

Atelier sur les dangers de la déréglementation pour la transition écologique et sociale – Compte rendu

19 Février 2020

Organisé par France Nature Environnement, New Economics Foundation et l'Institut Veblen, à l'occasion de la publication d'une note intitulée [La déréglementation en France et dans l'UE. Les dangers de la soi-disant « meilleure réglementation » pour la transition écologique et sociale.](#)

Cette note vise à mettre en débat les objectifs, le contenu et les risques pour la transition écologique et sociale et la démocratie posés par les initiatives de la Commission européenne pour une « meilleure réglementation » et ses déclinaisons dans différents États membres.

Lancée en 2003 à la demande de plusieurs États membres, notamment le Royaume-Uni, ce programme européen « *a pour objectif d'améliorer la réglementation, de mieux la concevoir afin d'accroître les avantages pour les citoyens, de renforcer le respect et l'efficacité des règles et de réduire les coûts économiques* ». Mais nous verrons que c'est finalement surtout sur ce dernier aspect qu'il se focalise.

La note a été rédigée par :

- La [New Economics Foundation](#) (NEF) est un think tank britannique qui promeut la justice sociale, économique et environnementale. La NEF travaille depuis plusieurs années sur le sujet de la déréglementation et fait partie du réseau européen d'organisations de la société civile qui a tiré la sonnette d'alarme sur les dangers de ces programmes ([Better regulation watchdog](#)). Ces derniers mois, elle a conduit un processus à l'échelle européenne avec un rapport européen publié en janvier, en partenariat avec le European Environmental Bureau (« [Reprotecting Europe. The European Green deal vs. the war on regulations](#) »), ainsi que des notes sur la situation en France, en Allemagne et au Royaume Uni
- [France Nature Environnement](#) (FNE) est une fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement. Elle est la porte-parole d'un mouvement de 3500 associations, regroupées au sein de 64 organisations adhérentes, présentes sur tout le territoire français, en métropole et outre-mer
- [L'Institut Veblen](#), est un think tank qui promeut les réformes économiques qui font avancer la transition écologique et sociale. A travers ses publications et ses actions il œuvre pour une économie plus juste et respectueuse des limites physiques de la planète.

La question de la déréglementation est doublement d'actualité :

- Le Monde a publié un [article](#) le 17 février au sujet de la bataille en cours des lobbies contre le renforcement des règles européennes sur les pesticides jugés dangereux. Une [enquête](#) publiée par l'ONG européenne Corporate Europe Observatory montre en effet comment des pays partenaires (notamment Canada et US) et des entreprises de l'agro-business (Syngenta, Bayer, BASF...) ont utilisé les forums de dialogue (prévus à l'OMC et dans les accords bilatéraux de commerce comme le CETA) mais aussi les instruments du programme européen pour une « meilleure réglementation » pour essayer de décourager l'Union européenne d'imposer pour les produits importés des règles équivalentes à celles qui s'appliquent pour les producteurs nationaux. Or si l'UE renonce à cet objectif, elle place les agriculteurs européens dans une situation de concurrence insoutenable. Ce décalage entre les règles à respecter par les producteurs au sein du territoire européen et celles applicables aux produits importés compromet sérieusement les chances de réussite du Green Deal et des objectifs de réduction de l'usage des pesticides, notamment pour la protection de la biodiversité.
- Un nouveau [projet de loi de simplification](#) (du petit nom d'ASAP : Accélération et Simplification de l'Action Publique) qui s'inscrit directement dans le mouvement de déréglementation a été présenté en Conseil des Ministres le 5 février 2020. Son examen au Sénat a eu lieu au mois de mars. Ce texte vise à supprimer certaines commissions consultatives, simplifier des démarches administratives et donner des pouvoirs accrus des préfets pour faciliter des projets industriels. [Pour FNE](#), il introduit de nouvelles atteintes au droit de l'environnement et à la sécurité des riverains, allongeant une [liste de régressions](#) déjà bien longue depuis 2017.

Partie 1 : Présentation de la note sur la déréglementation en France et dans l'UE, par Morgane Piederriere de FNE, David Powell, de NEF et Mathilde Dupré de l'Institut Veblen

En Europe, la mise en place de ce type de programmes dits de « Better regulation » a débuté dans les années 1990. En réponse à la mise en place de nombreuses réglementations sur l'environnement et la santé à cette période, différents lobbies (industries pétrolières et du tabac notamment) se sont coordonnés pour essayer d'inverser cette tendance. Leur travail d'influence visait à faire entendre que les réglementations seraient des fardeaux et des contraintes, et qu'il serait bénéfique pour la société de les réduire.

Les travaux de la New Economics Foundation ont permis de mettre en évidence que les initiatives en faveur d'une « meilleure réglementation » englobent généralement plusieurs éléments clés, reposant sur des postulats qui ne s'avèrent pas forcément exacts :

1. Un discours négatif sur la réglementation, qui assimile les mesures de protection à des « fardeaux » pour les entreprises, et suggère que leur réduction serait un objectif important pour la société dans son ensemble, en oubliant les aspects de protection et d'orientation l'intérêt général, avec deux axes
2. Un processus consacré à l'examen de la législation existante, visant à simplifier ou retirer les réglementations considérées comme trop « contraignantes » pour les entreprises (cf. programme REFIT¹, fitness check, inventaire des « sur transpositions », etc.). Ce processus en lui-même peut d'ailleurs se révéler relativement bureaucratique.
3. De nouveaux processus d'évaluation technique de la réglementation, tels que des analyses d'impact, qui visent à quantifier les « coûts » associés à une règle mais qui ne prennent pas suffisamment en compte les bénéfices de cette même règle pour la société, ni le coût de l'inaction.
4. Une approche de l'élaboration des politiques publiques axée sur les entreprises, qui encourage une « auto régulation » ou de la « soft law² » non contraignante et des programmes d'association des parties prenantes fortement orientés vers le secteur économique, donnant ainsi beaucoup plus d'influence aux entreprises qu'à la société civile dans le processus d'élaboration des politiques publiques et des lois.

