



Organisation administrative et aspects réglementaires

La qualité de l'air tout comme celle de l'eau est un déterminant important de l'état de santé. Toute une série de dispositions réglementaires et législatives tendent à protéger les populations des nuisances de l'environnement.

Air et déchets

Le dispositif administratif et réglementaire français dans les domaines de l'air et des déchets présente un certain nombre de similitudes, auxquelles s'ajoutent des dispositions spécifiques. Au niveau des acteurs tout d'abord, l'élaboration de la réglementation et la coordination des politiques des pouvoirs publics dans ces domaines relèvent d'une même direction du ministère de l'environnement : la direction de la Prévention des pollutions et des risques.

Décret du 11 janvier 1994 ◀

Dans ce cadre, la DPPR anime également l'action des directions régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (Drire) en matière d'installations classées. D'une manière générale, les Drire, ou d'autres services déconcentrés de l'État, assurent pour le compte du ministère de l'Environnement la mise en œuvre et l'application de la réglementation au plan local.

Parmi les autres intervenants communs figurent divers établissements publics chargés d'actions de nature technique :

- l'Agence de l'environnement et de la maî-

trise de l'énergie (Ademe), est une agence de mission placée sous la tutelle de trois ministères (environnement, industrie, recherche). Ses missions comportent la prévention et la lutte contre les nuisances dans les domaines de l'air, des déchets et des sols, et le développement de technologies propres et sobres ;

- l'Institut français de l'environnement (Ifen), correspondant national de l'Agence européenne de l'environnement, est chargé de l'harmonisation et de la valorisation des données concernant l'environnement ;

- l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) est un centre technique disposant d'importants moyens de recherches, d'analyses, et de mesures, y compris dans le domaine des relations santé/environnement (toxicologie, écotoxicologie).

La réglementation repose essentiellement sur la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Ce texte – lointain parent du décret impérial du 15 octobre 1810 sur les installations génératrices de nuisances – impose notamment des études d'impact en préalable à la mise en place d'installations de taille industrielle. Après enquête publique et avis de l'inspection des ins-

tallations classées et du conseil départemental d'hygiène, le préfet prend la décision d'autoriser ou non l'installation. Les conditions d'exploitation sont fixées par arrêté préfectoral imposant des seuils de qualité des rejets. Les textes (arrêtés, circulaires, instructions techniques) fixent les prescriptions minimales applicables, le document de référence étant l'arrêté dit « intégré » du 1^{er} mars 1993. Il existe actuellement en France près de 500 000 installations classées, dont 50 000 sont soumises à autorisation.

S'ajoutent à ces dispositions des textes spécifiques issus de la transposition en droit français de directives européennes, ainsi que les pouvoirs de police des préfets ou des maires pour prévenir les nuisances d'installations de tailles plus réduites non soumises à la loi de 1976 (installations non classées).

Les déchets

Outre la loi de 1976, les textes relatifs à la gestion des déchets relèvent essentiellement des lois du 15 juillet 1975 et du 13 juillet 1992. La loi du 15 juillet 1975 a traité à l'élimination des déchets et établit une obligation d'élimination par tout producteur ou détenteur de déchets. Elle donne aussi une définition des déchets et organise le contrôle des circuits d'élimination et de transport.

La loi de juillet 1976 s'applique quant à elle aux installations de stockage, de traitement, et d'élimination de tout type de déchets (industriels, ménagers, communaux...).

Ces textes sont complétés par des dispositions relatives au transport des matières dangereuses, à la protection des eaux, à la valorisation des déchets d'emballages, à l'élimination des points noirs orphelins et des sites contaminés.

La nécessité de moderniser le dispositif réglementaire et d'en combler les lacunes ont conduit à l'adoption de la loi du 13 juillet 1992. Celle-ci vise à promouvoir la réduction de la quantité et de la nocivité des déchets par leur valorisation (recyclage, récupération d'énergie...) et des actions à la source (fabrication, distribution des produits...). L'objectif majeur de ce texte est aussi la suppression des décharges traditionnelles, tant en ce qui concerne les déchets industriels, que les déchets des communes, d'espaces verts, ou de stations d'épuration. Seuls les déchets ultimes (autrement dit les dé-

La loi du 13 juillet 1992 définit les déchets ultimes comme « un déchet résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux ». Ainsi par exemple, des ordures ménagères non traitées au préalable, les matériaux pouvant faire l'objet de tri/recyclage, ou encore les matériaux combustibles, ne pourront être stockés tels quels en décharges.

► Déchet

tout résidu d'un processus de production ou de transformation, ou toute substance, matériau, produit, ou bien, que son producteur destine à l'abandon

chets de déchets) seront autorisés en décharges à compter de juillet 2002.

