



NOTE DU LIERRE

CYCLE N°4 : LES RISQUES INDUSTRIELS

**Note n°2 – Propositions d’actions
législatives pour ne pas faire payer à
la santé et à l’environnement le prix
de la réindustrialisation**



RÉSUMÉ



Dans cette deuxième note le Lierre dresse une liste de recommandations en faveur de nouvelles règles en matière de gestion des risques industriels pour faire primer le droit de l'environnement sur les objectifs de croissance économique, notamment le développement d'une politique de sobriété choisie et planifiée démocratiquement plutôt que subie et l'application du principe de précaution et de non-régression.

La réindustrialisation et la protection de l'environnement sont des enjeux majeurs. Malheureusement, les mesures de protection en œuvre ne sont pas en adéquation avec les discours politiques. Les pollutions industrielles entraînent des conséquences néfastes sur la santé humaine et l'environnement à court, moyen et long terme, et les pouvoirs publics peinent à prendre conscience de l'urgence de la situation.

Cette deuxième note détaille les mesures nécessaires pour remédier à cette situation grâce à une modification radicale des règles actuelles qui ont été pensées pour promouvoir et protéger le développement industriel au détriment de la santé humaine et de l'environnement.

La sobriété, décidée démocratiquement, constitue une étape essentielle pour guider une politique publique efficace visant à prévenir puis, si ce n'est pas réalisable, réduire les effets néfastes des substances chimiques les plus dangereuses. La deuxième étape porte sur la mise en application des dispositions progressistes qui subsistent encore : principe de précaution et de non-régression. En parallèle, il convient de protéger davantage les entreprises françaises et européennes vis-à-vis du « *dumping* » social et environnemental et d'imposer nos normes environnementales au niveau international.

Enfin, en améliorant les règles existantes et en remettant en question le statut permissif des installations classées pour la protection de l'environnement soumis au régime de déclaration, nous assurerons une meilleure protection de l'environnement.

Le Lierre – Octobre 2023

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.

PROPOSITIONS D' ACTIONS

A. Développer la sobriété en matière de production industrielle

Dans la lignée de la note du Lierre « sobriété : sortir du mythe et passer à l'action »¹, écrite par Dominique Méda, nous considérons que les politiques publiques en matière de prévention des risques industriels doivent commencer par interroger nos modes de vie et se concentrer sur la définition collective et démocratique de nos besoins essentiels, sauf à tomber dans le « greenwashing », ce pour prévoir et organiser la fin de la production de certains besoins superflus (SUV, certaines publicités, etc.). Ensuite, charge aux pouvoirs publics de soutenir le développement industriel pour répondre à ces besoins et aux usages qui en sont fait dans une logique de sobriété et en appliquant les principes de durabilité « éviter, réduire, compenser ».

La production industrielle uniquement guidée par le profit et la croissance économique ne permettra pas de répondre à l'urgence écologique, notamment vis-à-vis du réchauffement climatique, de l'érosion de la biodiversité et de l'exposition ubiquitaire aux cocktails de produits chimiques délétères. Il est donc crucial de promouvoir d'autres indicateurs pour guider le développement de l'industrie verte, en mettant l'accent sur l'économie circulaire, les bénéfices pour le bien-être et l'environnement, la durabilité des produits, ainsi que sur les pratiques visant à réduire l'impact environnemental. Malheureusement cette démarche est totalement absente du projet de Loi industrie verte du gouvernement².

¹ « Sobriété : sortir du mythe et passer à l'action, par Dominique Méda.

² <https://www.economie.gouv.fr/industrie-verte-presentation-projet-loi>

B. Mettre en œuvre l'approche par les usages essentiels pour l'autorisation des substances dangereuses, afin d'initier la sobriété chimique

La dissémination des produits chimiques est aujourd'hui telle qu'aucun milieu, même les plus éloignés des activités humaines, n'est épargné³.

Les mesures de restriction de mise sur le marché des substances dangereuses ne sont prises qu'à la condition de disposer d'un niveau de certitude suffisant sur les dangers et les risques des substances, et de la disponibilité d'alternatives. De plus, l'évaluation de l'impact de l'exposition sur le long-terme à de nombreuses substances est également impossible à réaliser en raison de la multiplicité des combinaisons possibles et de la variabilité des types d'exposition.

Devant cette impasse scientifique, seule la sobriété organisée démocratiquement permettra de garantir la limitation des impacts néfastes des substances chimiques.

