou de découverte d'éléments nouveaux susceptibles de modifier l'appréciation des faits tels que l'aggravation du dommage ou la manifestation d'un plaignant.

¹⁰⁸ La circulaire précise que ce recours est exclu lorsque les faits ont été commis de façon manifestement délibérée, ont été réitérés ou ont causé des dommages importants à l'environnement ou à des victimes. De même il doit être écarté lorsque des victimes ont porté plainte et ont demandé réparation d'un préjudice. Elle indique qu'il est nécessaire de s'assurer que les administrations ne mettent en œuvre la procédure de transaction qu'après avoir reçu un accord de principe du parquet.

classées (article R. 514-4 3° du code de l'environnement) et déversement de lisier dans un cours d'eau (article R. 216-8 III du code de l'environnement) est de 500 €¹⁰⁹.

2.4.3 Des amendes parfois non recouvrées

Les services de Bourgogne-Franche-Comté signalent le faible taux de recouvrement des astreintes et amendes prononcées dans le cadre de suites administratives ou pénales qui s'élèverait à 30 % à 40 % au plus. Les DDFIP ne procèdent qu'à une seule relance. Ce type de dysfonctionnement n'a pas été signalé dans d'autres régions, sans que les rapporteurs puissent savoir si c'est parce qu'il n'existe pas de problème de recouvrement ou si les services de contrôle n'ayant pas connaissance des suites données n'ont pas pu apprécier le taux de recouvrement.

Sollicitée par la Cour, la DGFIP n'a pas transmis le bilan du recouvrement des astreintes et amendes prononcées dans le cadre de suites administratives ou pénales à l'issue de contrôles d'ICPE agricoles.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La stratégie de contrôle des ICPE repose sur une hiérarchisation des niveaux de risques accidentels et apparaît de fait peu adaptée aux ICPE agricoles, pourtant caractérisées par un niveau de risques chroniques important, souvent supérieur aux risques accidentels (hormis le cas des méthaniseurs). Ce constat est d'autant plus alarmant que les moyens affectés au contrôle des ICPE agricoles (environ 200 ETP) sont insuffisants tant au regard du nombre d'ICPE à contrôler qu'au regard des enjeux. En 2020, vingt-cinq départements métropolitains sont ainsi à la dotation plancher de 0,5 ETP, souvent répartie entre plusieurs personnes physiques.

L'alourdissement des tâches d'instruction et une périodicité des plans pluriannuels de contrôles en-deçà des objectifs visés, avec l'angle mort qui plus est des petites installations classées et celles clandestines (la fréquence d'inspection reposant principalement sur le positionnement d'une installation au regard de la nomenclature ICPE), sont également à noter. L'hétérogénéité des suites administratives et pénales qui diffèrent selon la sensibilité des préfets et des parquets à ces enjeux environnementaux nuit aussi à l'efficacité des contrôles et de leurs suites. La création de pôles environnementaux dans les parquets est trop récente pour pouvoir en tirer des conséquences sur le traitement des ICPE agricoles. En tout état de cause, la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

¹⁰⁹Affaire EARL de Keropartz. Y est soulevée la question de la nullité de la transaction pénale considérant que le recours à cette procédure était, en l'espèce, entaché de plusieurs irrégularités. L'association « Eau et rivières de Bretagne » estime que la procédure de transaction pénale, en supprimant la solennité d'une audience pénale, permet moins de sensibiliser les contrevenants à la gravité des infractions environnementales.

3 UNE RÉVISION NECESSAIRE DE LA STRATÉGIE DE CONTRÔLE POUR REDUIRE LES RISQUES

Devant ce constat et compte tenu des objectifs environnementaux poursuivis et de la nécessité de réduire les risques, il apparaît nécessaire de réformer le suivi et le contrôle des ICPE agricoles.

3.1 Une modernisation du système d'information dédié aux ICPE à poursuivre

3.1.1 Des bases de données vieillissantes et qui ne sont pas interconnectées

Si toutes les ICPE avaient vocation à figurer dans la base de données nationale S3IC créée en 2013, cette dernière n'est pas exhaustive car elle ne reprend que les données postérieures à l'année 2013 et n'est pas interconnectée avec la base GUP, recensant toutes les ICPE soumises à déclaration et gérée par le ministère de l'intérieur. Par ailleurs, elle ne permet pas une gestion dynamique des dossiers ni l'information en continu des pétitionnaires sur l'état d'avancement de leurs demandes. Enfin, son caractère parcellaire est lié également à l'absence d'interfaçage avec les autres bases de données et partant d'actualisation,¹¹⁰ et à une géolocalisation non automatisée des ICPE (qui se fait de façon manuelle au fil de l'eau de l'aveu des services déconcentrés interrogés).

Ce sont surtout les accès cloisonnés avec habilitations nominatives qui posent question. C'est notamment le cas pour les bases de données d'identification animale, une défaillance pointée également dans le cadre de l'évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne (2010-2019)¹¹¹. L'absence d'accès adéquat à ces bases de données – dont le ministère de l'agriculture est propriétaire - alors même qu'elles participent de l'instruction et des contrôles de cohérence des demandes de créations ou d'extensions d'élevage, constitue un défaut majeur.

Le MAA reconnaît lui-même que « *l'échange d'informations est in fine conditionné aux bonnes relations entre les inspecteurs ICPE et les inspecteurs en santé et protection animale* ». Lors de la phase contradictoire et conformément à la réponse du Premier ministre au rapport d'évaluation de la politique publique de lutte contre les algues vertes, le MAA a rappelé le droit à communication ponctuel et individuel des agents chargés des contrôles

¹¹⁰ Certaines de ces bases étant rafraîchies annuellement via les déclarations annuelles obligatoires de type PAC, déclaration des données de cheptel dans la BDNI.

¹¹¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-publique-de-lutte-contre-la-proliferation-des-algues-vertes-en-bretagne>, 2 juillet 2021

« environnement » aux données contenues dans la BDNI, en application de la jurisprudence constante de la CNIL (CNIL, 02/02/82, délibération n° 82-02).

Concernant les autres bases avicoles privées, la DGAL ne souhaite pas engager de démarches de conventionnement et précise que l'ensemble de ces bases vont être refondues dans le cadre de la « loi de santé animale » via le projet SINEMA ; ce projet « *a vocation à intégrer les opérateurs qui interviennent dans le transport des animaux d'ici 2024 et à consigner des informations relatives à la description des ICPE* ». La DGAL précise aussi que l'accès à SINEMA des agents en charge des « contrôles environnement » y sera expertisé conformément à la loi informatique et libertés et au RGPD, reconnaissant lors de l'audition, la réticence des organisations professionnelles agricoles à élargir l'accès des bases de données animales à tous les agents chargés de l'inspection des installations classées. Dans l'attente, « *pour les quelques agents en charge des ICPE et affectés en DREAL, une convention entre le MAA et le MTE a été préparée pour leur donner un accès aux données [de la BDNI] dans le respect du RGPD¹¹²* ».

Compte tenu de ces éléments, la Cour réitère la recommandation faite dans le cadre de l'évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes pour faciliter le travail d'instruction des inspecteurs. L'échéance de 2024 concernant la refonte des bases de données ne répond pas à la recommandation de la Cour pour que soit, organisé un accès « sans délai » à la BDPORC, indépendamment de cette refonte. Par ailleurs, si aucune base de données avicole exhaustive n'existe à ce jour, les données relatives aux exploitations de plus de 250 poules pondeuses figurent dans la BDNI ainsi que dans des bases de données avicoles privées. Ces constats justifient le maintien de la recommandation.

Recommandation n° 1. (Ministère de la transition écologique-DGPR Ministère de l'agriculture et de l'alimentation-DGAL) : Donner sans délai aux services de l'inspection classée un accès rapide, complet et gratuit à toutes les bases de données d'identification animale (y compris porcs et volailles) (recommandation réitérée).

3.1.2 Des projets de fiabilisation des données dont la portée reste à évaluer

L'utilisation de l'intelligence artificielle et le développement de GUNenv. peuvent être considérés néanmoins comme des avancées au regard des limites de l'outil S3IC et de l'objectif de fiabilisation des bases de données, même si des insuffisances originelles pour GUNenv. existent d'ores et déjà.

¹¹² Ce projet de convention n'a pas été transmis à la Cour à la suite de l'audition, l'intégration des installations relevant du règlement sanitaire départemental et donc des contrôles des DDTM semblant nécessiter de nouveaux arbitrages.

3.1.2.1 Le projet GUNenv.

Lancé en novembre 2020, le projet « GUNenv. » (Guichet unique numérique de l'environnement) vise à permettre aux porteurs de projets d'ICPE soumis à autorisation ou enregistrement de pouvoir déposer leur dossier sur une plate-forme unique. La V1 déployée fin 2020 permet aux exploitants de déposer des demandes d'autorisations ICPE, la V2 relative aux contrôles étant déployée en octobre 2021. L'accès aux exploitants agricoles et au grand public doit s'étaler entre octobre 2021 et 2022, l'objectif politique assigné étant que tous les rapports des inspections classées soient publiés au 1^{er} janvier 2022.

Ce projet s'inscrit dans la démarche globale de dématérialisation des procédures et de simplification au premier chef, au bénéfice des inspecteurs ICPE (relances automatiques, correspondances pré-paramétrées pour solliciter les différents acteurs concernés par l'instruction d'une demande d'autorisation environnementale pour un meilleur suivi...). Pour autant, il n'intègre pas les procédures de déclaration des ICPE, pourtant les plus nombreuses et les moins bien estimées actuellement. Celles-ci continueront donc à être collectées au niveau local sans possibilité d'agrégation des données au niveau national (hors éventuel inventaire annuel piloté par le MTE). Cette absence d'intégration est dommageable alors même que la gouvernance du projet GUNenv. comprend également le ministère de l'intérieur. Ce dernier indique toutefois que cette difficulté identifiée et partagée par le MTE sera étudiée prochainement et conjointement par les deux ministères. La Cour prend acte de cet engagement.

Bien que la DGPR ait indiqué lors de l'instruction qu'elle ne recherchait pas spécifiquement à atteindre l'exhaustivité des données relatives aux ICPE déclarées en raison du coût nécessairement élevé d'une telle opération au regard des bénéfices attendus, elle confirme qu'un travail de réflexion est en cours ; cet objectif figure dans les orientations stratégiques de la direction pour les années à venir, une dématérialisation totale des procédures d'instruction étant visée au premier semestre 2022.

Les fonctionnalités offertes par cet outil demeurent néanmoins en-deçà des attentes de certains services utilisateurs. La DGPR a accepté en décembre 2020 de mener une expérimentation lancée et conduite en Bretagne par les services qui pourrait en cas de succès être intégrée dans GUNenv.

« Top GUN » : une initiative locale intéressante

En Bretagne, l'outil « Contrôles en exploitation agricole » baptisé Top GUN a un périmètre beaucoup plus large car prenant en compte toutes les exploitations agricoles et pas seulement les élevages ICPE existant en Bretagne (pour la phase expérimentale). Il devrait intégrer ainsi tous les détenteurs de porcins, bovins, ovins, caprins, chevaux, volailles et lapins en Bretagne (élevages non familiaux, au moins 10 animaux d'une même espèce), tous les exploitants de terres susceptibles d'être fertilisées (en excluant les forestiers notamment), tous les exploitants de méthaniseurs à la ferme, de stations de traitement du lisier, et certaines unités de compostage (celles qui traitent les effluents d'élevage). S'agissant des ICPE, il intégrerait également les élevages non connus au titre des ICPE, mais qui a priori dépassent un seuil ICPE par croisement avec les bases de données d'identification animales déjà citées.

L'application est également à vocation plus large et doit répondre aussi bien aux besoins des DDT(M) qui réalisent les contrôles au titre de la directive nitrates, que des DDPP, qui interviennent pour les installations classées (régimes A et E). En croisant un certain nombre de bases de données,

il s'agit de pouvoir avoir une liste à jour des exploitations agricoles en activité, d'automatiser les analyses de risques et de permettre la production de bilans préformatés automatiques à la fin de chaque campagne de contrôle. L'outil web devrait également fonctionner en mode nomade facilitant ainsi les inspections sur place. Si cette expérimentation s'avérait concluante, son intégration dans GUNenv. sera envisagée.

D'autres outils d'appui au contrôle sont testés en région comme un logiciel dit Envi. Norma permettant d'extraire les arrêtés préfectoraux et l'ensemble des textes applicables par un clic (testé en Ile de France) ou l'équipement des services en tablettes permettant aux inspecteurs de saisir un pré-rapport pendant l'inspection et de se connecter ensuite à leur ordinateur de bureau (testé en région Auvergne-Rhône-Alpes).

3.1.2.2 L'intelligence artificielle pour la détection des installations clandestines

Expérimentée avec succès par le MTE entre 2015 et 2017 afin de détecter les exploitations illégales de déchets automobiles ou électroniques à partir de données disponibles sur Internet, l'intelligence artificielle pourrait faciliter l'identification des fraudes en matière d'ICPE. Son développement figure comme un des objectifs des orientations stratégiques pluriannuelles pour l'inspection des installations classées pour la période 2019-2022. À cette fin, la DGPR a recruté en 2020 un prestataire chargé du développement d'un tel outil qui croisera des données internes à l'inspection avec des données publiques pour aboutir, d'une part, à un « modèle-type » d'ICPE et, d'autre part, à une probabilité (ou « score ») que les entreprises ciblées soient en situation irrégulière vis-à-vis de la réglementation en vigueur. Son déploiement au printemps 2021 auprès des inspecteurs des installations classées leur permet de disposer ainsi de la liste des scores obtenus et de procéder aux contrôles nécessaires pour identifier les installations « illégales » qui devraient être déclarées, enregistrées ou autorisées mais qui ne le sont pas.

S'agissant spécifiquement des installations d'élevage, ce nouvel outil compléterait les dispositifs de signalement des éventuelles exploitations illégales existants, et notamment ceux établis à la suite de plaintes de riverains auprès de l'administration ou ceux établis par les services santé et protection animale des DDPP lorsqu'ils ont connaissance d'extension d'élevage et qui donnent lieu ensuite à une régularisation administrative par l'exploitant.

Indépendamment de la pertinence des algorithmes retenus pour son fonctionnement, l'efficacité de cet outil reste tributaire de la capacité des services instructeurs à se l'approprier et à mettre en œuvre les contrôles des installations suspectes par la suite. Cette aide au contrôle ne saurait cependant se substituer à une bonne connaissance du champ de contrôle par les équipes d'inspecteurs.

3.2 Une coopération interministérielle à promouvoir

S'il existe des marges de progrès en termes de partage d'information et d'interconnectivité des outils du MTE et du MAA, le même constat s'applique à la gestion des effectifs.

3.2.1 Les difficultés dans la gestion des ressources humaines

Les effets de la faiblesse des effectifs sont accentués par un turnover important, d'autant que pour être opérationnels, les inspecteurs doivent suivre un parcours de formation d'au moins une année. La difficulté à pourvoir les postes vacants résulte notamment d'un manque d'attractivité des postes. La DGPR s'efforce de mettre en place un réseau d'appui aux inspecteurs en DDPP et encourage les expériences de mutualisation des moyens mais ces mesures pour utiles qu'elles puissent être, ne peuvent apporter qu'une réponse partielle à la faiblesse des effectifs.