Paradoxalement, bien que la mise en place progressive de ces politiques date des années 90, aucun réel bilan de leur efficacité n'a été fait.

Niveau UE

La Nouvelle Commission européenne vient à la fois d'annoncer :

- des objectifs environnementaux ambitieux dans le cadre du Green Deal (neutralité carbone en 2050, protection de la biodiversité etc.) et
- son intention d'aller encore un cran plus loin dans la mise en œuvre de son programme de « meilleure réglementation ».

Ursula von der Leyen, la nouvelle présidente de la Commission, a notamment promis que toute nouvelle réglementation devrait être assortie d'une abrogation de réglementations dont le « coût pour les entreprises » serait équivalent (règle de « one in one out »).

Jusqu'au milieu de l'année 2019, la Commission européenne avait pourtant écarté tout type d'objectif global de réduction de la réglementation. Selon son vice-président, Franz Timmermans, « *les objectifs quantitatifs pour réduire la réglementation... sont du même ordre que les critiques reprochant à Mozart d'utiliser trop de notes - lesquelles souhaiteriez-vous supprimer ?* ».

Ces deux objectifs ne nous paraissent pas compatibles. Dans un climat politique marqué par d'immenses défis économiques, de dérèglement climatique et d'effondrement de la biodiversité, une nouvelle approche de la réglementation est plus que jamais nécessaire.

Simplifier la loi et réduire les lourdeurs administratives sont des objectifs tout à fait légitimes, mais la modification des pratiques, des modèles économiques et parfois l'augmentation des coûts pour les acteurs économiques visés par la réglementation en est souvent l'objectif même. Le coût de mise en œuvre d'une réglementation ne peut être assimilé à des lourdeurs administratives ou de la paperasserie inutile.

¹ The European Commission's regulatory fitness and performance (REFIT) programme aims to ensure that EU legislation delivers results for citizens and businesses effectively, efficiently and at minimum cost. REFIT aims to keep EU law simple, remove unnecessary burdens and adapt existing legislation without compromising on policy objectives. The Commission presents every year an overview of simplification results.

² Le Conseil d'État français a listé trois conditions cumulatives permettant de distinguer des instruments de droit souple (soft law) : i) Ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ; ii) Ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ; iii) Ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit.

Exemple UK

Depuis de nombreuses années, le Royaume-Uni est à la pointe de la déréglementation dans l'UE. Le pays a montré à quel point ce processus peut rapidement devenir incontrôlable.

- Application d'une règle de « One in three out ». Pour chaque nouvelle livre sterling de « fardeau » imposée aux entreprises dans le cadre d'une nouvelle loi, il incombe désormais aux parlementaires d'enlever une ou plusieurs règles leur coûtant 3 £ ailleurs.
- Fixation d'un objectif visant à réduire « l'impact économique » global des réglementations, depuis 2015, par le gouvernement britannique, pour chaque mandat parlementaire. L'objectif actuel s'élève à 9 milliards de livres entre 2017 et 2022.
- Apparition récente d'un « Brexit red tape challenge » qui invite le public à formuler des propositions de simplification dans le cadre du Brexit à travers lesquelles la Grande-Bretagne pourrait s'écarter des règles européennes.

Le National Audit Office, qui examine les dépenses publiques, a constaté que, dans le cadre des divers programmes d'amélioration de la réglementation, «le gouvernement ne veille pas à ce que les coûts et les avantages sociétaux plus larges de la réglementation soient pris en compte de manière adéquate (...)». Il ajoute : « 7 des 14 ministères concernés nous ont indiqué qu'il existait des conflits entre la déréglementation et leurs objectifs politiques généraux ».

Cas de la France

Depuis 2003, la prévention de la surréglementation est une question qui revient souvent dans le discours et l'action des gouvernements qui se sont succédés.

Une trajectoire politique s'est clairement dessinée derrière les processus de déréglementation. Comme l'a fait remarquer le Conseil d'État, les objectifs des politiques de simplification ont évolué au fil du temps : initialement, l'accent était mis sur la qualité des relations administration/ administré, ensuite sur l'administration électronique, puis sur l'efficacité budgétaire (avec la Révision Générale des Politiques Publiques). Maintenant il s'agit d'alléger les contraintes pour les différents acteurs, particulièrement les acteurs économiques.

Les outils :

Au cours de la dernière décennie, un certain nombre d'outils techniques ou de règles ont été introduits, compliquant davantage - explicitement ou implicitement - l'adoption de normes protégeant les citoyens et l'environnement :

- **Analyses d'impact** de la réglementation – 2009

Une étude d'Impact (EI) est exigée pour tout projet de loi. Ces outils peuvent permettre de guider utilement des décisions publiques, à condition de tenir compte à la fois des coûts et des bénéfices des réglementations.

Ces analyses tendent toutefois bien souvent à accorder plus de poids aux « coûts » de mise en œuvre, souvent estimés par les entreprises elles-mêmes (faciles à quantifier), plutôt qu'aux évaluations du bénéfice social ou environnemental plus général pour la société (plus difficiles, voire impossibles, à quantifier).

En 2015, France Stratégie a encouragé le développement de la « dimension socio-économique de l'analyse » et un renforcement de l'« objectivité » des études d'impact de la réglementation ex ante : « Trop souvent, celles-ci sont une simple défense et illustration, hâtivement quantifiée, de décisions ayant fait l'objet d'un arbitrage politique. »

Récemment, une proposition de loi visant à améliorer la qualité des études d'impact proposait l'ajout d'une analyse qualitative, en collaboration avec divers organismes publics indépendants. Mais cette proposition a été complètement vidée de sa substance pendant son examen au Sénat.

Dans le même temps, une réduction des ressources a contraint l'État à déléguer l'élaboration des études d'impacts des lois à des acteurs privés. Il est peu probable que l'affaiblissement ou la privatisation du processus donne lieu à la rigueur accrue demandée par France Stratégie.

