



NOTE DU LIERRE

CYCLE N°4 : LES RISQUES INDUSTRIELS

**Note n°1 : Maîtrise des risques
industriels : renforcer la démocratie
grâce à l'implication des élus et des
citoyens**



Introduction à la série de note sur la prévention des risques industriels

Dans le contexte politique actuel (guerre en Ukraine, inflation, pouvoir d'achat, compétitivité européenne, décarbonation de l'économie), la réindustrialisation est devenue une préoccupation majeure pour les gouvernements, marquant une volonté manifeste de revitaliser le secteur industriel pour faire face aux crises sociales et économiques. Cependant, on assiste en parallèle à un détricotage des mesures de protection de l'environnement, au nom de la « simplification », en décalage complet avec le « verdissement » des discours politiques : [loi ELAN - 2018](#), [ESSOC – 2018](#), [ASAP – 2020](#), et plus récemment [le projet de loi industrie verte](#). Malgré les crises sociales, environnementales et sanitaires résultant des pollutions industrielles qui se succèdent (plomb, amiante, accidents d'AZF et de Lubrizol, pollution généralisée aux PFAS, pollution à la chlordécone en Martinique, etc.) et malgré les conséquences de ces pollutions ([responsables en Europe de la mort de plus de 500 000 personnes de manière prématurées](#)), les pouvoirs publics négligent ces problématiques au profit de la croissance industrielle.

Alors que [l'ONU a déclaré en juillet 2022](#) qu'un « environnement sain est un droit humain », l'environnement et la population sont soumis à une exposition permanente et croissante à des substances dangereuses. On retrouve des [polluants dans notre sang \(métaux, pesticides, PCB\) à des niveaux élevés](#) et [des microplastiques jusque sur le sommet de l'Everest](#). La pollution atmosphérique tue également chaque année [en Europe plus de 500 000 personnes de manière prématurée](#).

Une [récente étude, publiée en 2022 par le renommé « Stockholm Resilience Centre »](#), a identifié que les limites planétaires vis-à-vis de la quantité de polluants chimiques ont été dépassées de façon irréversible. Et pourtant qui se fait le relais des problèmes et de l'urgence liés à cette pollution ?

Un demi-siècle après la parution du rapport sur les limites à la croissance (Meadows, 1972), qui soulignait l'insoutenabilité à long terme du modèle de production industriel occidental, les politiques publiques restent toujours prises dans le piège du productivisme et du libre-échange. Le silence médiatique et politique qui a entouré la tenue du sommet de la terre à Stockholm le 3 juin 2022 est édifiant et souligne l'incapacité des pouvoirs publics et médiatiques à saisir l'ampleur du problème auquel nous faisons face.

Les citoyens, eux, l'ont bien compris. [Ils sont plus de 70% à ne pas faire confiance aux pouvoirs publics pour les protéger face aux risques chimiques](#). Et l'action actuelle du gouvernement ne les convaincra pas de l'inverse.

Nous n'avons plus le luxe d'attendre. Pour [les seuls perturbateurs endocriniens, le coût de l'inaction a été évalué à plus de 160 milliards d'euros par an pour les systèmes de santé européen](#), sans parler des dégâts environnementaux. Il convient de prendre immédiatement des mesures pour mettre en œuvre une stratégie ambitieuse, écologique, sobre et de long terme dans le domaine de la prévention des risques industriels.

Malheureusement cette urgence ne trouve que peu d'échos dans les principaux médias à très large diffusion et organisations politiques, sauf à l'occasion de catastrophes (AZF, Lubrizol, Beyrouth, etc.). Ils focalisent plutôt leurs communications et propositions, et encore insuffisamment, sur les mesures de réduction des émissions de CO2 et d'atténuation du réchauffement climatique. Pire, ils sont maintenant de plus en plus nombreux à se focaliser principalement sur des mesures d'adaptation au changement climatique, assumant plus ou moins consciemment, l'abandon des mesures d'atténuation.