3.2.1.1 Des profils de recrutement divers

En DDPP, les inspecteurs sont majoritairement des inspecteurs de santé publique des services vétérinaires, des ingénieurs des travaux agricoles ou des techniciens supérieurs des services vétérinaires (contrôleurs des abattoirs en majorité) (cf. annexe n°11). On trouve aussi des agents issus d'autres corps d'ingénieurs et de techniciens comme des ingénieurs des travaux publics de l'État. Les effectifs placés en DDPP relèvent pour leur procédure d'évaluation et par principe hiérarchique des DDPP quand bien même ils sont placés sous l'autorité fonctionnelle des DREAL. Pour à la fois impliquer les DREAL et avoir des inspecteurs ICPE qui soient évalués sur des bases claires et partagées, l'évaluation devrait au moins associer les DREAL dans la fixation des objectifs (notamment ceux du PPC) et l'évaluation de leur atteinte ou non.

3.2.1.2 Un parcours de formation d'au moins une année

Il n'existe pas de formation initiale pour les inspecteurs de DDPP qui bénéficient d'un parcours d'habilitation et de commissionnement d'une durée minimale d'une année. Pour exercer ses missions d'inspecteurs de l'environnement, l'agent doit acquérir les compétences techniques et réglementaires minimales et avoir suivi une formation de droit pénal et de procédure pénale, (cf l'article R.172-2 du code de l'environnement).

Le parcours de formation des inspecteurs

Le parcours d'habilitation de l'agent comprend la participation à des formations obligatoires (semaines métier et techniques) dans les premiers mois de son arrivée en poste. Cette formation dite « prise de poste » est accompagnée d'un tutorat, durant lequel l'agent apprend le métier en répondant à des exigences minimales prévues dans la note DGPR du 24 décembre 2014 relative au cursus des inspecteurs de l'environnement¹¹³. À l'issue de cette formation, lorsque le tuteur et le supérieur hiérarchique de l'agent considèrent qu'il peut assurer les différentes missions d'inspecteur en autonomie, celui-ci est proposé au chef du service prévention des risques de la DREAL pour être

¹¹³ Instruction d'au moins deux dossiers et participation à au moins quatre des visites d'inspection en étant accompagné.

habilité. Il peut ensuite être commissionné. Depuis cette circulaire, ce cursus initial a été enrichi d'une troisième semaine de formation dite « semaine de consolidation » qui vise à vérifier les acquis après les premiers mois d'expérience de terrain. Par ailleurs, l'agent poursuit l'acquisition de compétences nouvelles ou complémentaires en participant aux différentes formations prévues au niveau national, pour tous les inspecteurs nouveaux dans le métier ainsi que des formations organisées au niveau régional par la DREAL.

Dans le cadre de la formation continue, au minimum deux journées sont organisées pour présenter les évolutions réglementaires, les retours d'expérience et les doctrines régionales. Au sein des DREAL et des DDPP, les formations sont jugées de bonne qualité. Pour autant, on note une attente des services concernant des formations adaptées aux spécificités des élevages sur les thèmes suivants : la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC), la prise en compte des effets cumulés, la séquence « pression-état-réponse »¹¹⁴. Le chapitre consacré à l'élevage au cours de la semaine technique est jugé trop succinct (limité à la thématique du plan d'épandage) et est insuffisamment abordé lors des journées d'approfondissement. La gestion du volet formation est partagée entre le MAA et le MTE : l'ingénierie de formation est proposée et assurée par le MTE. Les frais de formation sont pris en charge par le programme 181- « *Prévention des risques* » du MTE et estimés à 145 000 € (AE) et 82 000 € (CP) au titre de 2020. Les frais de déplacement associés à ces formations sont financés sur le programme 354 de la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » du ministère de l'intérieur.

3.2.1.3 Des postes souvent jugés peu attractifs

Les postes d'inspecteurs sont souvent réputés peu attractifs car, s'agissant de postes de catégorie B pour la plupart, ils sont exigeants en termes de responsabilités et de formation, sans que ces compétences soient reconnues par la grille des rémunérations. De ce fait, ces postes sont souvent occupés par des jeunes sortis d'école, qui changent de poste au bout de deux à trois ans dans le cadre de leur mobilité. Or il faut un délai d'un an pour qu'un inspecteur devienne opérationnel. Ces difficultés ne sont pas propres aux inspecteurs des ICPE agricoles et valent pour nombre de postes de spécialistes (les services de santé et de protection animale ou les inspecteurs de la sécurité sanitaire des aliments).

Les recrutements se heurtent aux frontières des corps et des périmètres ministériels et un agent qui serait passé de la DDPP à la DREAL ne peut se voir garantir la même rémunération complète (primes incluses) alors que missions restent les mêmes. Ce constat, à l'origine de départs d'agents dans les DREAL, est conforté par la mise en œuvre du régime RIFSEEP, issu du décret 2014-513 du 20 mai 2014, qui n'est effectif qu'au sein du MAA ; la coexistence de deux systèmes de primes entraîne un traitement différencié d'agents

¹¹⁴ Le modèle pression-état-réponse est un modèle économique développé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour représenter les pressions exercées par l'activité humaine sur l'environnement, l'état de l'environnement qui en résulte, et les réponses des entreprises.

exerçant pourtant les mêmes missions, pouvant conduire à une perte indemnitaire notable et ainsi constituer un frein au recrutement pour les candidats potentiels.

3.2.2 Le renforcement des coordonnateurs régionaux (CRIC)

Afin de remédier à l'isolement des inspecteurs en DDPP, la DGPR a renforcé les fonctions de coordonnateur régional des installations classées agricoles (CRIC)¹¹⁵. Les dotations en ETP ont été augmentées passant de 0,2 à 0,4 puis à 0,6. Il a été décidé en 2020 de passer à 1 ETP par région. En 2021, le nombre total est de 9,9 ETP compte tenu des mutualisations déjà opérées (notamment en Outre-mer ou avant la fusion en métropole) ou des positionnements en DREAL (comme c'est le cas en Bretagne et Pays-de-la-Loire cf annexe 12). La fonction de CRIC est répartie entre deux agents dans certaines régions (Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes) afin de sécuriser l'organisation.

Les missions du CRIC

Nommé par le DREAL, souvent parmi les inspecteurs expérimentés, ses missions consistent à appuyer le réseau des inspecteurs de la région pour toutes questions techniques et à être un partenaire de discussion pour les dossiers sensibles ou compliqués :

- mettre en place des actions de formation ;
- mutualiser ou inter-départementaliser certaines actions ;
- assurer la coordination régionale, en faisant l'interface avec la DREAL, en organisant des réunions d'informations et d'échanges avec les inspecteurs, et en représentant l'inspection auprès des acteurs et des services ;
- relayer les informations techniques et réglementaires, en assurant l'interface avec la DGPR, en répondant aux diverses questions posées par les inspecteurs, en participant à des groupes de travail nationaux ou régionaux.

La DGPR réunit chaque trimestre, le réseau des CRIC, qui disposent d'un intranet commun des activités risques (ICAR). Concernant les ICPE agricoles, on y trouve une foire aux questions, les comptes rendus des réunions des CRIC trimestrielles et documents associés ainsi que des guides d'appui à la réglementation. Afin de renforcer les échanges transversaux entre inspecteurs, la DGPR a mis aussi en place depuis juillet 2020, un réseau social à destination de l'ensemble des inspecteurs ICPE afin de décloisonner les échanges entre inspecteurs et de partager les bonnes pratiques et résolutions de cas similaires.

3.2.3 Des mutualisations encore limitées

Le rapport du CGEDD sur l'audit du programme 181 – *Prévention des risques* (mené en 2012) relevait déjà la faiblesse des effectifs d'inspection dans certains

¹¹⁵ Ces conseillers avaient été mis en place par la circulaire DPPR/SEI3/RS-06-0231 du 27 octobre 2006 relative aux fiches de fonction des différents acteurs des Directions départementales des services vétérinaires en matière d'inspection des installations classées, avec le rôle croissant en matière d'ICPE du niveau régional.

départements et les difficultés de pilotage consécutifs. La DGPR avait développé en liaison avec le ministère de l'agriculture des procédures, des outils d'animation et un réseau de référents. La mission d'audit restait toutefois dubitative sur la pérennité de cette organisation, notamment dans les départements à faibles effectifs d'inspecteurs, et préconisait d'approfondir les conditions d'une intégration de ceux-ci dans les DREAL.

Le rapport du CGEDD, de l'IGA et du CGAAER de février 2015 sur l'évaluation de la police de l'environnement préconisait aussi de mutualiser les effectifs afin de remédier à une situation insatisfaisante « *dans un contexte où un renforcement des moyens correspondants est irréaliste* ». Mais à la différence du rapport de 2012, la mission de 2015 n'était pas favorable au rattachement des inspecteurs des ICPE agricoles au sein des unités territoriales des DREAL, considérant qu'il était souhaitable que le contrôle des ICPE agricoles reste exercé par des agents ayant des compétences spécifiques et compte tenu des difficultés d'affectation dans ces directions d'agents relevant de corps gérés par un autre ministère. En revanche, elle recommandait des mutualisations entre départements voisins, (en fonction de la spécialisation des inspecteurs ou pour assurer un intérim).

La mutualisation a été menée dans deux régions malgré les fortes réserves du ministère de l'agriculture. En Ile-de-France, les quatre ETP des DDPP de la région ont été transférés à la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Ile de France (intégrée à la DRIEAT en mars 2021 par fusion avec la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement) et sont passés sous gestion exclusive du MTE. Deux pôles de deux agents ont été constitués : l'un auprès de l'unité départementale (UD) de la DREAL en Seine et Marne, l'autre auprès de l'UD des Yvelines. En Corse, l'inspection des installations classées a été mutualisée au niveau de la DREAL à compter du 1^{er} mars 2019. Les contrôles ont été mis en œuvre en 2020 après formation d'une inspectrice à temps plein. La DREAL Corse souhaiterait d'ailleurs pouvoir constituer, comme cela se fait pour les installations hydroélectriques¹¹⁶, des binômes avec des inspecteurs de PACA afin de ne pas laisser l'inspectrice seule mener des contrôles dans deux départements où il n'y eu aucune pression de contrôle depuis sept ans.

La voie privilégiée par la DGPR est celle de l'inter-départementalisation, préconisée par la mission de 2015. Au regard des enjeux de compétence, de résilience en cas de vacance de poste et de la nécessité d'accompagner les prises de postes et d'échanger sur les dossiers difficiles, la DGPR encourage la mise en place de communautés de travail de deux à trois ETP au niveau interdépartemental. Mais en pratique, la DGPR reconnaît que cette démarche d'inter-départementalisation reste peu développée. En effet, le contrôle des ICPE agricoles est un sujet sensible et les préfets n'y sont souvent pas favorables.

En Bourgogne-Franche-Comté, un projet de mutualisation est toutefois à l'étude afin de constituer un pool d'inspecteurs en regroupant les effectifs de trois départements (Doubs, Haute-Saône et territoire de Belfort). Cette réflexion s'inscrit dans le projet plus large de

¹¹⁶ La convention conclue en juillet 2019 prévoit la mise à disposition d'un agent à deux agents pour un concours total de 0,5 ETP. Elle autorise les agents de la DREAL PACA habilités pour le contrôle des ouvrages hydrauliques à constater les non conformités administratives lors des contrôles, la DREAL Corse restant l'interlocuteur unique des gestionnaires et exploitants et des préfets. Ce type d'organisation existe aussi dans le domaine de l'après mines ou des établissements sous pression.

réforme de l'organisation territoriale de l'État. En Grand Est, un groupe de travail mixte DREAL-DDPP a été constitué pour dresser un état des lieux des difficultés en région et proposer des solutions (cf. annexe 13). Cependant, les services relativisent les gains à attendre d'une mutualisation des moyens dans une région aussi étendue.

La mutualisation n'est au demeurant pas la panacée dans les régions étendues qui comportent un grand nombre d'exploitations. En Nouvelle-Aquitaine, une convention a été conclue le 20 février 2015 entre les DDPP des Deux-Sèvres et de Charente-Maritime. Cette dernière bénéficie du concours de la DDPP des Deux-Sèvres par mise à disposition de personnels tant pour les tâches d'instruction que de contrôle. Elle détaille tous les cas de figure compte tenu de la sensibilité du sujet pour les préfets. Le dispositif perdure quand bien même cette convention, conclue pour une durée de trois ans, ne semble pas avoir été renouvelée. Ce concours exclut toute délégation de signature. Si le retour d'expérience de la DREAL Nouvelle-Aquitaine sur cette mutualisation semble plutôt positif, l'étendue de la région engendre des délais de route importants qui font, selon elle, perdre du temps d'inspection et de pilotage au chef de service.

En dehors des expériences de mutualisation formalisées, des appuis ponctuels sont aussi parfois mis en œuvre. Ainsi, toujours en Nouvelle-Aquitaine, pour l'instruction des dossiers de réexamen au titre de la directive IED, les départements des Deux-Sèvres et des Landes comptant le plus de dossiers ont aidé les autres départements, 90 % des dossiers de réexamen de la région ayant pu ainsi être traités au 30 mars 2021.

3.2.4 La coopération avec les services de santé-protection animale des DDPP, les DDTM et les polices de l'environnement

Afin de limiter la pression de contrôle ressentie par un agriculteur, une circulaire du Premier ministre datée du 31 juillet 2015 a prescrit une coordination des contrôles sur place¹¹⁷. À cet effet, le préfet de chaque département a désigné un correspondant chargé de coordonner la mise œuvre des contrôles opérés par l'ensemble des services intervenant en exploitation agricole, et notamment ceux des services de l'État et de ses opérateurs. Tous les services doivent tenir compte de l'historique et des prévisions de contrôles par exploitation. Les agents des unités départementales des DREAL et les DDPP en charge de l'inspection des IC, étant membres de la Mission Inter-service de l'Eau et de l'Environnement et de la Nature (MISEN), effectuent régulièrement des contrôles conjointement.

Les DDTM sont notamment chargées des contrôles de conditionnalité au titre de la PAC¹¹⁸ et disposent ainsi de données utiles aux inspecteurs des ICPE agricoles. Dans le cadre

¹¹⁷ Elle prévoit notamment des mesures de clarification et de ciblage des points de contrôle, d'organisation et de coordination des contrôles et d'information des agriculteurs.

¹¹⁸ Les services ICPE peuvent s'appuyer selon les cas sur les services économie agricole (SEA) des DDT mais également sur les services eau biodiversité (SEB); ces derniers peuvent disposer d'éléments utiles aux contrôles ICPE, sur les programmes d'action nitrates, les cours d'eau.

juridique actuel, les contrôles de conditionnalité au titre de la PAC dans le cadre du sous-domaine environnement ne concernent que le respect des trois directives Oiseaux, habitats et nitrates¹¹⁹. La directive IED n'est pas visée. Sa prise en compte supposerait un accord européen et la profession agricole y serait certainement opposée. Les résultats d'une intégration de la directive IED au titre de la conditionnalité auraient peu d'incidence car elle ne s'applique qu'à une faible proportion des élevages.

Les DDTM interviennent conjointement avec les services d'inspection des ICPE pour le contrôle des exploitations au regard de la directive Nitrates. Comme indiqué dans le guide technique à l'usage des contrôleurs 2020, les contrôles exercés à ce titre, examinent la situation de l'exploitation au regard de la réglementation ICPE. Le contrôleur doit vérifier que l'éleveur peut présenter un arrêté ou un récépissé de déclaration ICPE prenant en compte les effectifs présents sur son exploitation et la conformité des capacités de stockage aux prescriptions¹²⁰.