- **One in, two out** : Objectif de double compensation réglementaire – 2017

En 2017, la France a adopté une nouvelle approche qui nécessite que « toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes » (de degré d'importance similaire).

L'application de cette règle est surveillée par le Secrétariat Général du Gouvernement dont le rôle est aussi d'estimer les coûts et les économies au fil du temps. D'après lui, au cours des 18 premiers mois de mise en œuvre : i. Le nombre de projets de décrets présentés au Premier ministre a diminué de 150 en moyenne à une 30aine. ii. Parmi les projets de décret impliquant de nouvelles mesures contraignantes, principalement adressées aux entreprises, quatre ont été retirés (comme celui sur l'inspection des véhicules utilitaires légers, qui incluait des contrôles renforcés) et deux ont été bloqués. iii. Sur les vingt-six projets restants, des mesures contraignantes ont été rédigées pour six d'entre eux, et abrogées ou simplifiées pour les vingt restants.

- **Gold Plating ban** (ou Interdiction de la surtransposition) – principe plus ancien mais formalisé en 2017

Les directives européennes définissent le plus souvent – mais cela est en train de changer - des normes minimales à respecter pour tous les États membres et leur laissent ensuite le soin d'aller au-delà au moment de la transposition en droit national. Mais on observe une tendance des États membres à s'interdire désormais d'aller au-delà du texte européen au cours de la transposition nationale d'une directive.

C'est au nom de ce principe, par exemple, que le gouvernement français a catégoriquement refusé, en 2014, d'ajouter des dispositions pour lutter contre l'évasion fiscale dans le contexte de la transposition en France des directives européennes visant à garantir la transparence des revenus dans le secteur extractif, en dépit de l'engagement pris dans la loi de développement adoptée quelques mois auparavant.

Ce principe déjà à l'œuvre sous le mandat de François Hollande tend à se renforcer. La circulaire relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires (2017) interdit désormais la « sur-transposition » dans la plupart des cas.

Le gouvernement a aussi lancé un inventaire de la « sur-transposition » passée, d'une « ampleur sans précédent », adoptant une définition très large de ce qui constitue une « sur-transposition ».

En novembre 2018, les sénateurs français ont adopté en première lecture un projet de loi prévoyant la suppression d'une vingtaine de mesures considérées comme des « sur-transpositions » de directives de l'UE. Ce texte a suscité de très vives réactions.

Face à la mobilisation des associations de consommateurs, les mesures visant à alléger les obligations d'informations légales en matière de publicité sur les crédits à la consommation et sur les crédits immobiliers qui avaient été mises en place pour lutter contre le surendettement des ménages ont pour le moment été abandonnées.

Mais ce n'est pas le cas d'autres mesures telles que :

- une nouvelle tentative de reporter la date limite de la chasse aux oiseaux migrateurs (en particulier des oies) après le 31 janvier, en violation de la directive Oiseaux et en dépit des sanctions répétées du Conseil d'État au cours des trente dernières années, ou
- la suppression de la consultation de l'AG des actionnaires sur le montant global de la rémunération versée aux preneurs de risques dans les institutions financières. Cette exigence relativement mineure avait été introduite en 2013 par le Sénat dans la loi sur la séparation des banques afin de limiter la nature excessive et spéculative de la rémunération.

Cette proposition de suppression a été justifiée par le besoin de renforcer l'attrait de la place financière de Paris à travers une étude d'impact très légère qui ne mentionne aucun éventuel bénéfice social plus large de la mesure.

Ce projet de loi ne devrait a priori pas être examiné à l'Assemblée Nationale tel quel mais certaines de ces propositions pourraient être reprises dans d'autres textes, y compris la loi ASAP.

Recommandations de la note :

1. Mettre fin aux approches arbitraires et rigides (« one in two out », ou la lutte contre la sur transposition) et les remplacer par des évaluations au cas par cas
2. Au niveau de l'UE, les eurodéputés doivent inciter la Commission non pas seulement à abandonner son nouveau projet de compensation réglementaire (one in, one out), mais aussi à s'interroger sur la pertinence de sa politique en faveur d'une « meilleure réglementation ». Plusieurs directives européennes importantes doivent être examinées dans le cadre du programme pour une réglementation affûtée et

performante au cours du mandat actuel, telles que la directive-cadre sur l'eau ou la directive relative aux émissions industrielles. Et d'autres textes doivent être révisés, telles que la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires ou REACH (le règlement pour sécuriser la fabrication et l'utilisation des substances chimiques). Dans ces processus, comme dans l'élaboration de nouvelles directives, le Parlement européen et les États membres devront veiller à faire primer les enjeux de transition écologique.

3. L'évaluation des impacts de la réglementation doit reposer sur une méthodologie rigoureuse, transparente et soumise au débat avec toutes les parties prenantes. Les coûts, les bénéfices, et les conséquences indirectes doivent être pris en compte. Ces estimations doivent employer d'autres méthodes, telles qu'une analyse multicritère (en termes de protection des consommateurs, des travailleurs, des citoyens, ou de l'environnement), lorsque la détermination d'une valeur monétaire est difficile ou imprécise. En matière sanitaire ou environnementale, il importe aussi de prendre en compte les coûts d'adaptation ou d'inaction.
4. Les données fournies par les entreprises aux décideurs politiques sur les « coûts » réglementaires doivent être accessibles à l'examen public. Les décideurs, notamment les parlementaires, doivent disposer des ressources adéquates pour leur permettre de recueillir des informations indépendantes en complément de celles collectées à travers de la consultation des entreprises.
5. La participation des diverses parties prenantes dans le processus d'élaboration des règles doit être équilibrée. Il est nécessaire que le gouvernement assure une forme d'équilibre dans ses interactions avec les parties prenantes d'un point de vue à la fois quantitatif et qualitatif. Cela implique de solliciter la contribution de groupes sous-représentés, en particulier de ceux qui devraient surtout profiter de l'utilité publique de la réglementation. Et les propositions transmises par les différentes parties prenantes devraient être rendues publiques.