Il est ainsi nécessaire de :

- **Limiter les dérogations aux interdictions et aux restrictions de substances chimiques aux seuls usages essentiels⁴, ce qui permettra d'améliorer la prévention des problèmes liés à l'utilisation des produits chimiques et pousserait les acteurs économiques vers la sobriété chimique.**
- **Faciliter une prise de décision systématique (de maintien de l'interdiction ou d'autorisation/dérogation) et, plus rapide, pour faciliter l'élimination progressive des substances les plus dangereuses en ne les autorisant que lorsque leur utilisation est essentielle.**

Les critères fondamentaux du concept d'usage essentiel appliqué aux substances dangereuses sont :

- 1/ Leur utilisation est nécessaire pour la santé, la sécurité ou critique pour le fonctionnement de la société ;
- 2/ il n'y a pas d'alternative acceptable du point de vue de l'environnement et de la santé.

Par ailleurs, si finalement la mise sur le marché d'une substance dangereuse est autorisée pour des usages essentiels, il conviendra également d'approfondir les mesures de gestion des risques afin de réduire au maximum l'impact de ladite substance sur l'environnement et la santé humaine.

³ <https://www.slate.fr/story/231715/eau-pluie-contient-produits-chimiques-eternels-cancerigenes-pfas-cancer-maladies?amp=>

⁴ Pour aller plus loin, consulter la Stratégie produits chimiques de la Commission européenne et la décision IV/25 protocole de Montréal

C. Appliquer les principes de précaution et de non-régression

Les découvertes scientifiques des 30 dernières années sur la spécificité d'action des substances dangereuses (« effets cocktails », remise en cause des relations dose/réponse classiques, effets transgénérationnels) ont remis en cause la pertinence des modèles toxicologiques utilisés et l'approche générale de gestion du risque par la « valeur toxicologique de référence », etc.

Ces données scientifiques, renforcent, la nécessité d'une application du principe de précaution, consacré par le Traité de fonctionnement de l'Union Européenne⁵ et par la charte de l'environnement intégrée dans la Constitution française⁶. L'impossibilité d'attribuer la responsabilité à une substance ou à un facteur en particulier ne doit pas être mobilisée pour justifier l'absence de prise de décision politique pour protéger les citoyens et l'environnement.

Comme défendu par les autorités françaises au niveau européen⁷, l'application du principe de précaution doit également être renforcé au niveau national. En cas d'incertitudes sur les dangers d'une substance, ou en l'absence de données fiables, le principe de précaution doit être appliqué.

Par ailleurs, la Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a consacré dans le Code de l'environnement le principe de non-régression : « *la protection de l'environnement [...] ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante* ».

Toutefois ce principe de non-régression est mis à mal : relèvement des seuils de classement de certaines catégories d'ICPE, loi « ASAP », etc.⁸ Ce constat n'est pas celui de quelques « écologistes radicaux » mais celui de la Commission d'enquête du Sénat chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences de l'accident industriel de Lubrizol à Rouen et à a souligné l'importance de respecter ce principe pour toute évolution réglementaire en matière de risques industriels⁹.

Il convient de veiller à l'application du principe de non-régression, qui prévoit l'interdiction pour l'État de diminuer le niveau de protection qu'il a atteint dans le domaine de l'environnement.

⁵ [Art. 191\(2\) du TFUE](#) : La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de [précaution](#) et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur.

⁶ [Art. 5](#) : Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

⁷ [Contribution des autorités françaises sur la consultation de la feuille de route publiée par la Commission européenne relative à la « Stratégie durable dans le domaine des produits chimiques \(pour un environnement de l'Union européenne exempt de substances toxiques\) ».](#)

⁸ [Décret n° 2020-412 permettant aux préfets de déroger, dans certaines matières, aux « normes arrêtées par l'administration » pour prendre des décisions non réglementaires relevant de leur compétence.](#) G. Ullmann, [Quand simplification rime avec régression](#), 2014 ; [Le summum \(provisoire\) du démantèlement du droit de l'environnement. Pesticides : le Conseil d'État ordonne que les règles d'utilisation soient complétées pour mieux protéger la population](#), 2019 ; [L'eau de millions de personnes en France redevient conforme aux normes de qualité après le relèvement des seuils réglementaires](#), le Monde, 12 octobre 2022.

⁹ [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

D. Renforcer le processus de mise sur le marché des substances dangereuses

Selon le rapport « *The Need For Speed* »¹⁰ du Bureau Européen de l'Environnement (EEB), le processus de mise sur le marché des substances dangereuses souffre de graves problèmes liés à la qualité des données et aux délais.