Dans le Finistère, une grille commune, à compléter par les contrôleurs a été mise en place entre DDTM et DDPP. Cependant, les actions de contrôle ne sont pas homogènes car si la DDTM contrôle systématiquement l'ensemble des sept thématiques de contrôle, la DDPP dans le cadre de l'inspection de l'ICPE agricole cible certains points. Le contrôle du respect de l'équilibre de la fertilisation est notamment un enjeu important au regard des risques de pollution des eaux. Il requiert une compétence pointue¹²¹ et est chronophage. Dans le Finistère, au vu des effectifs et après concertation entre les services, il a été décidé que ces contrôles s'agissant de la fertilisation, ne seraient plus effectués que par la DDTM à compter de 2020, y compris dans les ICPE soumises à autorisation ou enregistrement. Les moyens de la DDTM font que le nombre de contrôles annuels ne porte que sur 3 % des exploitations agricoles du département, avec un objectif de 10 % dans les bassins versants dits algues vertes. Globalement la pression de contrôle exercée à la fois par la DDTM et les DDPP en Bretagne est en baisse. En effet, selon les statistiques produites par la DGPR, dans les départements des Côtes d'Armor et du Finistère, le nombre global d'agents titulaires en charge du contrôle des exploitations agricoles (DDTM et DDPP) aurait diminué de 24,2 % depuis 2010.

Des actions coordonnées entre l'office français de la biodiversité (OFB), DDTM, DDPP sont aussi programmées dans le cadre des MISEN. Ainsi par exemple, en Gironde pour les ICPE viticoles ou dans les Landes pour les piscicultures. La DREAL de Nouvelle-Aquitaine observe que l'élaboration de protocoles d'inspection permettrait une meilleure coordination des contrôles. En cas de signalements de pollutions ou d'accidents dus à des ICPE agricoles, l'OFB gère souvent les suites pénales et la DDPP les suites administratives en vue de la mise en conformité de l'ICPE (arrêtés de mise en demeure ou PV). En Bretagne, la DREAL souligne que la bonne connaissance mutuelle des agents des différents corps de contrôle et de leurs modalités de fonctionnement permet une vraie complémentarité sans que

¹¹⁹ Cf. Instruction technique DGPE/SDPAC n° 2020-416 du 3 juillet 2020 et guide à l'usage des contrôleurs 2020-506 du 7 août 2020.

¹²⁰ Un exploitant relevant de la réglementation ICPE est en anomalie dès lors qu'il ne respecte pas la réglementation ICPE (absence d'arrêté individuel ou de récépissé de déclaration prenant en compte les effectifs présents) et ce même si ses capacités de stockage calculées sont suffisantes.

¹²¹ Dans le Finistère, le taux de non-conformité détecté était de ce fait disparate entre DDPP et DDTM.

les actions doublent. Depuis sa création en septembre 2020 au sein de la gendarmerie de Lannion, des interventions ont été menées conjointement avec la cellule d'enquête sur les atteintes à l'environnement. Par ailleurs, les DDTM comme les agences de l'eau vérifient en principe avant d'accorder des aides à une exploitation que celle-ci n'a pas fait l'objet d'un arrêté de mise en demeure ou d'un procès-verbal pour infraction à la réglementation ICPE.

3.3 Un encadrement du régime de déclaration à renforcer

Les réformes successives des réglementations applicables aux installations classées agricoles et à l'évaluation environnementale ont mécaniquement conduit à mobiliser les faibles moyens de contrôle disponibles sur les installations les plus importantes, soumises à autorisation ou enregistrement. Ce report s'effectue au détriment des installations déclarées, certes plus « modestes » mais aussi plus nombreuses et présentant également des risques pour l'environnement, et qui ne sont plus désormais contrôlées, si ce n'est de façon marginale, au gré des plaintes de riverains ou d'usagers de la nature. Il apparaît nécessaire de renforcer le contrôle des installations agricoles soumises à déclaration.

3.3.1 Une information de l'exploitant à améliorer dès la déclaration de son installation

Lors de la procédure de télé déclaration, il appartient au porteur du projet de saisir les caractéristiques techniques de son installation et d'indiquer le régime de déclaration qui lui est applicable. Un tel fonctionnement implique que l'exploitant ait au préalable pris connaissance de ces critères et de la nomenclature ICPE. Pour autant, le dispositif mis en œuvre ne garantit en rien que l'exploitant soit parfaitement au fait des dispositions de la réglementation vis-à-vis de son installation et de ses obligations ultérieures, notamment en matière de contrôles périodiques. Les références aux règlements¹²² et aux prescriptions générales ministérielles¹²³ dans les preuves de dépôt des dossiers de déclaration, communes qu'il s'agisse de déclaration simple ou de déclaration avec contrôles périodiques, apparaissent à ce titre très insuffisantes.

En Ile-de-France, où il est vrai les dossiers sont peu nombreux, les nouveaux éleveurs, même ceux soumis à simple déclaration, sont reçus pour un entretien préalable conjoint avec les services vétérinaires de la DDPP au cours duquel les réglementations environnementales et sanitaires, leurs contraintes, les impératifs leur sont présentées.

Compte tenu de la faiblesse des effectifs d'inspecteurs des installations classées affectés en DDPP, la généralisation d'une telle démarche n'est pas possible. Comme indiqué

¹²² Par une mention en italique dans le texte.

¹²³ Par une courte mention dans le texte et un renvoi vers une note de bas de page indiquant l'adresse du site Internet de l'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris).

par le DGPR lors de son audition, la remise d'un document informatif, pédagogique relatif aux prescriptions applicables à l'exploitation n'apparaît pas non plus envisageable, la valeur juridique d'un tel document pouvant être contestée et faire l'objet de recours.

À défaut, et afin que l'information de l'exploitant soit améliorée, il pourrait être prévu que la preuve de dépôt du télédéclarant renvoie à un lien sur le site internet du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, avec une page explicative sur les prescriptions précises applicables. Cette fonctionnalité serait également prévue dans GUNenv. et Envi Norma. Les chambres d'agriculture en tant que conseillères doivent également être mieux et plus mobilisées, comme l'a également noté le DGPR (cf partie 3.3.3.).

3.3.2 Le rétablissement souhaitable du régime de déclaration avec contrôles périodiques

La faible proportion d'ICPE agricoles désormais soumises à une obligation de contrôle régulier apparaît en décalage avec le constat de sous-estimation chronique du nombre de pollutions accidentelles et le manque de prise en compte du risque de pollutions diffuses rattachés aux élevages, notamment dans les régions présentant une forte concentration d'installations.

Compte tenu de la modestie des moyens humains des services de l'État, le recours à un contrôle de premier niveau par des organismes agréés apparaît seul de nature à améliorer la surveillance des installations agricoles soumises à déclaration.

Si, comme l'observe la DREAL de Bretagne, ces contrôles ne permettent pas de s'assurer de la cohérence de l'exploitation au regard de la maîtrise des risques de pollutions diffuses, ils permettent néanmoins d'assurer une surveillance régulière de certains points de vigilance au sein de ces installations (effectifs d'animaux, absence de fuite visible sur les ouvrages de stockage, justificatifs de vérifications électriques périodiques etc.) et se veulent complémentaires aux contrôles approfondis, conduits par les services d'inspection des DDPP. Leur coût relativement modique, a fortiori compte tenu d'une fréquence pluriannuelle (tous les cinq ou dix ans selon les cas)¹²⁴, ne peut pas être considéré comme un frein malgré les arguments avancés par les représentants de la profession agricole par le passé et repris par le MAA lors du contradictoire. Le rapport bénéfices / risques associé à ces contrôles plaide en leur faveur.

Il conviendrait toutefois de revoir les critères d'application d'un tel régime aux ICPE agricoles en ne se limitant pas aux seuls effectifs.

¹²⁴ 1 500 € par visite soit 300 €/an dans le cadre d'une fréquence de passage quinquennale.

3.3.2.1 Une application différenciée selon les installations en allant au-delà du seul critère d'effectifs d'animaux présents

Le rattachement d'un élevage soumis à un des régimes prévus par la réglementation ICPE repose actuellement sur le seul critère d'effectifs présents au sein de l'installation. Présentant l'avantage de la simplicité, ce choix peut en premier lieu conduire à des effets de seuil importants et explique en partie le fait qu'entre 2011 et 2016, un nombre finalement marginal (moins de 10 %) d'installations ont été soumises à déclaration avec contrôles périodiques.

Afin d'assurer une surveillance régulière des installations d'élevage les plus répandues sur le territoire, il importerait que le régime de déclaration avec contrôles périodiques puisse donc s'appliquer à un nombre significatif d'installations. À cet égard et compte tenu des réserves émises par le DGPR, non opposé au principe de la réintroduction de ce régime, deux options peuvent être envisagées.

La première option consisterait à introduire un ou plusieurs critères complémentaires à celui des effectifs et notamment des critères relatifs au niveau de pression environnementale. Une telle disposition permettrait de cibler les installations d'élevage actuellement soumises à déclaration qui mériteraient de basculer dans le régime de déclaration avec contrôles périodiques, au regard de leur localisation dans une zone écologiquement sensible et réglementée (zones Natura 2000, zones vulnérables définies dans le cadre de l'application de la directive nitrates, bassins versants algues vertes etc.) ou du fait de la présence d'au moins une autre installation classée sur le même site ou dans un périmètre à définir. Par souci de cohérence, une telle disposition conduirait à requalifier les régimes des installations déclarées existantes en régime de déclaration avec contrôles périodiques.

Une telle option suppose une modification législative dans la mesure où le critère de localisation ne figure pas dans l'article L 511-1 du Code de l'environnement centré sur « les dangers et inconvénients » de chaque installation. Elle permettrait néanmoins de renforcer la surveillance des installations situées dans les zones les plus sensibles pour l'environnement ou dans des secteurs déjà soumis à une forte pression environnementale.

L'argument de sur-transposition par rapport au droit européen avancé par la DGPE, qui reste sceptique et réservée sur une telle réintroduction, n'est pas recevable. Le régime de déclaration avec contrôles périodique est explicitement prévu par la réglementation française (article L. 521-11 du code de l'environnement) et s'applique actuellement à certaines « installations industrielles » et, de façon marginale, à certaines installations agricoles (méthaniseurs, coléoptères...). L'exemple allemand montre qu'indépendamment de la question des seuils sensiblement plus élevés en Allemagne qu'en France¹²⁵ et sans contrevenir au droit européen, il est possible de prendre en compte le cumul des pressions entre un projet d'élevage et les élevages existants. L'analyse a lieu dans un rayon de 2 km

¹²⁵ *Les systèmes d'élevage, analyse comparative dans sept pays*, Direction générale du Trésor, septembre 2010.

dans plusieurs Länder. Le coût des études pour reconstituer ces pressions existantes peut être de l'ordre de 10 à 15 000 €¹²⁶.

Plus simple à mettre en œuvre car de nature réglementaire, la deuxième option serait de procéder à une révision de la nomenclature ICPE pour les principales installations agricoles d'élevage afin de réintroduire le régime de déclaration avec contrôles périodiques et d'adapter en conséquence les effectifs animaux d'entrée dans chaque régime. Comme évoqué supra, il importerait d'adapter ces seuils de façon à pouvoir cibler un nombre significatif d'installations et permettre l'émergence d'un « marché » nécessaire au développement d'une concurrence suffisante entre organismes de contrôle, au bénéfice des exploitants eux-mêmes. Il est certain que la montée en charge sera progressive, comme le souligne justement la DGPE, car conditionnée à la structuration de cette offre privée d'organismes chargés des contrôles périodiques. En tout état de cause, quelle que soit l'option qui sera retenue et indépendamment de la mise en œuvre de la clause filet évoquée au chapitre 1.5 eu égard au sujet des seuils¹²⁷, la Cour recommande de remettre en place le régime de déclaration avec contrôles périodiques.

Recommandation n° 2. (Ministère de la transition écologique-DGPR, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation-DGPE) : Revoir la nomenclature ICPE afin de réintroduire le régime de déclaration avec contrôles périodiques pour certaines installations relevant des rubriques 2101 (activités d'élevage, transit, vente, etc. de bovins), 2102 (activités d'élevage, transit, vente, etc. de porcs) et 2111 (activités d'élevage, transit, vente, etc. de volailles et gibiers à plumes).

3.3.2.2 Un ciblage des contrôles de conditionnalité des aides PAC sur les ICPE agricoles ?

Les contrôles de conditionnalité des aides versées au titre de la PAC sont définis par le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune. Ils doivent obligatoirement être mis en œuvre par les États membres sous peine de sanctions financières (refus d'apurement communautaire). Ces contrôles, confiés aux DDTM et associant les DDPP, peuvent conduire, en cas de manquements graves, à des réfections sur le montant des aides à percevoir par les exploitants.

¹²⁶ Source : *Constats sur la mise en œuvre des dispositions relatives aux études d'impact pour les projets d'élevages en Allemagne*, mission française, 2015.

¹²⁷ Le Conseil d'État a enjoint dans sa décision au gouvernement de prendre, dans un délai de neuf mois, "les dispositions permettant qu'un projet susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement ou la santé humaine pour d'autres caractéristiques que sa dimension, notamment sa localisation, puisse être soumis à une évaluation environnementale." En effet, le Conseil d'État a considéré que des projets se trouvant en-deçà des seuils fixés par la nomenclature pouvaient être susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine en raison notamment de leur localisation.

Définis de manière exhaustive et fermée dans l'annexe II de ce règlement, les points de contrôle portent sur « *l'environnement, le changement climatique et les bonnes conditions agricoles des terres* », sur « *la santé publique, la santé animale et la santé végétale* » ainsi que sur « *le bien-être des animaux* ». Le volet « environnement » des contrôles de conditionnalité se réfère aux directives européennes « Nitrates », « Oiseaux » et « Habitats » mais pas à la directive « IED » encadrant les élevages intensifs. La réglementation relative aux installations classées (hors élevages intensifs) étant nationale, elle ne figure pas dans cette annexe.

Il n'est en conséquence pas possible de lier l'octroi des aides PAC au respect minimal de la réglementation ICPE et de charger les DDTM d'un tel examen ; il pourrait être en revanche opportun de mieux tenir compte du rattachement à la réglementation ICPE lors de la sélection annuelle des exploitations soumises chaque année aux contrôles de conditionnalité.

Si les instructions techniques relatives aux contrôles de conditionnalité adressées annuellement aux services déconcentrés par la DGPE et la DGAL prévoient effectivement que l'analyse des risques à conduire par les DDTM avec l'appui des DDPP doit tenir compte, favorablement ou défavorablement, du rattachement d'une installation à la réglementation ICPE, les facteurs de risques retenus ne permettent pas un ciblage fin des exploitations¹²⁸. Ainsi, l'absence de contrôle d'une exploitation soumise à déclaration durant les cinq dernières années est considérée comme un facteur aggravant mais la faible fréquence de ces contrôles et le nombre important d'exploitations concernées rendent ce critère peu discriminant.

Il y aurait toutefois un intérêt évident et réciproque à lier les contrôles de conditionnalité au respect de la réglementation ICPE, en particulier dans le cadre de la réintroduction des contrôles périodiques pour certaines installations d'élevage. Le respect de la mise en œuvre de contrôles périodiques permettrait un ciblage plus fin des exploitations en priorisant les contrôles de conditionnalité de l'aide PAC sur celles qui ne les auraient pas mis en œuvre. Une telle perspective permettrait, par ailleurs, de concentrer les contrôles de conditionnalité sur les installations soumises au régime de déclaration, rarement contrôlées par ailleurs par les services de l'État. À l'inverse, sachant que le non-respect des contrôles périodiques augmenterait les probabilités d'être contrôlés au titre de la conditionnalité, les exploitants pourraient être moins réticents à mettre en œuvre ces mêmes contrôles.