Cette politique va se traduire par une réorganisation des filières et une meilleure prise en compte de critères environnementaux et sanitaires dans le choix des modes de traitement et de valorisation des déchets.

Parmi les dispositifs d'accompagnement figure la mise en œuvre de plans territoriaux d'élimination des déchets ménagers et industriels, établis en concertation entre les élus et l'État, sous la responsabilité des Préfets. La loi de 1992 a institué une taxe sur la mise en décharge de déchets ménagers et assimilés dont le produit alimente un Fonds de modernisation et de gestion des déchets (FMGD) géré par l'Ademe.

Le FMGD permet d'aider la création de nouvelles installations communales, la remise en état d'installations anciennes, l'organisation des circuits de gestion, et le développement de techniques innovantes de traitement des déchets ménagers. Une part non négligeable de ce fonds permet également le financement de travaux en matière de toxicologie et d'écotoxicologie des déchets ménagers. De manière semblable une taxe sur les déchets industriels a été instituée pour la réhabilitation des sites orphelins.

Sur le plan administratif, outre les structures déjà mentionnées interviennent également :

- la direction de l'Eau du ministère de l'Environnement et les six agences de bassin dans la cadre de leurs missions contre la pollution des eaux ;
- les directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt (Ddaf), les directions départementales de les Affaires sanitaires et sociales (Ddass), les directions départementales de l'équipement (DDE), les directions régionales de l'environnement (Diren). Ces services déconcentrés de l'État, souvent communs à plusieurs ministères, sont couramment impliqués dans la mise en œuvre de la législation sur les installations classées (contrôle des décharges, études d'impact...) et les schémas locaux d'élimination des déchets.

La pollution atmosphérique

Sur le plan réglementaire les obligations résultent principalement de la loi sur l'air du 2 août 1961 et de la loi de juillet 1976 sur les installations classées. Elles fixent des valeurs limites

des rejets pour les installations fixes de taille importante, et des normes de qualité des combustibles (celles-ci étant bien adaptées à la prévention des rejets des installations de petite taille). La prévention des émissions par les automobiles repose sur des directives européennes qui imposent le pot catalytique pour les voitures neuves. Diverses directives communautaires fixent en outre des niveaux de qualité de l'air ambiant pour un certain nombre de polluants (dioxyde de soufre et poussières, plomb, dioxyde d'azote, ozone). Une directive-cadre élargissant la panoplie des polluants réglementés dans l'air ambiant est en cours d'élaboration.

Certaines régions (zones de protection spéciales) font l'objet d'une réglementation renforcée en raison de leur densité industrielle ou urbaine. La réglementation y impose une limitation particulière des rejets de soufre et des poussières pour l'ensemble des installations. L'utilisation de combustibles peu soufrés permet généralement de satisfaire les obligations. Des procédures d'alerte sont instituées dans certaines agglomérations ; elles consistent à demander aux exploitants des principales installations de ralentir, voire de stopper leur activité le cas échéant, afin de prévenir l'apparition de pointes de pollution et satisfaire les directives européennes.

Afin de compléter ce dispositif, une taxe parafiscale sur la pollution de l'air a été instituée en France en 1985. Visant à l'origine les émissions de dioxyde de soufre, cette taxe a été progressivement renforcée, et étendue à d'autres polluants (oxydes d'azote, hydrocarbures, acide chlorhydrique). Elle concerne actuellement les installations de puissance thermique supérieure ou égale à 20 MW, ou celles dont la capacité de traitement est supérieure ou égale à 3 tonnes par heure dans le cas des installations de traitement d'ordures ménagères. Les installations n'entrant pas dans ces catégories mais rejetant plus de 150 tonnes par an des polluants visés sont également taxées.

Les fonds sont destinés à contribuer en priorité à la mise en place d'installations de dépollution sur les installations assujetties, et au développement de techniques de dépollution ou de mesure. Une part est consacrée au financement des réseaux de surveillance de la qualité de l'air et à des actions d'intérêt national (recherches sur les impacts...). Gérées par l'Ademe, les aides au titre de cette taxe sont soumises à un comité technique présidé par le

Les déchets et les voies de traitement

Chaque année en France près de 600 millions de tonnes de déchets sont produites, dont :

- 30 millions de déchets ménagers et assimilés,
- 150 millions de déchets industriels,
- 400 millions de déchets agricoles et des industries agro-alimentaires.