Échanges

L'enjeu est la qualité de la réglementation, et les coûts ne sont donc pas les seuls éléments. Par ailleurs il faut bien estimer tous les coûts (à tous les niveaux), ce qui exige une démarche rigoureuse et un outil sophistiqué.

Le syndicat SYPRED³ a participé aux travaux préparatoires de la Directive des Émissions industrielles (IED), qui indique en particulier des valeurs limites d'émission, et meilleures technologies disponibles. La concertation autour de ce texte a réuni tous les représentants (États, industriels, ...) dans des groupes de travail. Ce processus peut limiter l'impact du lobbying et contribuer à la qualité du texte. En fait la Commission Européenne apparaît plus à l'écoute des parties prenantes nationales que le gouvernement actuel au sein duquel le Ministère de l'écologie est finalement peu actif (cf. loi sur l'économie circulaire vue essentiellement avec le MEDEF et la CGPME).

L'analyse d'une nouvelle réglementation ne peut se baser que sur le coût induit par sa mise en œuvre. Il faut aller dans le détail de l'ensemble des impacts. Malheureusement, les règles de compensation réglementaires sont basées notamment sur les coûts induits pour l'entreprise et généralement calculés par cette dernière.

Au Royaume-Uni, de nombreux secteurs ont été exclus de ces approches car jugés trop importants (le secteur financier, le secteur des plastiques, ou encore les secteurs liés à l'incendie de la tour « Greenfell »).

Cela peut être positif d'analyser les réglementations. Et les instruments d'analyse contribuent à une meilleure transparence (connaissance des coûts et des bénéfices). Mais il faut bien distinguer l'instrument et son utilisation, et où se situe la responsabilité pour les décisions prises dans le cadre de sa mise en œuvre.

Partie 2 : Les risques de la déréglementation pour l'environnement et les travailleurs : le cas de Lubrizol avec Christine Poupin de la CGT Chimie et Delphine Jacono, du Syndicat National de l'Environnement (Sne-FSU)

Christine Poupin (CGT chimie)

Le cadre de la réglementation des Établissements Classés pour l'Environnement est donné par la Directive Seveso 2 (1996 dans l'UE – 2000 en France), qui contient 2 nouveautés :

1. La séparation entre la prévention de la pollution et des risques industriels d'un côté et les risques du travail (tels que les accidents du travail, les maladies professionnelles, etc.) de l'autre conduisant de fait une séparation entre les événements à l'intérieur et à l'extérieur du site. Avec pour conséquence :

³ Syndicat Professionnel du Recyclage et de l'Élimination des Déchets Dangereux

- a. Une limitation du rôle des salariés qui auraient éventuellement pu jouer un rôle de lanceurs d'alerte pour prévenir des accidents qui impacteraient l'externe.
 - b. Une différence de doctrine importante : quand on est sur les risques du travail, on est dans le code du travail et l'imputabilité à l'employeur et quand on est sur les questions environnementales, on relève d'une autre logique.
2. L'évolution des obtentions des autorisations à exploiter pour les établissements classés à risque : avant on était dans une logique d'études de danger et de prise en compte de ce qui peut arriver de plus grave (méthode déterministe). Seveso2 introduit un facteur de probabilité. La gravité des risques est pondérée par la probabilité ce qui permet de ségréguer les risques (méthode probabiliste). Par exemple, si on considère que la rupture de la plus grosse canalisation qui contient le produit le plus dangereux a peu de chance d'arriver, on ne traite pas ce risque.

L'accident de Lubrizol est intervenu dans le cadre de l'application de cette nouvelle approche. Le Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) regarde ce qui se passe à l'extérieur de l'entreprise. On raisonne en termes de cercles de dangers et de maîtrise de l'urbanisme, à partir de ces cercles, plutôt qu'en termes de logique induite par le code du travail qui consisterait davantage à traiter les dangers à la source. Les avis sur ces PPRT sont consacrés à des questions de gestion immobilière, d'urbanisme et de compensation financière pour établir qui va payer quoi.

L'histoire de la déréglementation est aujourd'hui très longue et instructive peut expliquer comment on en est arrivé aux autorisations décernées à l'usine Lubrizol. Pour se concentrer sur les questions qui concernent l'articulation salariés (CHSCT) et risques industriels, il y avait eu un basculement avec la catastrophe AZF de 2001 à Toulouse et la loi risque de 2003 et la mise en place d'un certain nombre de mesures. Mais nombre d'entre elles se sont vues détricotées les unes après les autres, au fil du temps.

- La Commission Locale d'information et de Consultation (CLIC) qui était avant autonome est maintenant présidée par une personne désignée par le préfet (et elle a changé de nom : Commission de Suivi de Site - CSS). La CSS ne décide plus et n'a plus la possibilité de déclencher des expertises ce qui entraîne un rabougrissement de ses compétences.
- Puis il y eu suppression avec le décret de Janvier 2017 de la notice hygiène et sécurité dans les études de danger. Il s'agissait pourtant de la seule rubrique traitant de l'organisation du travail (sous-traitance, formation des effectifs, notamment sur les incendies par exemple).

Ce sont des sujets importants. Dans le cas de Lubrizol on peut ainsi constater que la prise en charge de l'incendie a été tardive et se pose aussi la question de la sous-traitance via le stockage de produits dangereux chez Normandie Logistique.

Avec la suppression de cette notice, l'inspection du travail et les CHSCT n'ont donc plus matière sur laquelle accrocher leur lecture de la demande d'autorisation d'exploiter. Or il faut bien comprendre que ce type d'accident commence généralement par un accident du travail. Par conséquent, les outils de prévention des « accidents du travail » s'avéraient très utiles pour bien comprendre et prévenir les accidents industriels.