3.3.2.3 Des contrôles périodiques dont les rapports doivent être systématiquement communiqués aux services de l'État

Applicable à trente-huit catégories d'installations classées industrielles (dont les stations-service), le régime de déclaration avec contrôles périodiques demeure plutôt

¹²⁸ Cf. Instruction technique DGPE/SDGP/2020-416 du 03 juillet 2020 portant sur le contrôle de la conditionnalité des aides 2020.

commun au sein de la nomenclature des ICPE. Sa mise en œuvre actuelle apparaît néanmoins perfectible et appelle une révision des dispositions prévues par la réglementation, au-delà même du seul cas spécifique des installations agricoles.

Si la réglementation prévoit que « *l'organisme de contrôle périodique transmet chaque trimestre au préfet et au ministre en charge des installations classées la liste des contrôles effectués* »¹²⁹, il ressort des différents entretiens conduits avec les DREAL que ces listes ne sont pas toujours portées à connaissance des services chargés des installations classées faute de circuits de transmission organisés avec les services des préfectures et, quand elles le sont¹³⁰, ne font pas systématiquement l'objet d'une saisie dans S3IC. Le décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021 portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement, qui prévoit l'information directe des inspecteurs des installations classées constitue une avancée notable quoique trop récente pour pouvoir en apprécier les effets.¹³¹ Bien que la non réalisation des contrôles périodiques par un exploitant soit punie de l'amende prévue pour les contraventions de 5^{ème} classe¹³², l'administration n'a dans les faits peu si ce n'est aucune possibilité de rappeler les exploitants concernés à leurs obligations.

De la même façon, la réglementation prévoit la transmission des rapports de visite des organismes de contrôle aux services de l'État en cas de non-conformités majeures relevées¹³³, dans un délai variant entre trois mois et plus d'un an, en fonction de la qualité des actions correctrices conduites par l'exploitant. Dans bon nombre de cas, faute de temps disponible, les inspecteurs en DREAL ou en DDPP ne prennent connaissance de ces rapports que lors des inspections sur site, suite à plainte ou celles conduites dans le cadre d'actions nationales réalisées à la demande de la DGPR. Le décret du 30 juillet 2021 précité devrait, à cet égard, avoir aussi un impact positif en limitant la perte d'information.

La Cour invite néanmoins la DGPR à saisir l'occasion de la révision des applications informatiques dédiées aux installations classées comme une opportunité pour intégrer les organismes agréés chargés des contrôles périodiques dans la chaîne de contrôle et donc dans le système d'information GUNenv. selon les possibilités offertes par l'outil et nonobstant les contraintes de confidentialité, même si elles sont recevables, invoquées par la DGPR.

**Recommandation n° 3. (Ministère de la transition écologique-DGPR) (2024) :
Organiser le transfert des rapports établis par les organismes agréés chargés des
contrôles périodiques, dans le système d'information GUNenv..**

¹²⁹ Article R. 512-60 du code de l'environnement.

¹³⁰ Ces listes sont alors généralement transmises au bureau de l'environnement de la préfecture qui les fait suivre aux services compétents des DREAL et, parfois, des DDPP.

¹³¹ Article 6 alinéa 12 « L'organisme agréé informe le préfet et l'inspection des installations classées compétente de l'existence de non-conformités majeures dans un délai d'un mois à compter de la constatation d'un des cas suivants... »

¹³² Article R. 514-5 du code de l'environnement.

¹³³ Article R. 512-59-1 du code de l'environnement.

Une telle perspective permettrait également aux services de l'État de disposer d'une information précieuse quant aux éventuelles difficultés d'interprétation et de mise en œuvre par les exploitants de certains points de la réglementation ICPE détectées à la faveur des contrôles périodiques. Ces retours d'expérience permettraient ainsi de pouvoir mieux communiquer, ajuster ou préciser la réglementation.

Les services de l'État pourraient notamment identifier plus efficacement les éventuelles divergences d'appréciation des différents points de contrôles prévus par les textes entre organismes agréés et entre organismes agréés et services de l'État. Lors de l'action nationale conduite en 2020 sur les méthaniseurs, de telles divergences sont apparues entre organismes agréés et services de contrôle des installations classées, et ont donné lieu à une demande de révision de l'arrêté de prescriptions relatives aux contrôles périodiques des méthaniseurs afin d'en préciser le contenu.

Enfin, comme évoqué supra, au-delà de l'information des services de l'État, l'enjeu est également de favoriser l'information du grand public et de toutes les parties prenantes (dont les collectivités et associations de riverains ou environnementales notamment). À cet égard, un point de bilan annuel en CODERST sur les ICPE agricoles pourrait être rétabli (comme c'était le cas en Bretagne) et/ou mis en place : des éléments comme l'évolution du nombre d'exploitations, de la charge en bétail au regard des enjeux nitrates, du retour d'expérience sur les résultats des actions de contrôle ainsi que sur les accidents et pollutions pourraient utilement y être retracés et contribuer à la sensibilisation aux risques de pollutions. La DGPR devra veiller à la mise en œuvre de la recommandation ci-dessous par ses services déconcentrés.

Recommandation n° 4. (Ministère de la transition écologique-DGPR) (2024) : Systématiser la présentation en conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) et la publication d'un bilan annuel rendant compte de l'évolution détaillée du nombre d'ICPE agricoles, des résultats des actions de contrôle et des accidents et pollutions relevés.

3.3.3 Créer les conditions nécessaires à un meilleur accompagnement et une meilleure formation des agriculteurs

L'insuffisante sensibilité des exploitants agricoles aux risques associés au fonctionnement de leurs installations et notamment aux risques chroniques résulte pour une large part d'un déficit de compréhension des objectifs poursuivis par la réglementation applicable aux ICPE. La réglementation nécessite d'être explicitée et clarifiée par des instructions, avis, circulaires et pour les installations relevant de la directive IED par des guides méthodologiques détaillant les meilleures techniques (MTD) issues des BREFs.

Les exploitants agricoles se déclarent souvent démunis face à une réglementation complexe, faute d'information et de formation suffisantes, malgré les nombreux guides

existants : le guide national du réseau mixte technologique (RMT)¹³⁴ sur les bonnes pratiques environnementales d'élevage (BPEE)¹³⁵, les guides nationaux pour établir la déclaration annuelle des émissions polluantes etc. Pour ce qui concerne les autres ICPE, le prototype de logiciel SEMAFOR vise à simplifier la mise à jour des plans d'épandage et à favoriser l'appropriation de leur réglementation.

Ces actions sont relayées par les DREAL et les DDPP. Dans les Hauts de France, l'information des exploitants a été axée sur la méthanisation avec des réunions organisées en 2017 par les DDPP avec les bureaux d'étude et les exploitants. Dans les Pays de la Loire, la DREAL a mené plusieurs campagnes d'information pour sensibiliser les exploitants à la réglementation IED en partenariat avec les chambres d'agriculture. En Centre-Val-de-Loire, des réunions d'information sur ce même thème ont été organisées par les DDPP. La DREAL Bretagne rencontre également les organisations professionnelles agricoles (OPA) chaque fois qu'un nouveau texte est publié et élabore avec elles un document de « questions-réponses » (qui permet aux OPA d'élaborer des supports pédagogiques) et réunit aussi les bureaux d'étude pour leur présenter les nouveautés réglementaires.

Au-delà du soutien apporté aux exploitants par les services de l'État, la question de l'appui particulier des chambres d'agriculture en matière d'ICPE se pose. Le MAA et le MTE reconnaissent d'ailleurs que le recours systématique aux chambres d'agriculture ou à des cabinets privés pour tout dépôt de dossier relatif à une installation classée telle que pratiquée en Allemagne (cf. annexe 14), relève non « *d'une obligation réglementaire mais de pragmatisme* ».

Le retour des DREAL et DDPP reste toutefois mitigé voire très critique dans plusieurs départements quant à la qualité des prestations fournies par les chambres¹³⁶. Ce sentiment fait écho aux critiques formulées par la Cour dans le cadre du rapport public annuel 2021 à l'encontre des chambres d'agriculture dans le cadre de leurs missions en appui à la mise en œuvre de politiques publiques¹³⁷. Les chambres d'agriculture situées dans des départements d'élevage disposent généralement de techniciens conseils en bâtiment et ICPE et, *a minima*, une mutualisation pourrait être mise en place au bénéfice des départements qui n'en disposent pas. Une meilleure implication passerait également par une information des chambres d'agriculture en temps réel sur les installations soumises à déclaration ou à déclaration à contrôles périodiques ; à cet égard, la refonte des systèmes d'information en cours doit pouvoir intégrer l'ouverture en consultation aux chambres d'agriculture.

¹³⁴ Le réseau, porté par l'IFIP, réunissait comme partenaires : la recherche (INRA, CIRAD et IRSTEA), des instituts techniques animaux (Institut de l'Élevage, IFIP, ITAVI) et végétaux (Arvalis Institut du Végétal, Terres Inovia), deux chambres d'agriculture régionales de Bretagne et des Pays de la Loire, et des organismes impliqués dans l'enseignement (Agrocampus Ouest, l'ESA d'Angers le CREPA - Centre régional des établissements publics agricoles, et le LEGTA de Lozère).

¹³⁵ Nouveau guide des bonnes pratiques environnementales d'élevage (version 2019) (rmtelévagesenvironnement.org).

¹³⁶ Ainsi, les chambres d'agriculture ne mettraient pas en garde les exploitants sur la nécessité d'accomplir les formalités au titre des ICPE avant de solliciter un permis de construire. Dans un autre département, certains dossiers se révèlent si « catastrophiques » qu'il faut jusqu'à deux ans pour parvenir à les compléter.

¹³⁷ Rapport public annuel 2021 – Tome II, *Le réseau des chambres d'agriculture, une restructuration à achever pour plus d'efficacité*, mars 2021

L'APCA reconnaît toutefois, que le conseil en matière de dimensionnement du projet d'installation et de son adéquation en termes de taille et de qualité agronomique mériterait d'être étoffé avec des bonnes pratiques, tout en faisant valoir la faiblesse des moyens des chambres d'agriculture. Elle renvoie aux filières et coopératives (laitières notamment), qui disposent selon elle d'une expertise plus poussée avec des ingénieurs qualifiés, la responsabilité de mieux informer et former les exploitants sur les risques liés aux ICPE.

Les exigences de la réglementation applicable aux ICPE imposent en effet, à la fois un accompagnement technique des exploitants pour les aider à comprendre les enjeux et faire évoluer leurs pratiques, et un accompagnement administratif dans le montage des dossiers d'installations, voire si nécessaire dans l'accès à des soutiens financiers publics. À cet égard, le rôle d'information sur les aides financières, des chambres d'agriculture mais également de la DGPE - compte tenu de ses missions - est crucial pour faire évoluer les pratiques des exploitants agricoles et financer la mise aux normes, le cas échéant, de leur installation.

La mobilisation du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE)

Le principe du PCAE est d'aider les investissements des exploitations agricoles. Ce dispositif est décliné dans chacun des programmes de développement rural régionaux, dont les régions sont autorité de gestion. Depuis 2018, il est intégré aux outils du volet agricole du Grand plan d'investissement destinés à répondre aux enjeux de modernisation des exploitations. Il est également le support de la mise en œuvre de la mesure « PACTE biosécurité et bien-être animal en élevage » du Plan de Relance, dotée de 98 M€. Ce plan permet de moderniser l'appareil de production, d'innover, de combiner performance économique, environnementale, sanitaire et sociale, et de favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs. Il s'inscrit dans les orientations stratégiques partagées par l'amont et l'aval des filières. Sur la programmation 2015-2020, près de 75 000 dossiers d'investissements ont été engagés, pour un montant total de subventions d'environ 2 Md€, dont 1 Md€ de FEADER et 997 M€ de crédits nationaux (dont MAA et Agences de l'eau). Le montant de paiements représente un peu plus de 1,4 Md€ (soit 70 % des dossiers), dont 721 M€ de FEADER et 698 M€ de crédits nationaux (dont MAA et Agences de l'eau). 65 % des dossiers concernent des élevages, soit près de 49 000 dossiers. S'agissant de projets souvent plus coûteux, ils mobilisent environ 83 % des crédits totaux engagés, soit 1,7 Md€. La proportion de dossiers avec au moins un paiement et le taux de paiement sont comparables à la moyenne nationale.

La modernisation des exploitations d'élevage est donc la première priorité du plan, au vu des besoins particuliers dans ce secteur soumis à des coûts d'investissement élevés avec l'enjeu particulier que constituent les bâtiments, l'amélioration des conditions de travail et l'autonomie alimentaire du cheptel. Les filières volailles et porcs sont désormais éligibles à ces crédits.

La phase de consultation du public prévue dans le cadre de l'instruction des dossiers soumis à autorisation peut également s'avérer difficile à supporter pour certains porteurs de projets, en particulier lorsqu'ils ont à faire face à une opposition marquée des riverains. L'APCA projette de généraliser au niveau national le réseau REAGIR qui vient en aide aux éleveurs en grande difficulté. Si des solutions économiques peuvent être proposées aux jeunes agriculteurs, pour les plus âgés, le réseau les accompagne le plus souvent, vers une cessation d'activité ou une reconversion.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les démarches de modernisation des systèmes d'information dédiés aux installations classées engagées par la DGPR devraient permettre à terme de faciliter le suivi des ICPE agricoles et doivent être poursuivies. Toutefois, la pertinence de ces outils reste conditionnée à la capacité des services d'inspection des installations classées à accéder à l'information sur les effectifs d'animaux présents au sein des installations. L'accès sans délai aux bases de données d'identification animales, indépendamment du calendrier de leur refonte, est donc un prérequis essentiel.

La faiblesse des effectifs d'inspecteurs des installations classées en DDPP et le manque d'attractivité de ces postes représentent, par ailleurs, une gageure au regard du nombre élevé d'ICPE agricoles. Les démarches de mutualisation interservices ou interdépartementale ainsi que le rôle d'animation de réseau des CRIC méritent d'être encouragées. L'amélioration des outils informatiques et la mutualisation des moyens d'inspection ne permettront toutefois pas à elles seules, d'assurer une surveillance suffisante des ICPE agricoles à la mesure des enjeux environnementaux.