Les entreprises qui soumettent des rapports incomplets sur les risques chimiques obtiennent néanmoins l'accès au marché, malgré le principe de « *no data-no market* » inscrit dans la législation européenne. La responsabilité qui doit reposer sur le producteur de substances dangereuses est alors transférée au régulateur, qui doit s'assurer après coup de l'innocuité des substances, via des évaluations complémentaires.

De plus, le processus européen de vérification de la nocivité d'une substance peut prendre plus de 10 ans alors que ladite substance continue d'être produite et utilisée. Il faudra ensuite entre 2 à 10 ans à la Commission européenne et aux États membres pour s'accorder sur une interdiction.

C'est ainsi qu'en 2015, la France décide de suspendre le bisphénol A¹¹ dont le caractère de perturbation endocrinienne était connu depuis plusieurs années. Il est alors remplacé par les bisphénols S et F notamment. Mais ces substances s'avèrent au moins aussi dangereuses que le bisphénol A si ce n'est plus¹². Combien de temps encore faudra-t-il pour restreindre leur usage ?

Une approche de gestion des risques par groupe de substances aux propriétés de danger similaire améliorerait la situation et éviterait les substitutions regrettables (exemple des bisphénols).

Pour améliorer la situation actuelle il convient notamment de :

- **Appliquer le principe de « *no data-no market* » et interdire la mise sur le marché d'une substance tant que les preuves de l'absence de danger n'ont pas été validées au préalable par une agence indépendante.**
- **Augmenter les effectifs de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) pour la réalisation de ces évaluations indépendantes. Leur financement doit être assuré par une redevance prélevée sur les producteurs et utilisateurs de substances chimiques dangereuses.**
- **Renforcer les preuves à fournir lors de l'évaluation de la toxicité des substances :**
 - 1/études et essais plus exhaustifs, notamment vis-à-vis des dangers les plus préoccupants (cancérogène, mutagène, toxique pour la reproduction ou le système immunitaire, persistante dans l'environnement, perturbation endocrinienne, neurotoxique), des caractères transgénérationnels et des effets à petites doses,**
 - 2/prise en compte des études scientifiques validées par les pairs.**

¹⁰ <https://eeb.org/library/the-need-for-speed-executive-summary/>

¹¹ [Mise en œuvre de la Loi bisphénol A \(BPA\) | economie.gouv.fr](#)

¹² [Anses, Perturbateurs endocriniens : pourquoi les remplaçants du bisphénol A posent aussi problème](#)

E. Créer un groupe d'experts internationaux sur les produits chimiques

En matière de pollution chimique, l'absence de consensus international scientifique sur les dangers des substances (glyphosate, dioxyde de titane, bisphénol, etc.), qui d'habitude permet la prise de conscience de la nécessité de l'action des autorités, limite parfois l'efficacité des décisions nécessaires pour juguler l'utilisation des substances les plus dangereuses.

La création d'un groupe d'experts scientifiques en matière de gestion des dangers et risque des produits chimiques, similaire au GIEC¹³, à l'IPBES¹⁴ et au CIRC¹⁵, permettrait le renforcement, par une expertise scientifique et indépendante, de l'accompagnement à la prise de décision des décideurs politiques. Ce groupe d'experts aurait le rôle de rassembler les informations disponibles et de conclure sur la dangerosité de certaines substances, de formuler des recommandations, de les publier et de sensibiliser les gouvernements à l'urgence d'agir.

F. Protéger les entreprises françaises et européennes et promouvoir les meilleures normes environnementales au niveau international

Il est inacceptable que des substances dangereuses interdites d'utilisation en France ou en Europe puissent être malgré tout produites sur le sol européen pour être exportées hors de l'Union Européenne¹⁶⁻¹⁷, tel que c'est le cas pour l'atrazine¹⁸.

Par ailleurs il convient également de protéger davantage les entreprises françaises et européennes vis-à-vis du dumping social et environnemental et d'imposer nos normes environnementales au niveau international. Cela permettra à la France et à l'Union Européenne de renforcer leurs stratégies d'autonomie pour la production de certains biens essentiels en la soustrayant aux règles biaisées du libre-échange.