Le devenir de ces déchets est très variable selon leur nature et leur origine, mais la France se caractérise par un taux élevé de traitement par incinération : près de 45% des déchets ménagers sont concernés, et on recense plus de 400 unités d'incinération, dont une certaine avec une capacité de traitement supérieure à 3 tonnes par heure. L'incinération comme alternative à la mise en décharge s'est également développée ces dernières années en direction des déchets industriels. On recense également dans notre pays environ 1 200 sites autorisés, et plus de 6 000 décharges brutes de petite taille plus ou moins sauvages de déchets ménagers ou banals. S'y ajoute un peu plus d'une dizaine de centres d'enfouissements techniques agréés, et réservés spécifiquement aux déchets industriels. Le tableau qui suit résume l'importance des principales filières de traitement des déchets en France.

Voies de traitement	déchets		
	municipaux	banals	spéciaux
Incinération	45 %	5 %	10 %
Valorisation, recyclage, traitements divers	11 %	70 %	39 %
Mise en décharges	44 %	25 %	51 %

ministère de l'Environnement et comportant des représentants du monde industriels et des collectivités locales.

Au niveau international, outre les mesures visant les CFC (chloro-fluoro carbonés) impliqués dans la diminution de la couche d'ozone (Convention de Vienne) ou les gaz à effet de serre (convention-cadre des Nations Unies sur le climat) des engagements sur la réduction des émissions du soufre, des oxydes d'azote, et des hydrocarbures, ont été pris dans le cadre de la convention de Genève de 1979 sur la pollution transfrontière et à longue distance. Des mesures semblables sont envisagées pour les métaux lourds et les polluants organiques persistants.

Au niveau des acteurs interviennent également :

- les associations locales de gestion des réseaux chargées pour le compte des pouvoirs



Réseau national de santé publique

Lors de sa création en juin 1992 sous forme de groupement d'intérêt public, le Réseau national de santé publique a été investi d'une mission de coordination, d'animation et de renforcement des activités de surveillance et d'intervention épidémiologiques des organismes en charge de la politique de santé publique. Cette mission s'exerce dans deux domaines prioritaires de santé publique que sont les maladies transmissibles et la relation santé-environnement. Si la mise en place de la thématique santé-environnement a été plus tardive (début 1994) que celle des maladies transmissibles, il n'en demeure pas moins qu'elle traduit une réelle volonté politique des autorités de tutelle du RNSP d'asseoir le processus de décisions en matière d'environnement sur l'évaluation des risques pour la santé.

L'intervention du RNSP dans le domaine de l'environnement s'articule autour de cinq axes.

1 Évaluer l'ampleur d'une pollution chronique environnementale ou accidentelle et son impact sur la santé dans une perspective d'aide à la décision. C'est dans cette optique que le RNSP a été chargé par le ministère de la Santé de conduire des investigations épidémiologiques :

- sur l'impact sanitaire des rejets de mercure sur la santé des populations en relation avec l'activité d'orpaillage conduite en Guyane ;
- sur l'évaluation du risque pour la santé résultant de l'utilisation de la trémolite dans le revêtement des maisons traditionnelles en Nouvelle-Calédonie ;
- sur l'évaluation du risque sanitaire lié au plomb par l'intermédiaire

d'une enquête nationale ayant pour objectif la détermination du niveau moyen d'imprégnation de la population française par ce polluant.

2 Encourager et organiser dans un but de surveillance la collecte ponctuelle ou systématique, la standardisation et l'analyse d'informations concernant les expositions environnementales et leurs effets sur la santé. C'est dans cette logique que l'évaluation de l'impact sanitaire lié à la récolte sauvage de coquillages est conduite sur plusieurs sites du littoral français, sous l'égide de l'ENSP, en collectant parallèlement des données environnementales sur la qualité microbiologique de ces produits et, avec la collaboration des médecins généralistes locaux, des données sur l'état de santé des consommateurs de coquillages (gastro-entérites). En outre, le RNSP a inscrit dans son programme d'activités 1996 le développement de systèmes de surveillance dans le domaine de la pollution atmosphérique en créant des pôles locaux de surveillance de cette nuisance sur le modèle initié en Île-de-France (programme Erpurs) auxquels s'ajoutera la prise en considération de la problématique « pollens ».

3 Développer des outils méthodologiques et fournir un appui logistique aux demandes d'intervention des services du ministère de la Santé (services centraux et déconcentrés) ou d'autres collectivités confrontés à des problèmes de santé liés à l'environnement.

4 Mettre en place des outils documentaires (banques de données toxicologiques notamment) facilement accessibles à nos partenaires et constituer des réseaux d'experts et de laboratoires.