L'information des exploitants d'installations relevant du régime de déclaration mériterait d'être renforcée, en leur permettant d'accéder plus aisément aux dispositions réglementaires applicables. Le rétablissement du régime de déclaration avec contrôles périodiques pour certains élevages est également préconisé. Cela permettrait, d'une part, d'assurer un contrôle régulier d'un plus grand nombre d'ICPE agricoles, impossible à mettre en œuvre par les seuls services de l'État, et, d'autre part, de mieux sensibiliser certains exploitants aux risques. Elle nécessite un meilleur accompagnement des exploitants par les structures professionnelles agricoles ainsi qu'une révision des procédures afin d'associer plus étroitement les organismes agréés chargés des contrôles périodiques au processus d'inspection. Par ailleurs, l'information du grand public et des différentes parties prenantes devrait être améliorée par la généralisation de la présentation d'un bilan annuel des ICPE agricoles en CODERST.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	79
Annexe n° 2. Évolution du nombre d'ICPE.....	82
Annexe n° 3. Répartition du nombre d'ICPE agricoles par rubrique.....	85
Annexe n° 4. Évolution du nombre d'ICPE par rubrique entre 2013 et 2020.....	86
Annexe n° 5. Bilan du contrôle documentaire conduit par la DDPP du Morbihan.....	87
Annexe n° 6. Évolution du nombre de contrôles périodiques (CP) d'ICPE agricoles rapporté au nombre d'ICPE agricoles déclarées entre 2013 et 2020.....	88
Annexe n° 7. Bilan de l'action nationale des méthaniseurs et suites prévues.....	90
Annexe n° 8. Les effectifs des services d'inspection des ICPE.....	97
Annexe n° 9. Taux de réalisation du PPC depuis le 1 ^{er} janvier 2021.....	100
Annexe n° 10. Évolution du nombre de visites d'inspection (dont exploitations sous RSD) entre 2013 et 2020.....	101
Annexe n° 11. Répartition des inspecteurs ICPE.....	103
Annexe n° 12. Évolution des effectifs des CRIC de 2012 à 2021.....	104
Annexe n° 13. Des mutualisations qui peinent à aboutir.....	105
Annexe n° 14. Comparaison avec l'Allemagne.....	106

Annexe n° 1. Glossaire

- ADEME** : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- AIDA** : site d'information relatif au droit de l'environnement développé dans le cadre de la mission de service public de l'INERI
- APCA** : assemblée permanente des chambres d'agriculture
- ARIA** : analyse, recherche et information sur les accidents
- AURA** : Auvergne-Rhône-Alpes
- BARPI** : bureau d'analyse des risques et pollutions industriels
- BDNI** : base de données nationale d'identification animale
- BDPORC** : base de données porc
- BOP** : budget opérationnel de programme
- BPEE** : bonnes pratiques environnementales d'élevage
- BREF** : best available techniques reference
- CADA** : commission d'accès aux documents administratifs
- CE** : conseil d'état
- CGAAER** : conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
- CGE** : conseil général de l'économie
- CGEDD** : conseil général de l'environnement et du développement durable
- CIRAD** : centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- CJUE** : cour de justice de l'Union européenne
- CNIL** : commission nationale de l'informatique et des libertés
- CODERST** : conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
- CREPA** : centre régional des établissements publics agricoles
- CRIC** : coordonnateur régional des installations classées
- CSPRT** : conseil supérieur de la prévention des risques technologiques
- DDFIP** : direction départementale des finances publiques
- DGFIP** : direction générale des finances publiques
- DDPP** : direction départementale chargée de la protection des populations
- DDTM** : direction départementale des territoires et de la mer
- DGAL** : direction générale de l'alimentation

DGPE : direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

DGPR : direction générale de la prévention des risques

Directive IED : directive européenne sur les émissions industrielles

Directive IPPC : directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution

DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRIEAT : direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports

EARL : exploitation agricole à responsabilité limitée

ETP : équivalent temps plein

GUNenv : guichet unique numérique de l'environnement

GUP : guichet unique des préfectures

IAA : industries agroalimentaires

ICAR : intranet commun des activités risques

ICPE : installations classées pour la protection de l'environnement

IFIP : Institut de la filière porcine

IGA : inspection générale de l'administration

INERIS : institut national de l'environnement industriel et des risques

INRA : institut national de recherche pour l'agriculture

IRSTEA : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

LEGTA : lycée d'enseignement général et technologique agricole

MAA : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

MISEN : mission inter-service de l'eau et de l'environnement et de la nature

MTD : meilleures techniques disponibles

MTE : ministère de la transition écologique

OCDE : organisation de coopération et de développement économiques

ODD : objectifs de développement durable

OFB : office français de la biodiversité

ONG : organisation non gouvernementale

OPA : organisations professionnelles agricoles

PAC : politique agricole commune

PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur

PACTE : parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État

PDNI : programmes départementaux d'action contre la pollution par les nitrates

PMPOA : programmes de maîtrise des pollutions d'origines agricoles

PPC : plan pluriannuel de contrôle

PV : procès-verbal

RESYTAL : système d'information de services sanitaires animaux et végétaux de l'État

RGPD : règlement général sur la protection des données

RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

RMT : réseau mixte technologique

RSD : règlement sanitaire départemental

SDPAC : sous-direction gestion des aides de la PAC

SINEMA : système informatique national d'enregistrement des mouvements des animaux

SIRET : système d'identification du répertoire des établissements

UD : unité départementale

UE : Union européenne

Annexe n° 2. Évolution du nombre d'ICPE

Tableau n° 1 : ICPE agricoles (rubriques 21xx et 3660)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 13/20
AURA	8 736	9 117	9 343	9 551	9 788	10 054	10 149	10 190	16,64 %
Bourgogne FC	5 886	6 110	6 274	6 370	6 450	6 631	6 786	6 901	17,24 %
Bretagne	20 932	22 053	22 243	22 460	22 827	23 323	24 028	23 787	13,64 %
Centre Val de Loire	3 474	3 436	3 435	3 658	3 752	3 807	3 857	3 921	12,87 %
Corse	170	170	171	173	169	168	168	170	0,00 %
Grand Est	8 227	8 467	8 679	8 877	9 047	9 191	9 354	9 261	12,57 %
Guadeloupe	61	67	65	68	69	69	66	63	3,28 %
Guyane	49	50	48	48	48	49	49	49	0,00 %
Hauts de France	7 570	7 794	7 957	8 135	8 222	8 287	8 362	8 275	9,31 %
IDF	476	522	540	596	611	622	627	615	29,20 %
Martinique	87	86	86	84	98	98	98	99	13,79 %
Mayotte	1	1	1	1	1	2	1	1	0,00 %
Normandie	9 863	10 022	10 268	10 569	10 965	11 231	11 457	11 579	17,40 %
Nouvelle Aquitaine	11 775	12 654	12 938	13 367	13 574	13 829	14 039	14 223	20,79 %
Occitanie	6 213	6 308	6 353	6 497	6 785	6 892	6 993	7 089	14,10 %
Pays de la Loire	15 607	16 590	17 491	17 718	18 022	18 477	20 432	20 521	31,49 %
PACA	549	516	524	535	526	527	526	531	-3,28 %
Réunion	516	531	531	528	530	598	580	654	26,74 %
TOTAL	100 192	104 494	106 947	109 235	111 484	113 855	117 572	117 929	17,70 %

Source : Cour des comptes à partir de la réponse de la DGPR

Tableau n° 2 : ICPE agro-alimentaires (rubriques 22xx)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 13/20
AURA	627	591	476	477	480	490	494	468	-25,36 %
Bourgogne FC	135	137	139	152	152	165	164	166	22,96 %
Bretagne	407	516	460	509	515	511	512	404	-0,74 %
Centre Val de Loire	189	157	156	153	153	151	153	156	-17,46 %
Corse	16	15	15	14	17	16	18	18	12,50 %
Grand Est	201	222	224	242	226	227	245	248	23,38 %
Guadeloupe	8	8	8	11	11	12	11	11	37,50 %
Guyane	9	10	10	10	10	12	12	12	0,00 %
Hauts de France	237	240	253	260	251	248	250	229	-3,38 %
IDF	216	221	224	222	218	223	226	229	6,02 %
Martinique	4	4	4	4	7	7	7	7	75,00 %
Mayotte	0	0	0	1	1	1	1	1	#DIV/0!
Normandie	168	170	170	173	178	184	187	194	17,40 %
Nouvelle Aquitaine	495	512	535	541	540	554	564	562	15,48 %
Occitanie	513	462	462	469	470	470	471	467	-8,97 %
Pays de la Loire	350	293	293	307	318	327	340	344	-1,71 %
PACA	146	151	156	155	167	169	170	173	18,49 %
Réunion	37	37	28	28	27	30	31	36	-2,70 %
TOTAL	3 758	3 746	3 613	3 728	3 741	3 797	3 856	3 725	-0,88 %

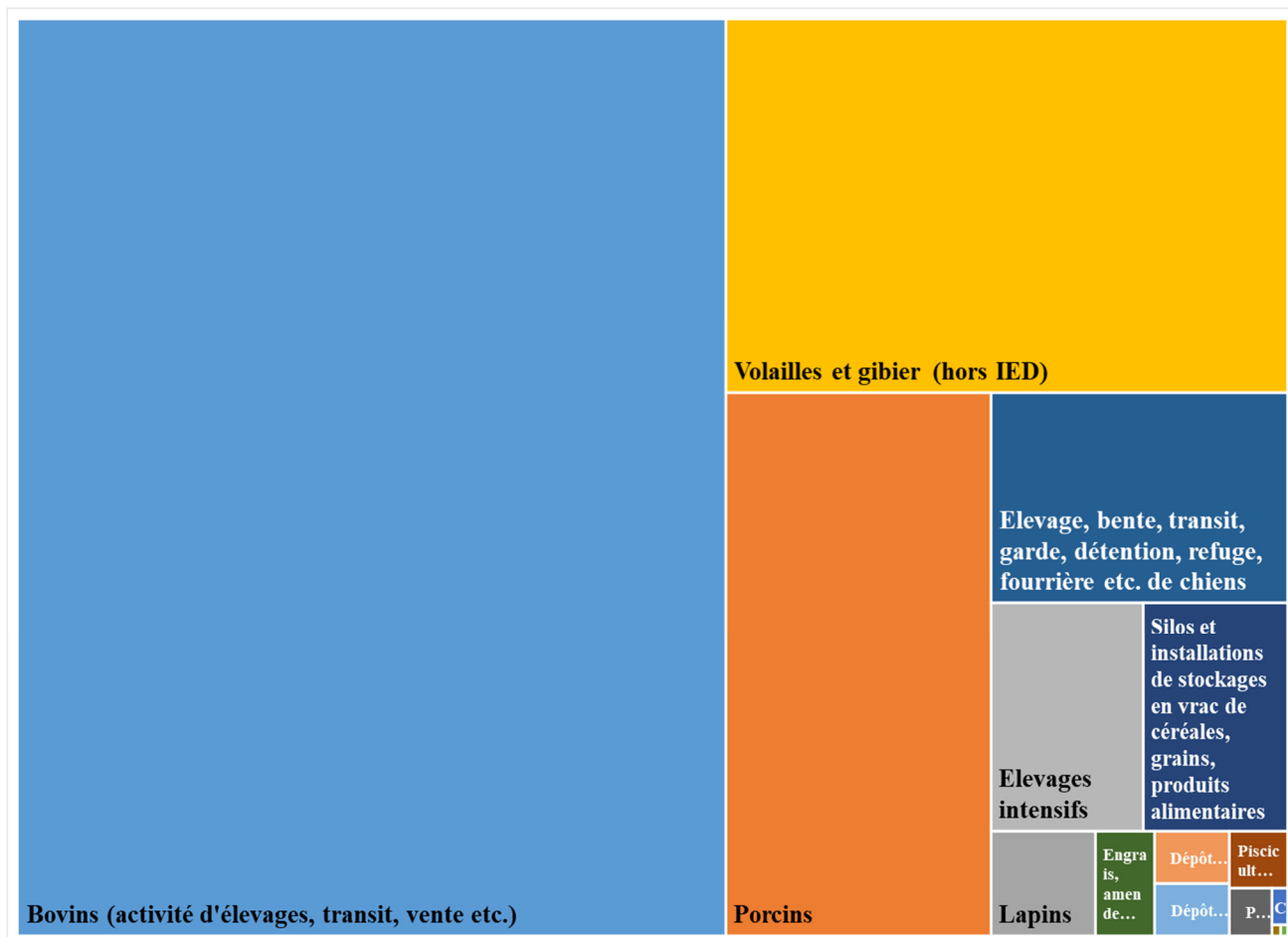
Source : Cour des comptes à partir de la réponse de la DGPR

Tableau n° 3 : ICPE méthanisation et compostage (rubriques 27xx)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 13/20
AURA	92	105	121	135	151	158	169	178	93,48 %
Bourgogne FC	26	37	49	66	84	103	105	111	326,92 %
Bretagne	66	94	111	131	162	191	227	270	309,09 %
Centre Val de Loire	52	56	77	69	85	92	109	116	123,08 %
Corse	4	4	7	8	6	8	8	8	100,00 %
Grand Est	79	102	113	143	174	208	246	276	249,37 %
Guadeloupe	3	4	4	5	5	5	5	6	100,00 %
Guyane	2	3	3	3	3	4	4	4	100,00 %
Hauts de France	56	72	90	22	134	149	158	148	164,29 %
IDF	41	50	55	64	68	73	82	86	109,76 %
Martinique	6	7	8	8	6	8	8	8	33,33 %
Mayotte	0	0	0	0	0	0	0	0	0 %
Normandie	44	58	76	89	111	127	145	165	275,00 %
Nouvelle Aquitaine	83	111	123	147	168	175	201	215	159,04 %
Occitanie	92	110	119	137	145	148	137	126	36,96 %
Pays de la Loire	64	72	96	115	137	158	181	224	250,00 %
PACA	22	28	31	34	40	43	43	47	113,64 %
Réunion	6	5	5	4	4	5	6	7	16,67 %
TOTAL	738	918	1 088	1 280	1 483	1 655	1 834	1 995	170,33%

Source : Cour des comptes à partir de la réponse de la DGPR

Annexe n° 3. Répartition du nombre d'ICPE agricoles par rubrique



Source : Cour des comptes d'après MTE

Annexe n° 4. Évolution du nombre d'ICPE par rubrique entre 2013 et 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 13/20
2101	54 054	55 958	57 362	58 676	59 950	61 519	64 483	65 361	20,92 %
2102	15 228	15 136	14 924	14 812	14 790	14 849	14 968	14 833	-2,59 %
2110	1 062	1 087	1 090	1 084	1 081	1 077	1 074	1 085	2,17 %
2111	18 554	19 429	20 179	20 491	20 957	21 310	21 631	21 476	15,75 %
2112	61	54	57	56	58	62	63	63	3,28 %
2113	25	24	23	23	24	21	21	8	-68,00 %
2120	4 953	5 109	5 259	5 501	5 677	5 930	6 117	6 295	27,09 %
2130	324	333	333	334	339	339	341	335	3,40 %
2140	279	280	282	282	276	241	234	208	-25,45 %
2150	4	4	4	3	4	7	8	9	125,00 %
2160	2 364	2 529	2 700	3 025	3 190	3 326	3 411	3 338	41,20 %
2170	662	669	668	671	672	667	666	627	-5,29 %
2171	305	322	338	349	356	382	383	395	29,51 %
2175	331	349	361	390	401	412	412	394	19,03 %
2210	818	807	753	797	793	786	800	768	-6,11 %
2221	2 475	2 484	2 442	2 520	2 535	2 606	2 656	2 601	5,09 %
2730	122	115	108	112	114	115	116	105	-13,93 %
2731	307	302	269	264	263	253	246	217	-29,32 %
2740	39	41	37	37	38	40	41	38	-2,56 %
2780	529	640	714	801	861	894	910	888	67,86 %
2781	206	276	357	477	620	758	921	1 105	436,41 %
3660	1 986	3 210	3 388	3 538	3 709	3 713	3 760	3 500	76,23 %
Total	104 688	109 158	111 648	114 243	116 708	119 307	123 262	123 649	18,11 %

Source : Cour des comptes à partir de la réponse de la DGPR

Annexe n° 5. Bilan du contrôle documentaire conduit par la DDPP du Morbihan

Face à la concentration observée des élevages laitiers du département depuis la fin des quotas en 2015, la DDPP du Morbihan a souhaité obtenir la « *régularisation administrative de tous les élevages laitiers pour les sensibiliser à l'importance de respecter la réglementation ICPE en général et en particulier celle concernant les capacités de stockage [d'effluents]* ».

En croisant la BDNI avec S3IC à partir du numéro SIREN des exploitations laitières du département, la DDPP a pu procéder à la comparaison des cheptels déclarés dans la BDNI avec le régime ICPE connu pour chacune d'elle (si connu).