Aussi, le Lierre, initié à l'occasion du 22ème l'anniversaire de la catastrophe d'AZF de septembre 2001 et de Lubrizol de septembre 2019, une série de recommandations concrètes pour la transformation écologique des politiques publiques françaises en matière de développement industriel.

Le Lierre se penche sur 4 volets de propositions :

1. Renforcer la démocratie avec l'implication des élus et citoyens dans la prévention des risques industriels.
2. Modifier radicalement les règles pour répondre aux enjeux des risques industriels.
3. Renforcer les politiques de contrôles pour une application effective de la réglementation.
4. Rétablir la justice sociale et environnementale grâce à des décisions politiques radicalement ambitieuses.

Le Lierre – Septembre 2023





RÉSUMÉ

Cette première note du Lierre dresse une liste de recommandations en matière de renforcement de la démocratie pour améliorer la maîtrise des risques industriels.

On entend parfois cette petite musique, qui voudrait que pour parvenir à maîtriser les atteintes à l'environnement, nos sociétés n'auraient d'autres choix que d'en passer par un régime autoritaire vert. Dans le même temps, la réindustrialisation s'impose comme un sujet majeur en France et en Europe, dans le cadre de la transition énergétique et en réponse aux crises internationales du COVID-19 et de l'agression russe en Ukraine. À rebours de cette vision anti-démocratique, la volonté politique de réindustrialiser doit, à notre sens, poser des questions cruciales en termes de participation du public et de démocratie. Seul un renforcement des mesures liées à la participation du public dans le cadre de la maîtrise des risques permettra de réaliser une réindustrialisation à la fois démocratique, juste, équitable, et respectueuse de l'environnement.

Cela passe par plus de transparence et de participation à tous les niveaux de décisions. Au niveau local notamment, les élus doivent être associés plus étroitement aux politiques de prévention de risques. Au niveau international, la transparence des positions de la France dans les organisations internationales vis-à-vis de la prévention des risques industriels doit être améliorée.

Il faut également donner plus de place à la participation de la société civile, renforcer la place donnée à l'expertise scientifique dans la prise de décision et la gestion des risques industriels.

Enfin, le processus d'évaluation environnementale des projets industriels doit également être renforcé. Ce processus permet le débat démocratique, améliorant la protection de l'environnement et la santé humaine.

Cette note est le fruit d'un travail collectif des membres du Lierre à Paris et à Bruxelles.

Des agents publics de la Commission européenne, et d'autres institutions publiques français et européens y ont contribué, et au regard de leur fonctions ont souhaité garder leur anonymat.

Des mises en relations avec des auteurs de la note pourront être envisagées au cas par cas.

PRIORITÉS D'ACTION

A. Améliorer la coopération avec les élus en matière de prévention des risques

Les municipalités rappellent régulièrement¹ qu'elles ne refusent pas la présence d'installations industrielles sur leur territoire. Elles demandent toutefois une meilleure gestion de ces sites et le renforcement des moyens qui y sont consacrés afin de rassurer et d'impliquer les citoyens vivant à proximité.

La majorité des élus locaux ne se sentent pas ou peu associés aux travaux de l'État sur la maîtrise des risques. Ce manque d'interaction et de dialogue entre l'État et les collectivités place les maires dans une situation passive les privant des éléments nécessaires à une contribution plus active.

Afin d'assurer notamment une participation effective des riverains aux exercices de crise, il convient de :

- Associer systématiquement les élus à ces exercices et de les tenir informés des retours d'expérience de ces entraînements.
- Renforcer, de la part des services de l'État, la communication aux élus des conclusions des contrôles d'ICPE organisés sur leur territoire.