- L'approche probabiliste mentionnée ci-dessus avait aussi amené à exclure le risque d'explosion sur le site d'AZF (pourtant envisagé initialement dans l'étude déterministe). Et de même, l'hypothèse d'un incendie avait aussi été exclue sur le site Lubrizol pour cette même raison.
- La loi Travail et le passage de trois instances de représentation du personnel à une seule – CSE, a aussi impacté le fonctionnement de ces instances. Il reste certes possible d'avoir une commission spécifique hygiène et sécurité dans les entreprises de plus de 300 salariés et dans les établissements classés ICPE. Mais ce sont les mêmes élus qui seront donc par essence plus généralistes. En effet, les membres du CHSCT se bâtissaient un savoir-faire, une expertise des accidents du travail, de l'impact de la sous-traitance, et une compréhension de l'articulation entre les accidents du travail et les accidents industriels.
- Enfin, le dernier rapport parlementaire traitant de la santé au travail⁴ renforce encore la tendance en insistant sur la vertu des entreprises, et leur besoin de conseil. Ces dernières mettraient d'autant mieux en œuvre les mesures si elles étaient convaincues que c'est rentable. Toutefois cette relation de confiance et d'accompagnement est difficile à nouer avec des organismes qui sont normalement en charge du contrôle des entreprises et éventuellement de les sanctionner. En conséquence, des organismes tels que l'inspection du travail ont vocation à disparaître ou à voir leur rôle transformé. On passerait ainsi d'une obligation de sécurité pour les employeurs (obligation de résultats et responsabilité en cas d'accident) vers

⁴ « Santé au travail : vers un système simplifié pour une prévention renforcée » de Charlotte Lecoq, députée du Nord

une obligation de prévention (« j'ai essayé mais je n'ai pas pu »), avec dépénalisation des infractions et des éventuels manquements.

Les syndicalistes ont toujours voulu rapprocher le droit de l'environnement et le droit du travail en raison des avantages qu'offre ce dernier en matière de prévention des risques et d'imputation de la responsabilité. Or c'est exactement l'inverse qui est en train de se produire puisque l'on détruit le code du travail pour le rapprocher de la philosophie du droit de l'environnement, avec l'argument de la simplification.

Delphine Jacono, Syndicat National de l'Environnement (Sne-FSU)

A priori tout le monde est d'accord avec la simplification, y compris les fonctionnaires qui se félicitent quand il s'agit par exemple d'arrêter de faire certains actes qui ne servent à rien. Mais il est intéressant de voir tout ce qui se cache derrière ce terme et ce mouvement de fond.

Suite au drame de Lubrizol le Sne-FSU a écrit une lettre ouverte à la Ministre de l'Écologie. Cet accident trouve son origine en partie dans ce processus de simplification – qu'il peut être assez juste de requalifier de déréglementation.

Les modifications successives de la réglementation relative aux Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et de la réglementation sur l'eau ont porté sur une « simplification » des régimes, des critères et des obligations réglementaires qui soumettent à une décision des services de l'État l'ouverture ou l'extension d'un site industriel associée éventuellement à des prescriptions environnementales.

Soulignons que le rôle dévolu à l'État, à travers les réglementations environnementales, est de préserver la sécurité des populations et la qualité de l'environnement en, et non pas le développement économique.

- Le décret du 11 août 2006 permet ainsi à tout un panel d'activités de passer dans un régime où l'autorité administrative décide au cas par cas, sur la base de la demande du pétitionnaire, de ce qu'il faut mener en termes d'études de danger et d'évaluation environnementale. La suppression de toute une série de cas où l'évaluation était au contraire systématique, entraîne une augmentation des risques potentiels.

Le décret raisonne à l'échelle des sites complets et non plus des divers ateliers (production, stockage, etc.) et les modifications d'un site existant ne sont plus soumises à autorisation. L'autorité administrative qui a délivré l'autorisation peut décider au cas par cas d'autoriser une modification du site sans nouvelles études obligatoires.

On change ainsi l'échelle à laquelle on regarde ce qu'il se passe. Au lieu de regarder une installation dans le détail, on raisonne par établissement. Si l'établissement en tant que tel a déjà été autorisé, on ne réexamine pas l'autorisation. Ainsi, dans le cas Lubrizol, on ne sait pas exactement ce qui a été stocké en plus, combien de produits et de quels types. Et la sous-traitance (le stockage de produits dangereux par l'entreprise voisine qui n'est pas soumise à la même réglementation que son donneur d'ordres) est passée sous les radars.

- La loi ESSOC⁵ (2018) « pour un Etat au service d'une société de confiance » (sic) vise explicitement à alléger les normes, réduire la complexité administrative et dématérialiser les procédures. Son article 62 attribue à l'autorité environnementale (déléguée aux Préfets de région) la décision de demander ou pas une évaluation environnementale en cas de modification ou d'extension d'une ICPE existante.

C'est justement ce qui s'est passé dans le cas de Lubrizol, pour l'agrandissement des zones de stockage validé par la Préfecture de Seine-Maritime en janvier 2019 sans étude spécifique.

Le contrôle en matière d'environnement ne doit pourtant pas être vu seulement comme une sanction, mais avant tout un outil d'arbitrage entre intérêts privés et intérêt général (la sécurité qui est une mission régaliennne, la santé, l'environnement, etc.) et un outil d'anticipation (vérifier ce qui peut se passer, se donner les moyens de réagir si quelque chose se produit et faire en sorte que ça ne se reproduise pas).

Malheureusement, les premières mesures identifiées dans le retour d'expérience Lubrizol porté par le MTES raisonnent uniquement sur des actions complémentaires en matière d'ICPE (mieux prendre en compte les stockages par exemple) mais ne remettent nullement en cause la philosophie de la déréglementation. Et les

5 Loi pour un État au service d'une société de confiance

projets de loi ASAP⁶ et 3D⁷ creusent le même sillon d'un assouplissement des normes et d'une déconcentration des décisions administratives.

- Autre mouvement de fond, la réduction des moyens dédiés à l'action publique en matière d'environnement induit aussi une diminution du nombre de fonctionnaires (ils sont perçus aussi comme une charge pesant sur la dépense publique et non comme un service rendu à la collectivité), avec en corollaire une baisse du nombre de visites d'inspection sur les sites.