Pour cela, il convient que :

- **Les produits chimiques dangereux, qui sont interdits dans l'Union européenne, ne doivent plus être produits en France ou en Europe à des fins d'exportation.**
- **Les règles de protection de l'environnement aux produits importés dans l'Union européenne soient les mêmes que celles en vigueur sur le sol européen (clauses miroirs)¹⁹.**

¹³ [Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat](#)

¹⁴ [Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques](#)

¹⁵ [Centre international de recherche sur le cancer](#)

¹⁶ https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/11/30/la-france-continue-a-exporter-des-milliers-de-tonnes-de-pesticides-ultratoxiques-malgre-l-interdiction-de-cette-pratique_6152286_3244.html

¹⁷ https://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/article/2023/02/23/forever-pollution-explore-the-map-of-europe-s-pfas-contamination_6016905_8.html

¹⁸ https://www.lemonde.fr/planete/article/2017/05/29/la-france-exporte-un-pesticide-interdit-vers-les-pays-en-developpement_5135195_3244.html

¹⁹ https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/agriculture/agriculture-la-production-de-lentilles-victime-de-concurrence-deloyle_4349937.html

G. En finir avec le statut permissif des ICPE soumises à déclaration

En 2022, 450 000 ICPE²⁰, soit 90% du total, étaient soumises au régime administratif le plus léger dit de « déclaration ». Cette catégorie regroupe de nombreuses activités polluantes (pressing, station-service, installations frigorifiques des supermarchés, etc.).

Le classement dans cette catégorie ne repose pas sur les effets de ces installations sur l'environnement qui les entoure (proximité d'une crèche, milieu urbain dense, localisation au cœur d'un site Natura 2000, etc.), mais sur des critères tels que la quantité de substances dangereuses, la puissance fournie ou encore la superficie. De plus, les exploitants de ces ICPE sont soumis à peu de règles. Les contrôles, lorsqu'ils sont obligatoires, sont à faire réaliser tous les cinq ans et par des bureaux de contrôle. Par ailleurs, les sanctions en cas de non-respect des règles, notamment en matière de contrôle périodique, sont parfois inférieures au coût de la mise en conformité²¹. Enfin, depuis 2014²², les pouvoirs publics ne présentent plus le bilan national détaillé des contrôles qui sont réalisés sur les ICPE, en particulier pour celles soumises à déclaration.

Le régime de déclaration des ICPE est une illustration d'une réglementation au service des opérateurs économiques, mais aux dépens de l'environnement. De nouvelles dispositions doivent venir renforcer ce régime, notamment :

- **La définition de critères tenant compte des impacts de ces installations, intégrant le choix et l'utilité du projet, sa conception, ses modalités d'implantation et de dimensionnement ;**
- **L'obligation de rendre publics les projets d'implantation ;**
- **La mise à disposition du public de la liste des ICPE ainsi que de leur localisation ;**
- **Revoir à la baisse les seuils des ICPE soumises à déclaration et enregistrement, afin de couvrir**
 - 1/davantage de site dont l'impact sur l'environnement est notable ;**
 - 2/soumettre davantage d'ICPE au régime de l'enregistrement plutôt qu'au régime de déclaration ;**

- **L'augmentation de la fréquence des contrôles et le niveau des sanctions en cas de non-respect de la réglementation ;**
- **Le renforcement du rôle des inspecteurs dans le contrôle de ces ICPE. Au minimum, les rapports des organismes de contrôle devraient être transmis aux services d'inspections de l'État et rendus publics ;**
- **Les pouvoirs publics doivent rendre public le bilan des contrôles réalisés par les organismes de contrôle.**

²⁰ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DP_Bilan2022.pdf

²¹ La sanction encourue en cas de non-réalisation du contrôle périodique tous les 5 ans est une amende maximale de 1 500 euros. Ce qui représente une sanction hypothétique inférieure au coût du contrôle.

²² <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-25099-ICPE-inspection-bilan-activer-2014.pdf>

H. Supprimer le principe d'antériorité ou de bénéfice des droits acquis²³

En France, afin de garantir une sécurité juridique aux exploitants, le principe de non-rétroactivité des lois est appliqué également aux ICPE (aussi dénommé principe d'antériorité ou de bénéfice des droits acquis).

La France a été mise en demeure²⁴ par la Commission européenne en juillet 2022, qui a considéré que ce principe était contraire aux textes européens de protection de l'environnement vis-à-vis des pollutions en provenance des installations industrielles les plus importantes²⁵.

Comme indiqué par le professeur Michel Prieur, professeur agrégé émérite français spécialiste du droit de l'environnement : « *Il reste pour le moins étonnant que les mesures de police dans le domaine des pollutions industrielles ne s'imposent pas immédiatement à toutes les situations existantes, conformément au principe normalement applicable en matière de police, selon lequel on ne peut exciper* ».

Ce principe d'antériorité doit être supprimé.

²³ <https://www.actu-environnement.com/blogs/gabriel-ullmann/121/accident-lubrizol-droit-anteriorite-detourne-deficiences-180.html>

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/FR/inf_22_3768

²⁵ Directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles.



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 1500 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/>