Ce travail a été effectué fin 2018 sur la base des données des campagnes 2016-2017 et 2017-2018. Ses résultats témoignent du manque d'exhaustivité et de fiabilité de la base S3IC. Pour chacune des campagnes analysées :

- plus de 400 installations se sont révélées inconnues dans S3IC, soit l'équivalent d'un quart des ICPE relevant de la rubrique 2101 (élevage de bovins) connues dans la base dans le département (environ 1 700) ;
- environ 400 installations répertoriées dans S3IC, relevant majoritairement du régime de déclaration, n'ont pas fait l'objet des régularisations nécessaires de la part de l'exploitant, malgré leur caractère obligatoire.

Malgré un premier travail de sensibilisation des exploitants concernées conduit par la chambre d'agriculture en 2017 (toutefois limité à un bassin versant), la situation ne s'est guère améliorée lors de la campagne suivante. Ce constat s'explique notamment par le fait que plus de 600 élevages ont vu leur situation administrative évoluer en un an (cessation, regroupement d'élevages au sein d'une même installation, changement de raisons sociales etc.) sans être accompagnés des régularisations nécessaires.

Anomalies	Campagne 2016/2017	Campagne 2017/2018
Absence de déclaration	392	387
Effectif déclaré dépassé	366	392
Effectif enregistré dépassé	5	5
Pas d'enregistrement	28	33
Total Anomalies	791	817

Source : DDPP 56

En croisant les données de la BDNI avec celles de S3IC, la DDPP a pu identifier plusieurs centaines d'installations relevant de cette réglementation mais inconnues des services d'inspection. Si effectivement certaines étaient en situation irrégulière, l'enquête a également permis de montrer que plus de 600 élevages avaient vu leur situation administrative évoluer en un an. Plus de 300 régularisations sont néanmoins intervenues suite à ce travail. Faute d'interconnexion entre la BDNI, GUP et S3IC, de telles analyses demeurent fastidieuses et chronophages pour les services chargés de l'inspection et ne sont pas systématiques.

**Annexe n° 6. Évolution du nombre de contrôles périodiques (CP) d'ICPE agricoles rapporté au nombre d'ICPE agricoles
déclarées entre 2013 et 2020**

	2013			2014			2015			2016			2017		
	CP	Nb décl. ¹³⁸	%CP/Décl.	CP	Nb décl.	%CP/Décl.	CP	Nb décl.	%CP/Décl.	CP	Nb décl.	%CP/Décl.	CP	Nb décl.	%CP/Décl.
AURA	554	7 402	7,48%	617	7 964	7,75%	680	8 038	8,46%	733	8 269	8,86%	734	8 486	8,65%
Bourgogne FC	340	5 328	6,38%	412	5 567	7,40%	449	5 721	7,85%	487	5 812	8,38%	476	5 895	8,07%
Bretagne	1 687	12 286	13,73%	1 907	13 089	14,57%	2 070	13 344	15,51%	2 270	13 604	16,69%	2 173	13 930	15,60%
Centre Val de Loire	371	2 704	13,72%	403	2 740	14,71%	426	2 766	15,40%	477	2 920	16,34%	476	2 998	15,88%
Corse	0	159	0,00%	0	159	0,00%	0	160	0,00%	0	161	0,00%	0	157	0,00%
Grand Est	605	7 397	8,10%	685	7 555	9,07%	793	7 776	10,20%	872	7 863	11,09%	838	8 032	10,43%
Guadeloupe	3	47	6,38%	4	49	8,16%	3	46	6,52%	4	47	8,51%	4	48	8,33%
Guyane	5	46	10,87%	4	47	8,51%	4	45	8,89%	4	45	8,89%	4	45	8,89%
Hauts de France	727	6 372	11,41%	818	6 501	12,58%	908	6 634	13,69%	950	6 770	14,03%	906	6 793	13,34%
IDF	84	313	26,84%	99	343	28,86%	102	357	28,57%	135	391	34,53%	136	395	34,43%
Martinique	2	77	2,60%	2	76	2,63%	2	76	2,63%	2	74	2,70%	2	88	2,27%
Mayotte	1	1	100,00%	1	1	100,00%	1	1	100,00%	1	1	100,00%	1	1	100,00%
Normandie	837	8 958	9,34%	1 001	9 055	11,05%	1 139	9 272	12,28%	1 235	9 514	12,98%	1 294	9 884	13,09%
Nouvelle Aquitaine	1 140	10 388	10,97%	1 210	10 793	11,21%	1 315	11 420	11,51%	1 388	11 536	12,03%	1 088	11 759	9,25%
Occitanie	330	5 322	6,20%	387	5 434	7,12%	416	5 489	7,58%	453	5 640	8,03%	458	5 955	7,69%
Pays de la Loire	1 776	13 137	13,52%	1 918	13 349	14,37%	2 269	14 143	16,04%	2 449	14 419	16,98%	2 355	14 637	16,09%
PACA	22	439	5,01%	23	406	5,67%	24	415	5,78%	26	429	6,06%	26	416	6,25%
Réunion	19	451	4,21%	20	462	4,33%	20	463	0,53%	21	460	4,57%	21	462	4,55%
TOTAL	8 503	80 827	10,51%	9 511	83 590	11,38%	10 621	86 166	12,33%	11 507	87 955	13,08%	10 992	89 981	12,22%

¹³⁸ Nombre total des ICPE agricoles soumises à déclaration.

L'ENCADREMENT ET LE CONTRÔLE DES INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE) DANS LE
DOMAINE AGRICOLE

	2018			2019			2020			Evol. 13/20	
	CP	Nb décl.	%CP/Décl.	CP	Nb décl.	%CP/Décl.	CP	Nb décl.	%CP/Décl.	CP	Nb décl.
AURA	718	8 788	8,17%	702	8 860	7,92%	691	9 048	7,64%	25%	22%
Bourgogne FC	459	6 062	7,57%	466	6 206	7,51%	464	6 336	7,32%	36%	19%
Bretagne	1 718	14 399	11,93%	1 652	14 980	11,03%	1 610	15 343	10,49%	-5%	25%
Centre Val de Loire	476	3 055	15,58%	473	3 094	15,29%	472	3 163	14,92%	27%	17%
Corse	0	156	0,00%	0	156	0,00%	0	157	0,00%	0%	-1%
Grand Est	749	8 184	9,15%	746	8 326	8,96%	742	8 292	8,95%	23%	12%
Guadeloupe	4	48	8,33%	4	46	8,70%	4	45	8,89%	33%	-4%
Guyane	4	45	8,89%	4	45	8,89%	4	45	8,89%	-20%	-2%
Hauts de France	943	6 858	13,75%	945	6 925	13,65%	946	6 951	13,61%	30%	9%
IDF	136	404	33,66%	136	409	33,25%	136	434	31,34%	62%	39%
Martinique	2	88	2,27%	2	88	2,27%	2	89	2,25%	0%	16%
Mayotte	1	2	50,00%	0	0	#DIV/0!	0	0	#DIV/0!	-100%	-100%
Normandie	1 270	10 125	12,54%	1 249	10 339	12,08%	1 235	10 511	11,75%	48%	17%
Nouvelle Aquitaine	901	12 062	7,47%	887	12 268	7,23%	889	12 518	7,10%	-22%	21%
Occitanie	461	6 085	7,58%	460	6 220	7,40%	469	6 382	7,35%	42%	20%
Pays de la Loire	2 277	15 104	15,08%	1 818	17 047	10,66%	1 765	17 153	10,79%	-1%	31%
PACA	26	422	6,16%	26	424	6,13%	26	434	5,99%	18%	-1%
Réunion	24	516	4,65%	17	494	3,44%	13	547	2,38%	-32%	21%
TOTAL	10 169	92 403	11,01 %	9 587	95 927	9,99%	9 468	97 448	9,72%	22%	20%

Source : données Cour des comptes à partir de la réponse de la DGPR

Annexe n° 7. Bilan de l'action nationale des méthaniseurs et suites prévues

Le récent rapport de la Cour sur la politique de soutien au biogaz soulignait la nécessité de veiller à l'acceptabilité des projets ce qui suppose notamment de contrôler le respect de la réglementation. Le débordement, intervenu le 19 août 2020, de plus de 300 m³ de digestes d'une grosse unité de méthanisation de Kastelein, à Châteaulin (Finistère), qui a privé d'eau potable près de 180 000 personnes dans 50 communes, a donné lieu à de nombreuses manifestations et tribunes sur les risques d'un développement non contrôlé de la filière biogaz. Le rapport faisait toutefois valoir que de tels accidents demeuraient rares. La DGPR a inscrit en 2020 une action nationale sur les unités de méthanisation avec un minimum de trois sites par département.

Tableau n° 1 : Les constats

Région	Interlocuteurs	Nb d'installations inspectées (AN 2020)	Résultats des inspections	Autres
AURA	DREAL AURA Christophe RIBOULET	16	- Des absences de détecteurs incendie ou gaz dans les zones à risques - Absence de réserve d'extinction d'incendies - Absence de signalisation des zones à risques - Absences de signalétique de canalisations biogaz - Des absences de plan de maintenance des équipements de protection des risques (mesures de de pression)	Une absence de merlon de rétention
Hauts de France	DREAL Hauts de France Nicolas Maserak	3	- Absence d'arrête flamme sur la torchère (Conformité prévue d'ici fin 09/20 - Clôture du site insuffisante - Formation insuffisantes des intervenants aux risques liés aux installations - Absence de justificatif de contrôle des installations électriques ou de mise en conformité des installations suite à contrôle	Site de Bionerval de Passel (Oise) a fait l'objet de 2 inspections supplémentaires suite à des plaintes pour nuisance olfactives
Normandie	DREAL Normandie DDPP	10 4	- Thématique ESP (5): Ecart récurrents liés à l'absence d'évaluation de la conformité d'ensembles (4/5), absence de cahier d'exploitation (3/5) et de liste à jour des ESP (3/5) - Thématiques ICPE (5): Principaux écarts porte la défense contre les incendie (2/5) et sur la non-étanchéité de zones de rétention par talutage (2/5) - Une installation avec absence de rétention en cas de rupture de l'étanchéité du digesteur - Une installation avec suspicion de pollution provenant du méthaniseur suite à une plainte	-----
Centre-Val de Loire	DREAL Centre-VAL de Loire DDPP	2 3	- Pas de NC liées à des écoulement de fluides en cas de débordement - Quelques non-conformités relatives à l'absence ou l'insuffisance de rétention pour des produits "annexes"	06/09/20: Incendie sur la centrale biogaz du DANOIS à Marboué (28): - Incendie déclaré sur plateforme des déchets végétaux entrants - Coupure d'une voie SNCF pendant plusieurs heures

Région	Interlocuteurs	Nb d'installations inspectées (AN 2020)	Résultats des inspections	Autres
Bourgogne-Franche-Comte	DREAL BFC	Peu de REX		Remarque: CANVAS d'inspection pourrait être revu pour intégrer les capacités de rétention
Grand Est	DREAL Grand Est Aurélie VIGNOT	20 (30 prévues)	<p>En Grand Est, en 2020, 20 visites d'inspection ont été menées dont cinq par les DDPP. Ces contrôles ont été ciblés sur deux thèmes : la gestion des eaux et les risques d'accidents. Les éléments de synthèse communiqués par la DREAL indiquent que la majorité des rapports d'inspection ont relevé des non conformités concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les canalisations (repérage insuffisant, manque de protection mécanique), - des plans non mis à jour ou non disponibles (y compris pour le plan dit ATEX concernant les risques d'explosion, - une mauvaise gestion des intrants (plateforme et ou silos de stockage non conformes, stockage en dehors des zones prévues, dimensionnement inadapté des dispositifs de collecte des écoulements liquides), - des dispositifs de rétention (étanchéité, collecte des eaux pluviales), - l'insuffisance de formation des employés, - l'absence de permis feu, - la mauvaise gestion des digestats (épandages non conformes au plan d'épandage, absence de bilan d'épandage, absence d'analyse des digestats, etc.). <p>D'autres écarts ont été relevés plus ponctuellement : absence de suivi des détecteurs de gaz, absence de suivi de la pollution rejetée, absence de contrôle périodique, clôture seulement partielle, démarrage des installations non consignées.</p> <p>A la suite de ces contrôles, sept arrêtés préfectoraux de mise en demeure ont été signés en région Grand-Est liées à l'absence :</p> <ul style="list-style-type: none"> - D'éléments justifiant que les installations électriques sont conformes aux prescriptions imposées aux sites de méthanisation - De document relatif à la protection contre les explosions (DRPCE) - De vérifications périodiques et de maintenance des systèmes de sécurités et de lutte contre les incendies - De consigne d'exploitation affichées dans les lieux fréquentés par le personnel - De plateforme bétonnée au droit du tas d'ensilage de matières végétales et les infiltrations possibles dans le sous-sol des jus issus de ce stockage 	

L'ENCADREMENT ET LE CONTRÔLE DES INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE) DANS LE
DOMAINE AGRICOLE

			<ul style="list-style-type: none"> - De contrôle d'étanchéité (Digesteurs, canalisations) <p>1 (DDPP) a fait l'objet d'un courrier pour le stockage irrégulier de digestats en plein champ lié à des capacités de stockage du digestats dépassées</p> <ul style="list-style-type: none"> - De formation à la prévention des nuisances et des risques pour certains exploitants associés intervenant sur le site 	
Nouvelle-Aquitaine		<p>136 contrôles en 2019, 2020 et 2021 sur la rubrique 2871. Pas de doctrine régionale sur la répartition des compétences entre DREAL et DDPP :</p> <ul style="list-style-type: none"> tous types de méthaniseurs confondus <p>S'agissant des méthaniseurs à la ferme, les DDPP ont mené 31 contrôles</p>	<p>Les points de non-conformité ou de vigilance fréquemment relevés portent sur les problèmes de sécurité des fosses, les accidents de débordement, la compétence des exploitants.</p>	

Tableau n° 2 : Actions réglementaires prévues à la suite de l'action nationale sur les méthaniseurs

Non-conformités récurrente	Fréquence	Prescriptions applicables (En cours de révision)	Modifications - Objectifs attendus	prévues	Éléments en cours de discussion	Autres prescriptions applicables au titre de la rubrique ICPE 2781 (A)
-Etanchéité - Capacité de stockage - Systèmes de rétention	+++	- Article 9: Stockage du digestats	Couverture des ouvrages de stockage de digestats pour les nouvelles installations SAUF SI: - Etude d'impact démontre absence d'émissions d'ammoniac et d'odeurs - Dimensionnement, surveillance et organisation permettent d'éviter les risques de débordement		Validé	- Article 23: Risques de fuites de biogaz
		- Article 18: Réception des matières	Lorsque le stockage des matières se fait à l'air libre, pour les nouveaux ouvrages, le dimensionnement intègre les effluents, matières semi-liquides à traiter et au besoin les eaux de lavage. Ces ouvrages sont implantés de manière à limiter leur impact sur les tiers. Tout stockage à l'air libre est protégé des eaux météorites		. Validé	
		- Article 24: Surveillance du procédé de méthanisation	Précise les paramètres à surveiller et les moyens de surveillance à mettre en place: PH, moussage, température, quantité et composition du biogaz, niveau de liquide, etc.		Ne porte pour l'instant que sur la surveillance en elle-même. Donner plus d'informations sur les systèmes d'alerte et d'intervention en cas de besoins: - Présence d'un opérateur sur site en permanence ? - Personnel d'astreinte ? Doit pouvoir justifier d'un délais d'intervention sur site suffisamment court. - Rajouter des éléments sur le fonctionnement des automates de surveillance et d'alerte ?	