Le MTES est le premier Ministère en termes de réductions d'effectifs depuis 5 ans (-13.4% entre 2012 et 2019 pour les effectifs du programme 217⁸), et les réorganisations permanentes dans les services et établissements publics de l'État induisent aussi une baisse des compétences techniques et une moindre présence sur les sites et auprès des acteurs. Or, l'expertise environnementale se construit sur le terrain (mieux comprendre les enjeux, identifier les problèmes...) et traite d'enjeux complexes dont les conséquences peuvent être très graves.

Cf. rapport de l'assureur de Lubrizol réalisé avant l'incendie qui met en avant un certain nombre de risques qui auraient dû être identifiés dans le cadre d'une inspection de contrôle préventive.

Au-delà de la simplification des normes elles-mêmes, il faut donc également déplorer une réduction de la capacité de mise en œuvre concrète de la politique publique en matière d'environnement.

L'enjeu est aujourd'hui plus que jamais de remettre la protection de l'environnement et des populations, soit l'intérêt général, avant le développement économique.

Questions/échanges

Concernant la réglementation sur les pesticides, le Conseil d'État a annulé l'année dernière une première réglementation dans laquelle il n'y avait aucune protection des riverains dans leur domicile. Il y avait seulement une protection pour les personnes vulnérables dans les maisons de retraites ou les écoles. Pour y remédier, le Gouvernement a défini une zone de protection insuffisante (5 mètres). Et il essaye de se défaire en promouvant des chartes de bon voisinage mais dont la négociation est dominée par les préfets et les organisations de producteurs. Ce nouveau règlement est de nouveau attaqué par les organisations environnementales. Tout ceci est contraire au principe de précaution inscrit dans notre constitution.

Le passage d'un système déterministe à un système probabiliste s'est aussi produit dans l'univers de la finance (une question qui va de pair avec le « to big to fail » amené par le calcul probabiliste des risques réalisé au sein des banques).

La rédaction d'une réglementation n'est que le début et il faut anticiper son application et les éventuels compléments à apporter. C'est une question importante au sujet de la qualité de la réglementation, qui dépend non seulement du législatif mais aussi du choix du qui fait quoi au moment de l'application et des moyens mis en œuvre.

A noter aussi que dans le cas de Lubrizol. Le PPRT adopté en 2014 contenait un certain nombre de prescriptions en cas d'accident. Mais quand l'incendie a eu lieu en Septembre 2019, aucune de mesures listées dans le PPRT n'a été mise en œuvre (les sirènes n'ont pas été déclenchées, les maires des communes riveraines n'ont pas été prévenus, etc.). On attend encore la suite du retour d'expérience. Mais c'est un cas d'école qui montre aussi les lacunes liées à la simplification en matière de mise en œuvre.

Dans le cadre de la préparation de la Directive cadre sur l'eau, il y avait eu un réel effort de transparence (analyse exhaustive des coûts mais aussi des bénéfices générés par les normes imposées sur les rejets : qu'est-ce qu'on évite comme traitement, comme maladies, etc. ?). Tout cela avait été fait, même si encore imparfaitement. Mais dans le cadre de l'examen prévu par le programme pour une réglementation affûtée et performante (la DCE va sûrement passer au « refit »), on peut craindre que ces considérations soient mises de côté, ou passées au crible de la simplification à travers des « monétarisations simplistes ». Il faut insister pour que ses bénéfices soient comptabilisés.

Le lien entre les associations environnementales et les militants syndicaux après l'accident de Rouen n'était pas forcément évident. Il est intéressant de voir que c'est notamment à travers les équipes qui travaillaient sur la santé au travail qu'il s'est construit et sur la question de la prise en charge des victimes.

6 Loi d'accélération et de simplification de l'action publique

7 Décentralisation, Différenciation et Déconcentration

8 Mise en œuvre des politiques publiques des ministères de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT)

Partie 3 : Les instruments utilisés pour faire reculer le droit : harmonisation européenne maximale, lutte contre la sur transposition et simplification (exemple de la loi ASAP) avec Cédric Musso, UFC Que Choisir

Cédric Musso, UFC Que Choisir

En principe, on devrait être sans doute tous favorables à la simplification et à la réduction du nombre de normes, mais cette logique de donner plus de liberté aux entreprises ne devrait avoir lieu que si elle s'accompagne d'une responsabilisation accrue des entreprises. Or on assiste à un phénomène de détricotage des normes sans responsabilité renforcée.

Le niveau européen a été à l'origine de plusieurs mouvements inquiétants. La Commission européenne elle-même a connu une évolution de sa philosophie d'action :

- Initialement, nous avons des directives de plus petit dénominateur commun avec la liberté pour les États membres d'aller plus loin et d'adopter des règles plus strictes (recours aux Directives dites d'harmonisation minimales)
- Puis les Directives ont été de plus en plus détaillées, avec une invitation appuyée à retranscrire exactement les mêmes dispositions en droit national.
- A partir de la mi 2005, la Commission s'est battue pour que presque tous les textes en matière de droit de la consommation passent en harmonisation maximale – c'est à dire sans possibilité d'aller au-delà dans le cadre de la transposition et pour les textes à venir. Mais l'enjeu pour certains États comme la France, c'était que si nous avons des textes préexistants plus protecteurs, il fallait les abroger.

Exemple concret de la Belgique qui s'est faite condamner par la Cour de Justice pour la législation relative à l'encadrement sur les prix. Et par voie de ricochet en France, toute la législation sur les prix de référence en matière de soldes et les promotions a sauté. Et donc aujourd'hui quand on a un débat sur le black Friday et les mesures à prendre pour éviter les dérives, en réalité, les marges de manœuvre sont très restreintes. Le cadre juridique français ne permet plus d'agir car nous sommes sous le coup de la Directive européenne sur les pratiques commerciales déloyales qui est d'harmonisation maximale. Pour l'encadrement des prix, la législation française qui a été abrogée, a sous l'impulsion de l'UFC, été réintroduite dans une Directive européenne dite « omnibus ».

Mais les consommateurs ont quand même obtenu la restauration de cet encadrement sur les prix à l'échelon européen.