5 Participer au développement d'activités de formation des professionnels de santé dans le domaine de la santé environnementale. Cette activité est illustrée par la mise en place, en collaboration notamment avec l'École nationale de la santé publique du cours Ecorisque organisé annuellement de façon à familiariser aux techniques d'évaluation et de gestion des risques environnementaux les professionnels de santé. La conduite de ces activités s'effectue en collaboration étroite avec les partenaires institutionnels du ministère de la Santé (administration centrale, Ddass, Drass) auxquels le RNSP ne se substitue pas, sauf demande expresse, puisqu'il intervient en appui en qualité de prestataire de service. Ce mode d'intervention qui peut intéresser d'autres partenaires (autres administrations, collectivités territoriales) confère au Réseau national de santé publique une grande originalité dans l'organisation administrative française en séparant très clairement les processus d'évaluation des conséquences sur la santé liées à l'environnement, du processus de décision qui incombe aux seules autorités sanitaires.

Cette situation contribue à donner une grande indépendance au RNSP dans la mesure où son intervention s'effectue en dehors du contexte particulier qui caractérise souvent la gestion d'un risque environnemental. La création d'une instance d'évaluation et de surveillance des problèmes de santé en relation avec l'environnement doit contribuer à redonner la place qui revient à la santé publique dans l'élaboration et la mise en application d'une politique d'environnement.

Michel Jouan

publics de la mise en œuvre de la surveillance de la qualité de l'air en application des directives européennes sur l'air ambiant. Au nombre de 30, ces associations regroupent localement différents partenaires : l'État, représenté par les Drire, les collectivités locales, des représentants du monde industriel et d'associations de protection de l'environnement, des personnalités qualifiées. Ces associations gèrent près de 2 000 analyseurs et leur activité s'étend actuellement à la surveillance des zones rurales ;

- le laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA) chargé en particulier de veiller à la qualité des mesures et des équipements, et qui regroupe les compétences du laboratoire national d'essais, de l'Ineris et de l'École des mines de Douai.

Au sein de ce dispositif de surveillance, l'Ademe joue un rôle de soutien technique et financier, et gère la banque nationale de données sur la qualité de l'air.

Approches normatives : limites et évolutions

La politique française de prévention des pollutions est fondée principalement sur des actions de réduction des émissions à la source s'appuyant sur le principe « pollueur-payeur » et le concept de meilleure technologie disponible n'entraînant pas de surcoûts excessifs. Cette politique a permis des progrès remarquables pour la résolution d'un grand nombre de problèmes mais l'arsenal législatif qui en découle présente néanmoins un certain nombre de limites. En matière de santé, on peut noter par exemple que la réglementation demeure surtout basée sur des critères de qualité physico-chimique des rejets (niveau de mercure dans les fumées...) qui, bien que découlant de travaux toxicologiques, ne peuvent caractériser que de manière imparfaite la nocivité réelle et à long terme de mélanges complexes. Par ailleurs les textes sont parfois peu adaptés aux nouveaux problèmes engendrés par l'évolution des techniques ou des modes de vie. La multiplicité des acteurs et des textes rend parfois difficile la lisibilité de l'action des pouvoirs publics et des intervenants.

De nombreux correctifs sont apportés actuellement à la législation afin de remédier à ces inconvénients. Ainsi, les approches normatives basées sur des seuils de protection de la qualité

des milieux récepteurs ou les critères d'impact prennent de plus en plus d'importance (on peut citer à titre d'exemple la prise en compte de critères écotoxicologiques dans les nouveaux textes en matière de déchets dangereux). Dans le cas de la pollution atmosphérique le récent rapport du sénateur Richert préconise pour sa part une nouvelle loi sur l'air afin de corriger les lacunes de la loi du 2 août 1961 et y inclure la problématique de la circulation automobile.

L'adoption de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement s'inscrit dans ce contexte en intégrant dans le droit français le principe de précaution (anticiper et décider malgré les incertitudes scientifiques en cas de risques graves) et celui d'action préventive (prévenir plutôt que réparer).

Christian Elichégaray

La démarche de santé publique vis-à-vis des eaux d'alimentation

La qualité des eaux utilisées, notamment de celles consommées, est reconnue comme un déterminant important de l'état de santé de la population. L'analyse historique ou l'examen de situations rencontrées dans des pays moins favorisés que le nôtre le montre largement. De même, la survenue périodique d'incidents voire d'accidents rappelle la permanence du risque de maladies hydriques et la nécessité de maintenir en place de fortes barrières préventives. Très souvent, la perception de ces barrières est limitée aux seuls actes de prélèvement d'eau et d'analyse et au respect ou non de normes de qualité rassemblées dans des tableaux, donc facilement lisibles. En fait le dispositif est plus complexe et relève d'une démarche structurée de santé publique. Il comporte une forte capacité d'adaptation aux situations réelles. De plus, le mode retenu pour sa gestion globale crée une dynamique permettant son évolution en fonction des connaissances acquises et des moyens et techniques disponibles.