L'ENCADREMENT ET LE CONTRÔLE DES INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE) DANS LE
DOMAINE AGRICOLE

Non-conformités récurrente	Fréquence	Prescriptions applicables (En cours de révision)	Modifications prévues - Objectifs attendus	Éléments en cours de discussion	Autres prescriptions applicables au titre de la rubrique ICPE 2781 (A)
-Étanchéité - Capacité de stockage - Systèmes de rétention	+++	- Article 42: Dispositifs de rétention	L'étanchéité des systèmes de rétention doit pouvoir être contrôlable à tout moment.	Deux éléments à discuter: - Bassins d'orage: Est-ce que l'on s'autorise à dire que les bassins d'orage peuvent également servir de systèmes de rétention ? Plus favorable à distinguer les deux pour plus de sécurité et de lisibilité. - Systèmes de rétention: Caractéristiques et étanchéité des systèmes de rétention. Obligation d'un système de rétention bétonné ?	
		- Article 43: Prélèvement, rejets et consommation d'eau	- Les eaux pluviales non souillées sont collectées séparément et peuvent être rejetées sans traitement préalable, sauf si la sensibilité du milieu l'impose. - Dispositifs d'obturation des réseaux d'évacuation des eaux pour maintenir sur site les eaux d'extinction d'un sinistre. - Consignes sur les modalités de rejet des eaux confinées. - Les eaux pluviales susceptibles d'être souillées sont dirigées vers un bassin de confinement capable de recueillir le premier flot.	Validé	
Signalétique zone à risques	+	- Article 5: Contrôle de l'accès à l'installation	L'installation doit être close sur l'ensemble de son périmètre	Validé	- Article 32: Repérage des canalisations

L'ENCADREMENT ET LE CONTRÔLE DES INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE) DANS LE
DOMAINE AGRICOLE

Non-conformités récurrente	Fréquence	Prescriptions applicables (En cours de révision)	Modifications prévues -Objectifs attendus	Éléments en cours de discussion	Autres prescriptions applicables au titre de la rubrique ICPE 2781 (A)
Dispositifs de lutte contre les incendies et explosions	++	- Article 4: Distances d'implantation	- Distance entre installation de combustion et épuration > 10m - Distance entre les torchères ouverte et les équipement de méthanisation > 15m - Distance entre les torchères fermées et les équipements de méthanisation > 15m - Distance entre les trochères (ouvertes ou fermées) et les unités de process > 10m - Distance entre stockage de liquides inflammables ou combustibles et sources d'alimentation > 10m	Validé	- Article 8: Prévention des risques d'incendies et explosions - Article 38: Soupape, événement d'explosion
		- Article 10: Destruction du biogaz	- Mise en place de moyens de gestion et d'organisation permettant l'intervention et la résolution du dysfonctionnement dans un délai compatible avec la disponibilité de moyens de destruction ou de valorisation. - La capacité de stockage de biogaz doit permettre le stockage du biogaz produit en situation habituelle de fonctionnement avec une marge d'au moins 30 % permettant d'intégrer les éventuels pics de production.	- Moyens de destruction externe du biogaz ? - Présence d'une unité de stockage de biogaz utilisée uniquement en tant que sécurité ?	
		- Article 24: Surveillance du procédé de méthanisation	Précise les paramètres à surveiller et les moyens de surveillance à mettre en place, notamment pour lutter contre les risques d'emballement de réaction pouvant être à l'origine d'explosions: PH, moussage, température, quantité et composition du biogaz, niveau de liquide, etc.	Validé	
		- Article 36: Zonage ATEX	- Mise en place de détecteurs fixes de méthane ou d'alarmes dans les zones à risques d'explosion - Tout opérateur entrant dans une zone ATEX a pour obligation le port d'un détecteur portatif - Dans chaque zone ATEX: Identification des équipement ou phénomènes pouvant être à l'origine d'explosions - Tenue et mise à jour annuelle par l'exploitant d'un carnet relatif à la lutte contre les explosions	Validé	
Formation	=	-	-	-	- Article 22: Formation

Source : Cour des comptes d'après DGPR

Annexe n° 8. Les effectifs des services d'inspection des ICPE

Tableau n° 1 : Évolution des ETP entre 2013 et 2020

	2013			2014			2015			2016			2017		
	DREAL	DDPP	Total	DREAL	DDPP	Total	DREAL	DDPP	Total	DREAL	DDPP	Total	DREAL	DDPP	Total
AURA	140,42	16,27	156,69	153,88	16,27	170,15	161,85	17,69	179,54	163,21	16,88	180,09	162,98	16,83	179,81
Bourgogne FC	57,30	7,52	64,82	63,00	7,52	70,52	63,00	7,44	70,44	73,70	7,31	81,01	67,90	7,65	75,55
Bretagne	115,60	66,50	182,10	107,90	66,50	174,40	97,60	64,74	162,34	93,30	65,01	158,31	92,80	65,19	157,99
Centre Val de Loire	63,80	6,94	70,74	56,50	6,94	63,44	64,10	7,60	71,70	62,60	7,30	69,90	64,70	6,81	71,51
Corse	7,50	1,00	8,50	6,30	1,00	7,30	6,30	1,00	7,30	6,30	1,00	7,30	7,10	1,00	8,10
Grand Est	142,70	8,27	150,97	146,00	8,27	154,27	128,50	7,88	136,38	149,00	8,08	157,08	144,50	8,28	152,78
Guadeloupe	14,80	0,50	15,30	5,40	0,50	5,90	5,40	0,50	5,90	5,40	0,50	5,90	5,90	0,50	6,40
Guyane		0,50	0,50	7,10	0,50	7,60	6,50	0,50	7,00	6,30	0,50	6,80	6,30	0,50	6,80
Hauts de France	139,50	9,63	149,13	129,20	9,63	138,83	124,40	10,12	134,52	125,50	10,31	135,81	131,30	10,19	141,49
IDF	110,50	4,00	114,50	115,90	4,00	119,90	118,10	4,00	122,10	124,10	4,00	128,10	115,70	4,00	119,70
Martinique		0,50	0,50	11,10	0,50	11,60	11,10	0,50	11,60	4,20	0,50	4,70	4,50	0,50	5,00
Mayotte		0,50	0,50	1,80	0,50	2,30	1,80	0,50	2,30	1,80	0,50	2,30	1,80	0,50	2,30
Normandie	90,60	10,87	101,47	85,50	10,87	96,37	82,10	10,93	93,03	79,70	10,89	90,59	82,10	11,01	93,11
Nouvelle Aquitaine	114,10	21,91	136,01	120,30	21,91	142,21	1015,40	21,92	137,32	116,30	22,03	138,33	119,30	21,77	141,07
Occitanie	89,10	13,61	102,71	94,40	13,61	108,01	94,40	13,55	107,95	90,80	13,55	104,35	91,30	13,66	104,96
Pays de la Loire	65,10	26,21	91,31	67,10	26,21	93,31	64,70	25,86	90,56	67,80	26,37	94,17	65,10	26,45	91,55
PACA	65,26	3,75	69,01	62,42	3,75	66,17	62,42	3,77	66,19	62,42	3,78	66,20	62,48	3,70	66,18
Réunion	12,80	0,81	13,61	12,00	0,81	12,81	11,50	0,77	12,27	14,70	0,80	15,50	14,90	0,79	15,69
TOTAL	1 229,08	199,29	1 428,37	1 245,80	199,29	1 445,09	1 219,17	199,27	1 418,44	1 247,13	199,31	1 446,44	1 240,66	199,33	1 439,99

L'ENCADREMENT ET LE CONTRÔLE DES INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE) DANS LE
DOMAINE AGRICOLE

	2018			2019			2020			Ecart		
	DREAL	DDPP	Total	DREAL	DDPP	Total	DREAL	DDPP	Total	DREAL	DDPP	Total
AURA	157,30	16,81	174,11	153,39	17,11	170,50	NF ¹³⁹	17,03	0,00	-	0,84	-
Bourgogne FC	67,90	7,73	75,63	65,90	7,86	73,76	NF	7,75	0,00	-	0,34	-
Bretagne	94,90	64,83	159,73	98,50	63,61	162,11	NF	63,61	0,00	-	-2,89	-
Centre Val de Loire	70,30	7,03	77,33	67,60	7,05	74,65	NF	7,21	0,00	-	0,11	-
Corse	7,10	1,00	8,10	7,10	1,00	8,10	NF	1	0,00	-	0,00	-
Grand Est	143,80	8,32	152,12	145,50	8,32	153,82	NF	8,42	0,00	-	0,05	-
Guadeloupe	5,20	0,50	5,70	5,60	0,50	6,10	NF	0,5	0,00	-	0,00	-
Guyane	7,60	0,50	8,10	8,60	0,50	9,10	NF	0,5	0,00	-	0,00	-
Hauts de France	143,00	10,24	153,24	136,80	10,62	147,42	NF	11,02	0,00	-	0,99	-
IDF	116,20	4,00	120,20	118,40	4,00	122,40	NF	4	0,00	-	0,00	-
Martinique	5,20	0,50	5,70	5,20	0,50	5,70	NF	0,5	0,00	-	0,00	-
Mayotte	1,80	0,40	2,20	1,80	0,40	2,20	NF	0,39	0,00	-	-0,10	-
Normandie	85,60	10,90	96,50	85,60	11,08	96,68	NF	11,33	0,00	-	0,21	-
Nouvelle Aquitaine	129,80	22,11	151,91	131,70	22,04	153,74	NF	21,71	0,00	-	0,13	-
Occitanie	107,00	13,53	120,53	106,20	13,37	119,57	NF	12,69	0,00	-	-0,24	-
Pays de la Loire	69,20	26,23	95,43	74,10	26,61	100,71	NF	27,04	0,00	-	0,40	-
PACA	63,13	3,68	66,81	66,14	3,87	70,01	NF	3,73	0,00	-	0,12	-
Réunion	14,70	0,88	15,58	15,20	0,74	15,94	NF	0,79	0,00	-	-0,07	-
TOTAL	1 289,73	199,19	1 488,92	1 293,33	199,18	1 492,51	-	199,22	0,00	-	-0,11	-

Source : Cour des comptes à partir des documents fournis par la DGPR

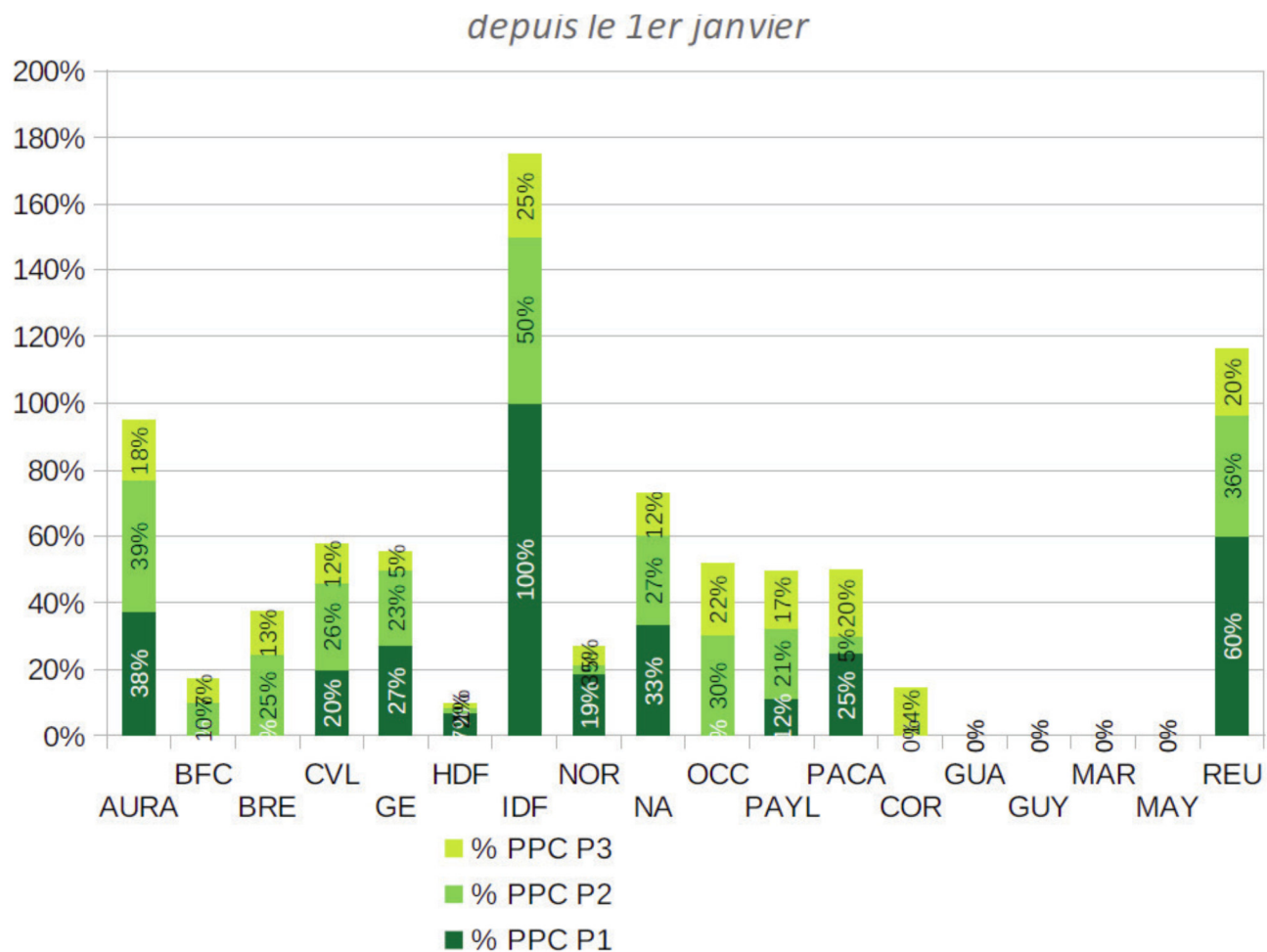
¹³⁹ NF : non fourni.