Du fait de cette situation, des progrès législatifs/réglementaires peuvent être obtenus au niveau Français puis finalement modifiés en raison des travaux européens ultérieurs.

Cela s'est produit avec la loi Hamon⁹. On avait obtenu que la garantie légale de conformité à deux ans devienne effective avec un allongement de 6 mois à 2 ans de la présomption légale de conformité après l'achat pour qu'enfin la garantie puisse effectivement jouer, au bénéfice du consommateur. Mais arrive alors un texte européen qui prévoit de passer d'une harmonisation minimale à 6 mois à une harmonisation maximale à 1 an pour la présomption de conformité. Ce qui signifiait une progression pour certains États membres mais une régression pour la France. On s'est battu finalement pour avoir une **harmonisation maximale atténuée** – c'est-à-dire qu'un texte d'harmonisation maximale pour être d'harmonisation minimale pour certaines de ses dispositions (sur les garanties légales de conformité).

Mais la créativité juridique est sans fin. On a assisté à une tentative encore pire en 2014 avec la proposition de l'optionnalité¹⁰ (serpent de mer au niveau de la Commission déjà depuis les années 1990). Il s'agit d'une véritable aberration juridique. L'UE pourrait définir un texte qui sera proposé à la discrétion des entreprises. On crée une sorte de 29^{ème} droit en plus de celui des 28 États membres. Cela doit permettre aux entreprises de choisir d'appliquer la loi nationale ou le texte proposé par la commission (Instrument optionnel). Devant les réticences et la mobilisation conjointe de l'UFC et du Medef, ce projet a été abandonné pour l'instant. Mais nous ne sommes pas à l'abri que l'idée réémerge, et ce serait très dommageable.

Au niveau européen, ça se calme un peu.

⁹ La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite « loi Hamon »

¹⁰ Instrument optionnel : l'UE définit un texte proposé à la discrétion des entreprises (qui peuvent appliquer soit le droit national soit le texte de l'instrument optionnel)

Mais les difficultés s'accumulent désormais au niveau français.

En France, nous avons eu de nombreuses lois de simplification (y compris parfois par ordonnance) – souvent avec la fausse assurance que ce serait à droit constant. Mais on voit qu'au final on perd des choses. C'est pourquoi les parlementaires commençaient à se méfier. Donc maintenant c'est le super argumentaire de la lutte contre la surtransposition qui est utilisé pour les convaincre de poursuivre.

Ainsi le projet de loi contre la surtransposition en France traitait notamment de la directive du droit de la consommation.

Cette directive était d'harmonisation maximale. Dans le cadre de la loi de sa transposition en France (loi Lagarde sur le crédit à la consommation), le texte initial était un copier/coller de la Directive UE et on s'est battu pour dire que la Directive n'allait pas assez loin et que son périmètre était tellement réduit qu'il y avait la possibilité de la transposer mais aussi de proposer des dispositions complémentaires sur des secteurs non couverts. Christine Lagarde avait accepté en vérifiant auprès de la Commission européenne que c'était possible. Cette dernière avait donné son feu vert. C'est sur ces dispositions complémentaires que le Gouvernement a essayé de revenir en arrière dans le cadre du projet de loi contre la surtransposition. D'ailleurs ce projet de loi dans son exposé des motifs n'évoquait même pas des problèmes juridiques mais disait clairement qu'il s'agissait de supprimer ce qui ne relève pas de priorités nationales et qui constitue un frein à l'activité économique. Le concept d'euro compatibilité n'est donc même pas mentionné.

C'est ce qui nous a permis d'obtenir gain de cause finalement pour le crédit à la consommation. Mais ça n'a pas été le cas sur la question de la date butoir sur la directive cadre sur l'eau.

Finalement, on a suscité une telle mobilisation que le Gouvernement a renoncé à transmettre le texte en tant que tel à l'Assemblée. Mais on entend maintenant que certaines dispositions pourraient être introduites dans d'autres textes. Donc il s'agit d'être vigilant.

Mais ce qui est peut-être encore plus grave, c'est qu'on observe aussi désormais une forme de refus de légiférer de la part du Parlement. Et on assiste également à une évolution des règles de recevabilité des amendements (propositions retoquées par le service de la séance sur le fondement de l'article 40 du règlement intérieur quand bien même il y a un lien direct avec le texte).

Exemple : proposition de loi sur démarchage téléphonique. Une de nos demandes était de mettre un préfixe unique indiquant la nature commerciale de l'appel. Cela a été retoqué en application de l'article 40 concernant les amendements car soi-disant sans lien direct avec le texte. Alors qu'il y a deux ans et demi, un amendement similaire avait été examiné et le service de la séance n'avait rien trouvé à y redire.

Ensuite quand vous obtenez des avancées législatives, c'est le Conseil Constitutionnel qui retoque parfois les dispositions et de plus en plus souvent sur le fondement du cavalier législatif. Au niveau de la loi EGalim, les rares avancées obtenues ont beaucoup été retoquées à ce niveau-là.

Deux réflexions pour finir en réaction aux discussions :

L'UFC expérimente déjà concrètement le « one in one out ». Dans le cadre des discussions avec la Commission européenne, maintenant c'est le troc. On pourrait par exemple obtenir une mini révolution avec des règles sur les marketplaces qui se multiplient et posent de vrais problèmes au niveau du droit de la consommation (problème d'absence de responsabilité de l'hébergeur en cas de défaut du produit). La France plaide aujourd'hui pour mettre en place une responsabilité de l'hébergeur. Et la Commission européenne se montre ouverte à cette idée mais demande ce qu'elle pourrait retirer en échange.

La loi sur crédit à la consommation est un exemple d'une bonne approche réglementaire : réfléchie et transparente, il y a eu discussion autour de l'impact sur l'emploi d'une part et les coûts pour les consommateurs d'autre part (notamment la dépense publique liée au surendettement des ménages lié au crédit à la consommation). Et pour la première fois il y a eu concertation sur les mesures réglementaires d'application de la loi : l'ensemble des projets de décret ont été rendu accessibles au moment de la discussion de la loi puis dans une version modifiée avec la possibilité de les commenter. Il y eu consultation des Parties Prenantes du début à la fin.