B. Renforcer la prise de décision démocratique quant à l'autorisation de projet industriel

L'expertise scientifique, les citoyens et l'intérêt commun² doivent être placés au cœur du processus de décision. Il s'agit des éléments clefs pour les décisions d'autorisation de projets industriels et l'élaboration des politiques publiques. Cependant, les organismes d'expertise compétents en matière d'environnement et de biodiversité tels que l'Autorité Environnementale (AE)³, le Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (CODERST)⁴, le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN)⁵ ou encore l'Office Français de la Biodiversité (OFB)⁶ sont des organes purement consultatifs, dont l'avis est non contraignant.

¹ Au sein du rapport de la Commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, est abordé le principe de non-régression selon lequel la protection de l'environnement ne peut faire l'objet que d'amélioration croissante. En ce sens, lorsque des installations industrielles sont installées sur un territoire, accroître le rôle des élus grâce à une politique de prévention des risques « fiable et homogène » est introduit dans ce même rapport. [Rapport de la Commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen](#), p.92.

² « Trois ans après Lubrizol la démocratie environnementale reste en friche », Alternatives Économiques, 26 septembre 2022

³ <https://www.ecologie.gouv.fr/lautorite-environnementale>

⁴ https://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_d%C3%A9partemental_de_l'environnement_et_des_risques_sanitaires_et_tecnologiques#cite_note-1

⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/conseil-national-protection-nature>

⁶ <https://www.ofb.gouv.fr/>

Par ailleurs, les pouvoirs publics regrettent régulièrement le manque de collaboration des citoyens aux enquêtes publiques. Toutefois, sans prise en compte des avis des citoyens ces enquêtes publiques censées promouvoir la démocratie ne sont alors qu'une chambre d'enregistrement pour des projets dont la réalisation est déjà actée par les pouvoirs publics. Pour remédier à cette situation, il conviendrait d'améliorer les conditions de cette participation à la décision publique. En effet, participer à une enquête publique nécessite du temps, des moyens et un accès à l'information. De plus, les pouvoirs publics fournissent peu ou pas d'historique des résultats de ces enquêtes publiques. L'historique des avis des organismes experts de l'État n'est pas non plus facilement accessible pour l'ensemble du territoire. Davantage de transparence sur la prise en considération de ces avis permettrait aux citoyens de mieux évaluer la manière dont ils sont pris en compte, et contribuerait à améliorer leur confiance dans les pouvoirs publics.

L'objectif doit être de donner la possibilité à tous citoyens d'avoir accès facilement aux informations des projets sur son territoire et de constater la prise en compte effective par les pouvoirs publics des avis des citoyens et des organismes experts.

Il conviendrait que :

- **Les pouvoirs publics produisent et diffusent, en libre accès sur Internet et dans les mairies, une cartographie des projets et programmes dont l'impact sur l'environnement est notable, avec accès aux documents du projet, l'avis des différents organismes consultés, l'avis du public et la décision finale des pouvoirs publics, la liste et bilan des contrôles, les arrêtés, etc. Cette cartographie doit au minimum concerner les ICPE. Les pouvoirs publics pourraient être accompagnés dans cette tâche par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) avec l'appui de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).**
- **La saisie des organismes d'expertise soit obligatoire pour les projets impactant l'environnement ou la biodiversité. De plus, pour une demande d'exploitation d'une ICPE, un avis défavorable ou avec des recommandations majeures d'un de ces organismes devrait s'accompagner impérativement de modifications substantielles du dossier du demandeur avant que celui-ci ne soit autorisé.**

Par ailleurs, en complément du travail des organismes d'expertise de l'État, il convient de mettre en place des structures de délibération collective, au niveau intercommunal, pour l'autorisation d'exploitation d'installations industrielles, afin de renforcer la démocratie et l'implication des citoyens. Ces structures doivent être dotées de moyens suffisants pour permettre la participation citoyenne et l'accès à des experts indépendants ne travaillant ni pour l'industrie ni pour le compte de l'État (exemple : association de protection de l'environnement, CNRS, etc.). La prise en compte de leurs avis doit également être renforcée. C'est à cette condition qu'elles pourront générer des discussions contradictoires qui permettront d'améliorer la protection de l'environnement et de la santé humaine.