Tableau n° 2 : Évolution du nombre d'ETP en DDPP rapporté au nombre d'ICPE agricoles entre 2013 et 2020

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		Evol. 13/20	
	ETP DDPP	ICPEA	ETP DDPP	ICPEA	ETP DDPP	ICPEA	ETP DDPP	ICPEA	ETP DDPP	ICPEA	ETP DDPP	ICPEA	ETP DDPP	ICPEA	ETP DDPP	ICPEA	ETP DDPP	ICPEA
AURA	16,27	8 736	16,27	9 117	17,69	9 343	16,88	9 551	16,83	9 788	16,81	10 054	17,11	10 149	17,03	10 190	4,67 %	16,64 %
Bourgogne FC	7,52	5 886	7,52	6 110	7,44	6 274	7,31	6 370	7,65	6 450	7,73	6 631	7,86	6 786	7,75	6 901	3,06 %	17,24 %
Bretagne	66,5	20 932	66,5	22 053	64,74	22 243	65,01	22 460	65,19	22 827	64,83	23 323	63,61	24 028	63,61	23 787	-4,35 %	13,64 %
Centre Val de Loire	6,94	3 474	6,94	3 436	7,6	3 435	7,3	3 658	6,81	3 752	7,03	3 807	7,05	3 857	7,21	3 921	3,89 %	12,87 %
Corse	1	170	1	170	1	171	1	173	1	169	1	168	1	168	1	170	0 %	0 %
Grand Est	8,27	8 227	8,27	8 467	7,88	8 679	8,08	8 877	8,28	9 047	8,32	9 191	8,32	9 354	8,42	9 261	1,81 %	12,57 %
Guadeloupe	0,5	61	0,5	67	0,5	65	0,5	68	0,5	69	0,5	69	0,5	66	0,5	63	0 %	3,28 %
Guyane	0,5	49	0,5	50	0,5	48	0,5	48	0,5	48	0,5	49	0,5	49	0,5	49	0 %	0 %
Hauts de France	9,63	7 570	9,63	7 794	10,12	7 957	10,31	8 135	10,19	8 222	10,24	8 287	10,62	8 362	11,02	8 275	14,43 %	9,31 %
IDF	4	476	4	522	4	540	4	596	4	611	4	622	4	627	4	615	0 %	29,20 %
Martinique	0,5	87	0,5	86	0,5	86	0,5	84	0,5	98	0,5	98	0,5	98	0,5	99	0 %	13,79 %
Mayotte	0,5	1	0,5	1	0,5	1	0,5	1	0,5	1	0,4	2	0,4	1	0,39	1	-22 %	0 %
Normandie	10,87	9 863	10,87	10 022	10,93	10 268	10,89	10 569	11,01	10 965	10,9	11 231	11,08	11 457	11,33	11 579	4,23 %	17,4 %
Nouvelle Aquitaine	21,91	11 775	21,91	12 654	21,92	12 938	22,03	13 367	21,77	13 574	22,11	13 829	22,04	14 039	21,71	14 223	-0,91 %	20,79 %
Occitanie	13,61	6 213	13,61	6 308	13,55	6 353	13,55	6 497	13,66	6 785	13,53	6 892	13,37	6 993	12,69	7 089	-6,76 %	14,10 %
Pays de la Loire	26,21	15 607	26,21	16 590	25,86	17 491	26,37	17 718	26,45	18 022	26,23	18 477	26,61	20 432	27,04	20 521	3,17 %	31,49 %
PACA	3,75	549	3,75	516	3,77	524	3,78	535	3,7	526	3,68	527	3,87	526	3,73	531	-0,53 %	-3,28 %
Réunion	0,81	516	0,81	531	0,77	531	0,8	528	0,79	530	0,88	598	0,74	580	0,79	654	-2,47 %	26,74 %
TOTAL	199,29	100 192	199,29	104 494	199,27	106 947	199,31	109 235	199,33	111 484	199,19	113 855	199,18	117 572	199,22	117 929	-0,04 %	17,70 %

Source : Cour des comptes à partir des documents fournis par la DGPR

Annexe n° 9. Taux de réalisation du PPC depuis le 1^{er} janvier 2021



Source : DGPR

Annexe n° 10. Évolution du nombre de visites d'inspection (dont exploitations sous RSD) entre 2013 et 2020

Tableau n° 1 : Évolution du nombre de visites (données DGPR)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 2013/2020
AURA	664	351	333	386	438	326	283	NF	NC
Bourgogne FC	301	221	190	194	161	118	96	NF	NC
Bretagne	2 439	1 853	1 540	1 296	1 658	1 543	1 536	NF	NC
Centre Val de Loire	170	110	145	143	98	106	120	NF	NC
Corse	28	20	0	0	0	0	0	NF	NC
Grand Est	459	337	289	240	218	130	95	NF	NC
Guadeloupe	87	11	12	12	8	16	9	NF	NC
Guyane	0	5	15	0	0	3	0	NF	NC
Hauts de France	535	311	315	282	177	129	135	NF	NC
IDF	88	28	18	30	48	34	47	NF	NC
Martinique	0	3	0	23	24	1	0	NF	NC
Mayotte	0	0	0	0	0	0	3	NF	NC
Normandie	428	314	307	333	267	328	303	NF	NC
Nouvelle Aquitaine	782	454	561	593	539	414	443	NF	NC
Occitanie	439	253	226	185	227	200	203	NF	NC
Pays de la Loire	655	629	625	588	588	583	598	NF	NC
PACA	104	38	64	63	119	86	67	NF	NC
Réunion	35	31	19	0	0	22	19	NF	NC
TOTAL	7 214	4 969	4 659	4 368	4 570	4 039	3 957	NF	NC

Source : Cour des comptes à partir des documents fournis par la DGPR

Tableau n° 2 : Évolution comparée des visites et effectifs au regard du nombre des ICPE agricoles

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 13/20
Nb ICPE agricoles	100 192	104 494	106 947	109 235	111 484	113 855	117 572	117 929	19,05%
Nb visites ¹⁴⁰	7 214	4 969	4 659	4 368	4 284	4 570	3 957	Non fourni	NC
ETP	1 428,37	1 445,09	1 418,44	1 446,44	1 439,99	1 488,92	1 492,51	NC	NC
<i>dont DREAL</i>	<i>1 229,08</i>	<i>1 245,80</i>	<i>1 219,17</i>	<i>1 247,13</i>	<i>1 240,66</i>	<i>1 289,73</i>	<i>1 293,33</i>	Non fourni	NC
<i>dont DDPP</i>	<i>199,29</i>	<i>199,29</i>	<i>199,27</i>	<i>199,31</i>	<i>199,33</i>	<i>199,19</i>	<i>199,18</i>	<i>199,22</i>	<i>-0,03%</i>

Source : Cour des comptes à partir des documents fournis par la DGPR

¹⁴⁰ Le nombre de visites comprend uniquement celles effectuées par les DDPP. Seule la DREAL Bretagne a fourni le nombre de visites effectuées par ses agents.

Annexe n° 11. Répartition des inspecteurs ICPE

En 2020, les 338 inspecteurs des ICPE agricoles en DDPP étaient répartis de la manière suivante entre les différents corps.

Catégorie	Libellé corps	Nb d'agents
A	Attaché d'administration de l'Etat	1
	Ingénieur de l'agriculture et de l'environnement	61
	Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts	4
	Inspecteur de santé publique vétérinaire	42
B	Agent contractuel	2
	Préposé sanitaire contractuel	3
	Secrétaire administratif	24
	Technicien supérieur du MAA	178
	Techniciens supérieurs du développement durable	3
C	Adjoint administratif	19
	Adjoint technique	1

Source : réponse DGPR

Annexe n° 12. Évolution des effectifs des CRIC de 2012 à 2021

ETP CRIC en DDPP (dotations d'objectifs)	2021	2020	2019	2018	2017	2014-2013- 2012	Remarques
AUVERGNE - RHONE-ALPES	1,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	
BOURGOGNE - FRANCHE-COMTE	1,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	
BRETAGNE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 ETP en DREAL
CENTRE-VAL DE LOIRE	1,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
CORSE	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	
GRAND EST	1,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	CRIC mutualisé Alsace-Lorraine avant fusion des régions
GAUDELOUPE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	CRIC Antilles en Martinique
GUYANE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	CRIC Antilles en Martinique
HAUTS DE FRANCE	1,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	
ILE DE FRANCE	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	En 2021, ETP CRIC intégré dans les 4 ETP transférés à l'ex-DRIEE
MARTINIQUE	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
MAYOTTE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	CRIC Océan Indien à la Réunion
NOUVELLE AQUITAINE	1,0	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	
NORMANDIE	1,0	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	Avant fusion des régions, CRIC déjà mutualisé en Haute-Normandie
OCCITANIE	1,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	1,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	
PAYS DE LA LOIRE	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5 ETP en DREAL
REUNION	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
France (DDPP)	9,9	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	

Source : DGPR

Annexe n° 13. Des mutualisations qui peinent à aboutir

Ainsi en Bourgogne Franche-Comté, le projet établi par la préfecture de région reconnaît que « les effectifs attribués aux DDPP ne permettent pas aujourd'hui d'assurer une continuité du service public sur le sujet » (environ 1 ETP par département). Les élevages représentent les trois-quarts de l'activité et sont répartis uniformément sur le territoire, ce qui « exclut la possibilité de rassembler géographiquement les agents en certains sites à compétence interdépartementale car cela se ferait au détriment de la capacité à être présent sur le terrain. » En outre, la note fait valoir que le rattachement à la DREAL dissiperait des connexions utiles pour la connaissance de la filière pour y substituer des connexions qualifiées de moins primordiales.

Proposition est faite de renforcer l'appui interdépartemental en formalisant des rôles de référents techniques. Chaque inspecteur cumulerait ainsi des activités de « front office » pour 80 % à 90 % de son temps et de référent sur certains sujets. Pour certains thèmes, comme par exemple la gestion des procédures complexes, ce rôle de référent pourrait être assuré par un inspecteur placé en DREAL. La DREAL propose, en outre, d'expérimenter la reprise au niveau régional du contrôle des sites agroalimentaires de traitement et de transformation du lait relevant de l'autorisation et de l'enregistrement, ceux relevant du régime de déclaration plus proches de l'activités agricoles restant en DDPP.

En région Grand Est, des travaux sont menés depuis 2017. Une proposition a été présentée en conférence administrative régionale (CAR) visant à harmoniser les arrêtés de répartition des compétences entre DREAL et DDPP ainsi que des plans d'actions annuels d'entraide (appuis tutorat, formations régionales, inspections en binômes, appui DREAL à l'instruction des dossiers d'autorisation, notamment la contribution à l'avis de l'autorité environnementale...). Toutefois, ces actions n'ont pas permis de régler toutes les difficultés organisationnelles et le collège des directeurs de la région a décidé en 2020 de mettre en place un groupe de réflexion pour étudier des pistes d'amélioration dont notamment la mutualisation entre départements. Les premières propositions font état :

- d'une possible mutualisation interdépartementale reposant sur deux inspecteurs DDPP dans le domaine des piscicultures,
- de diverses options dans le domaine des industries agroalimentaires « viande » et abattoirs (mutualisation entre DDPP ou transfert d'établissements vers la DREAL),
- de l'appui renforcé des CRICs pour les procédures complexes (type autorisation environnementale), pour les réexamens IED etc. ; ce renforcement doit pouvoir se concrétiser grâce à l'augmentation de la dotation allouée à la mission en 2021 (dotation de 1 ETPT pour la région au lieu de 0,40),
- d'un appui ponctuel et d'échanges entre les inspecteurs DREAL / DDPP dans des domaines partagés tels les méthaniseurs,
- d'un besoin de mieux partager, le plus en amont possible, les difficultés RH des structures en particulier quand les postes sont vacants afin d'organiser les appuis à mettre en place entre DDPP, via les CRICs, la DREAL ou le renfort de contractuels.

Annexe n° 14. Comparaison avec l'Allemagne

Une mission a été conduite en 2015 pour comparer les réglementations allemande et française, s'agissant de l'évaluation environnementale des projets. La délégation française était constituée de représentants du ministère chargé de l'environnement (DGPR, CGDD), du ministère de l'agriculture (DGPE), et des organisations professionnelles agricoles (APCA, Coop de France, FNSEA, CFA, FNP, Chambre d'agriculture de Bretagne). **Cette mission a notamment conclu que la réglementation ICPE française est moins exigeante en France qu'en Allemagne, mais que le dispositif d'autorité environnementale est en revanche beaucoup plus contraignant** s'agissant de la transposition de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 2014/52 UE du 16 avril 2014.

Contexte :

Le secteur de l'élevage en Allemagne se caractérise par des élevages de taille plus importante avec notamment un fort développement ces 15 dernières années en porcs et en volailles. L'acceptabilité sociale des projets d'élevage (de porcs et de volailles) diminue ces dernières années; les délais d'obtention se sont allongés et les conditions d'obtention de ces autorisations se sont renforcées, notamment en Nordrhein Westphalie et en Basse-Saxe. Le Land de Niedersachsen (Basse-Saxe) est le Land le plus agricole d'Allemagne, avec la Bavière. Il compte 1 500 élevages soumis à la directive IED, 2 500 élevages soumis à un processus d'autorisation, 45 000 élevages au total, 20 millions de porcs et 100 millions de poulets sont dénombrés. En Allemagne, l'évaluation environnementale est encadrée par une loi fédérale (dite Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung « UVPG » du 01.08.1990), les Länder ayant la possibilité de compléter ces obligations par des textes législatifs propres (faculté non utilisée).

Mise en œuvre de la réglementation UE :

L'Allemagne s'est alignée sur la directive de 2011 s'agissant :

- Du contenu de l'étude d'impact ;
- Des seuils pour l'étude d'impact systématique. Cette réglementation sur l'étude d'impact s'ajoute à une dizaine de réglementations s'appliquant aux élevages, portées parfois par des autorités différentes (réglementation relative à l'air, aux épandages / la fertilisation, à la mise en œuvre des meilleures techniques disponibles au titre de l'IED appelée BImSchG, etc.) ;
- Pour les études d'impact au cas par cas, le principe des seuils minimaux et non d'une clause filet a été retenu, ces seuils étant inférieurs (plus sévères) que les seuils français (E) pour les volailles et moins sévères pour les porcs.

Les cas de bascule vers une étude d'impact complète et une enquête publique sont extrêmement rares, s'agissant de la procédure du « cas par cas ». Les éléments fournis pour

les décisions d'autorisation simplifiée sont généralement considérés comme suffisants et efficaces (cette autorisation simplifiée examinant la sensibilité du site)¹⁴¹.

S'agissant de l'autorité environnementale, l'Allemagne n'a pas désigné d'autorité spécifique pour procéder à l'évaluation environnementale, les agents de l'Etat (Länder) produisant leur analyse technique au même titre que pour les autres directives européennes (IED, directive cadre sur l'eau, directive nitrates, directive habitats) et les textes pris par l'État fédéral¹⁴² et les Länder sur la protection des sols. À cette fin, l'éleveur doit déposer 30 exemplaires de son dossier d'autorisation, une seule autorisation étant délivrée en fin de procédure.

En matière de consultation du public, les durées de consultation du public semblent comparables entre la France et l'Allemagne. Les conséquences de l'enquête publique sont néanmoins plus lourdes : tout commentaire ou observation reçu pendant l'enquête publique oblige le porteur de projet à organiser à ses frais des réunions de concertation (qui peuvent durer jusqu'à 5 jours) avec location de salle, experts et secrétariat, ce qui peut se révéler très coûteux (plusieurs dizaines de milliers d'euros). L'Allemagne se situe ainsi dans un registre de responsabilisation plus marqué des pétitionnaires.

Étant précisé que la procédure environnementale lui est facturée, le coût d'un dossier (hors cas complexe) étant de l'ordre de 10-20 000 € à 100 000 €. Les exploitants agricoles ont systématiquement recours à une chambre d'agriculture ou à un bureau d'études privé (même s'il ne s'agit pas d'une obligation légale mais pragmatique au vu des expertises exigées). La réglementation allemande impose par ailleurs, une modélisation des odeurs et des bruits susceptibles d'être générés par les bâtiments d'élevage de l'installation (modélisation qui peut être relativement coûteuse).

S'agissant de l'épandage, si le système français porte l'accent sur le fournisseur d'effluents (l'éleveur), le dispositif allemand prévoit les contraintes administratives et les vérifications en termes d'équilibre au niveau de l'utilisateur des effluents reçus (cultivateur). La surveillance des exigences et des flux réels va jusqu'à l'analyse des effluents et la vérification à la pesée des camions transférant des effluents.

¹⁴¹ Le critère sur la nécessité d'une étude d'impact ou non repose sur l'existence ou non de périmètres réglementaires de protection.

¹⁴² Cf. notamment la loi fédérale sur la protection des sols (BBodSchG) et l'ordonnance fédérale sur la protection des sols et des sites contaminés (BBodSchV), toutes deux datées de 1999.