Morgane Piederrière, FNE, responsable du plaidoyer

Petit historique des mesures nationales

Dès 1990, il y a eu une commission pour la simplification administrative. Puis une série de lois à partir de 2011 :

2011 loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

2012 loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives

2013 choc de simplification

2014 loi relative à la simplification de la vie des entreprises portant diverses dispositions de simplification et de clarification

2015 loi pour la croissance et l'activité

2018 loi pour une société de confiance portant simplification des rapports entre administrés et administration et projet de loi de suppression des sur transpositions

2020 projet de loi ASAP (loi d'accélération et de simplification de l'action publique)

Sur le principe, les objectifs d'allègement, de simplification et de souplesse sont louables. Et cela rend difficile tout travail de plaidoyer à l'encontre de ces textes. Ils sont en outre relativement complexes (avec un mélange de nombreux sujets de droit de la conso, de l'environnement, du travail, etc.) et mobilisent peu.

En outre, le gouvernement a été clair sur le fait que dans chaque projet de loi, il y aurait désormais un chapitre qui serait consacré à la simplification et à l'allègement des normes. Cela introduit parfois des éléments qui portent sur des sujets très éloignés. En conséquence, pour les associations, la veille sur ce type de texte est difficile.

Par exemple dans la loi relative au système de santé, ont été introduites des dispositions sur les règles de protection des captages d'eau potable avec des obligations qui ne sont plus systématiques mais uniquement sur ceux jugés prioritaires – c'est-à-dire qui sont pollués et desservent des populations importantes. [c'est la conséquence de la baisse des moyens de contrôle qui se traduit avec une priorisation inscrite maintenant dans la loi].

Pour finir, on a affaire à un système qui fonctionne par coup de canif successifs. Chaque disposition en tant que telle n'est pas forcément très grave. Mais c'est l'accumulation de ces atteintes qui entraîne une véritable régression.

Un bon exemple est celui de la consultation / participation du public : ces procédures sont perçues comme très chronophages pour les entreprises. Et donc on limite de plus en plus leur portée. Pourtant ces enquêtes permettent d'améliorer les projets pour qu'ils soient moins impactant pour l'environnement et plus acceptables pour les riverains.

De moins en moins de projets sont soumis à enquête publique. Ce qui signifie bien souvent qu'il n'y a plus non plus d'évaluation environnementale. Le préfet a de plus en plus de pouvoir de décision (in fine il décide si le projet est pertinent d'un point de vue économique d'une part, et du besoin d'évaluation environnementale et si elle a été bien faite d'autre part et il est donc à la fois juge et parti). Les instances locales sont en outre de moins en moins consultées.

La loi ASAP prévoit de réduire encore l'obligation de consultation des CoDERST¹¹ et des Commissions départementales des sites et paysages, sur décision des préfets, d'offrir la possibilité de remplacer des consultations publiques par des consultations électroniques, qui ne permettent pas à tous de participer et ne sont pas animées par commissaires enquêteurs.

Enfin, la loi 3D (pour décentralisation, déconcentration et différenciation, traitant des liens entre l'État et les collectivités territoriales), en cours de préparation et qui arrivera au parlement d'ici la fin de l'année, contient aussi des mesures de « simplification ». Le dernier D différenciation signifie qu'on pourrait donner aux collectivités la possibilité de déroger à un certain nombre de normes. A surveiller donc.

Questions globales / Conclusion et pistes d'actions futures

Une bonne réglementation nécessite une évaluation ex post. 2 ou 3 ans plus tard (évaluation d'impact) pour vérifier que les bénéfices et coûts sont atteints (les coûts initiaux sont souvent surestimés par les entreprises)

11 Le Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (CoDERST)

et conformes à l'esprit du choix initial. Ces évaluations ex post sont souvent bien faites (cf. évaluations de lois par l'Assemblée Nationale), mais ne sont toutefois pas toujours suivies d'effets. Ça a été le cas par exemple de la réglementation sur le seuil de revente à perte pour laquelle l'évaluation ex post a montré son inutilité. Mais la loi reste inchangée et l'expérimentation continue.

Il apparaît important de renforcer la participation des organisations de la société civile à différents niveaux. Il existe par exemple des comités de bassin (« parlement de l'eau »), et ils seront renouvelés bientôt. Il faut y équilibrer la représentation des associations dans ces comités pour qu'elles portent ce discours à ce niveau.

Dans la période actuelle, il y a un mur en face de nous. Bercy est omnipuissant. La bataille des idées et le plaidoyer sur les propositions d'intérêt général sont difficiles. Il faut trouver un autre terme que celui de « simplification » qui présente une connotation positive pour une action qui ne l'est pas nécessairement.

La liberté d'entreprendre est aussi l'argument massue employé par le conseil constitutionnel contre différentes propositions de la société civile (cf. différents amendements contre l'évasion fiscale).

Pistes de réflexion et d'actions :

- Diffuser de la note
- Compléter cette note avec des exemples encore plus précis tels que ceux développés aujourd'hui et en collecter d'autres auprès d'autres acteurs.
- Développer des initiatives collectives de plaidoyer pour enrayer cette tendance de fond de simplification régressive. La note a été présentée au groupe « accélérons la transition »¹² à l'Assemblée Nationale et a suscité pas mal d'intérêt. Ce travail est à poursuivre.
- Prévoir des outils plus pédagogiques avec des exemples concrets qui concerneraient un public plus large pour informer les citoyens
- Penser au rôle des tribunaux pour corriger l'inertie de l'État dans certains domaines

¹² Groupe de député Trans partisan. Début de déclaration : Nous, députées et députés élus de sensibilités politiques variées, mais réunis par la conviction que la transition écologique et solidaire ne peut plus attendre, avons décidé d'unir nos forces pour que soient portées et votées des avancées nouvelles à la hauteur des enjeux