C. Renforcer et améliorer le processus de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est un processus qui permet l'évaluation des incidences sur l'environnement de projets spécifiques ou de plans/programmes et la réalisation de consultations (enquêtes publiques, avis des autorités environnementales, etc.).

Toutefois, depuis une dizaine d'années, son champ et celui des consultations, qui y sont liées, ne cessent de se réduire.

De plus, l'Autorité Environnementale (AE), qui est au cœur de ce dispositif d'évaluation environnementale et de participation du public au processus de décision, est considérée, par nombre de préfets et de maîtres d'ouvrage, comme un obstacle. Les pouvoirs publics ont restreint continuellement son champ d'intervention, notamment en basculant dans le champ de l'analyse au cas par cas de nombreux projets qui étaient auparavant soumis automatiquement à l'évaluation environnementale.

Il convient de :

- **Renforcer l'évaluation environnementale en supprimant les possibilités de dérogation. Il convient également de rétablir l'obligation systématique d'évaluation environnementale des projets et plans lorsqu'ils ont un impact négatif sur l'environnement.**
- **Renforcer le rôle de l'autorité environnementale dans ce processus et doter son organisation des moyens suffisants pour traiter les dossiers.**
- **Renforcer le rôle et les missions de l'autorité environnementale avec un double objectif :**
 - **Permettre une participation du public effective, c'est-à-dire reposant sur des éléments objectifs et garantis comme tels par l'autorité.**
 - **Permettre une amélioration de la prise en compte de l'environnement en confiant une mission de cadrage en amont et rendue obligatoire. Mission au cours de laquelle l'autorité environnementale identifie le périmètre du projet et les enjeux environnementaux que le porteur de projet doit prendre en compte de manière évidente. Cette dernière possibilité existe déjà mais est trop peu utilisée.**

D. Rendre publiques les positions de la France dans les organisations internationales vis-à-vis de la prévention des risques industriels

Dans certaines institutions internationales ou européennes, telles que les Comités des États membres de l'Union européenne⁷, les pouvoirs publics portent au nom de la France des positions, qui, malgré leur importance (par exemple l'interdiction d'une substance dangereuse), ne sont ni rendues publiques ni communiquées à l'Assemblée Nationale ou au Sénat.

Le règlement intérieur⁸ de ces comités *prévoit que « les délibérations du comité revêtent un caractère confidentiel » et que le « compte rendu sommaire ne fait pas mention de la position individuelle des États membres au cours des délibérations du comité ».*

Cette situation contribue non seulement à renforcer la défiance vis-à-vis des institutions européennes mais aussi à favoriser les arrangements politiques (entre pays, avec certains intérêts économiques ou groupes politiques), qui sont bien éloignés des préoccupations environnementales.

Le gouvernement devrait rendre publiques les positions des autorités françaises tenues dans ces comités, et plus globalement dans les instances internationales lorsque les positions de la France peuvent avoir un effet légalement contraignant en matière de maîtrise des risques industriels.

⁷ [La législation européenne autorise la Commission à adopter des actes d'exécution, qui définissent les conditions permettant de garantir l'application uniforme d'un acte législatif donné. La comitologie renvoie à une série de procédures, notamment des réunions de comités représentatifs qui permettent aux pays de l'UE d'avoir un droit de regard sur les actes d'exécution](#)

⁸ [Règlement intérieur type pour les comités](#)

CONTACT PRESSE :

Adam Forrai, Responsable des Affaires générales, 06. 79. 28. 75. 02,
adam.forrai@le-lierre.fr

Fondé en 2019, le Lierre rassemble plus de 1400 fonctionnaires, hauts fonctionnaires, experts, consultants, acteurs des politiques publiques, convaincus que la transformation de l'action et des politiques publiques est indispensable pour répondre aux urgences écologiques et sociales.

Plus d'informations sur le site <https://le-lierre.fr/>

