

Réconcilier les citoyens avec l'industrie !

Au sommet de la Terre, à Rio-de-Janeiro, en 1992, le principe suivant a été posé : « La meilleure façon de traiter les questions environnementales est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient ».

Tel est le combat mené par l'association France Nature Environnement (FNE) qui vise à mieux connaître et à réduire les risques industriels et leurs impacts, à promouvoir une industrie plus propre et plus économe des ressources, en réaffirmant son attachement au principe de précaution et en prônant un respect mutuel entre les experts, d'une part, et les associations de défense de l'environnement et les citoyens, d'autre part.

Dans ce contexte, l'analyse avantages-inconvénients d'une industrie, du point de vue du citoyen, doit avoir autant d'importance qu'en a l'analyse coûts-bénéfices aux yeux des industriels.

Par Maryse ARDITI*

Les interrogations des citoyens et des associations de protection de l'environnement sont immenses, aussi bien vis-à-vis des industriels que des pouvoirs publics qui les contrôlent. Risques accidentels, pollutions chroniques, sites et sols pollués, nuisances continues, impacts sanitaires... : l'association France Nature Environnement tente de définir leurs attentes, dont la liste, impressionnante, aurait de quoi nous décourager. Mais, au XXI^e siècle, rien n'est impossible ! Quittant leur rôle de spectateurs, les citoyens sont devenus des acteurs de leur environnement et ils ne feront plus marche arrière, car en tant que parents, ils savent très bien (en paraphrasant Saint Exupéry) « qu'ils n'ont pas hérité la Terre de leurs parents, mais qu'ils l'empruntent à leurs enfants ».

Commençons par une boutade. Pourquoi le riverain se mêle-t-il de ce qui se passe dans l'usine d'à côté ? A quel titre ? En fait, le riverain et l'usine proche, c'est un peu comme le malade et le médecin : le malade fait confiance au médecin en sa qualité d'expert, mais il veut quand même savoir quels sont les risques car, si le médecin se trompe (nul n'étant infaillible), c'est le malade qui risque de mourir. Dans une démocratie où les citoyens sont des sujets de droit, le droit de savoir à quels risques ils sont exposés devient fondamental. Car, si ces risques sont de mieux en mieux contrôlés, ils sont aussi de plus en plus importants, tant par la taille des installations que par leur puissance et par la dangerosité des nouveaux produits manipulés. L'analyse avantages-inconvénients d'une industrie, du point de vue du citoyen, est donc aussi indispensable que l'est, pour l'exploitant, l'analyse coût-bénéfice.

Les outils juridiques de l'intervention citoyenne

Depuis les enquêtes *commodo* et *incommodo* du début du XIX^e siècle jusqu'aux enquêtes publiques actuelles et aux

grands débats publics de la Commission Nationale du Débat Public, la participation des citoyens à l'examen des questions touchant à leur environnement est une longue marche qui progresse rapidement, en particulier avec l'élévation du niveau d'éducation de la population.

Au sommet de la Terre, à Rio-de-Janeiro, en 1992, était posé au niveau mondial un principe de base, mais sans force juridique : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient ».

Puis, dans le cadre de la convention des Nations Unies pour l'Europe, en 1998, est approuvée la convention d'Aarhus sur « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ». Entrée en vigueur en 2001, après avoir été ratifiée par seize Etats, elle l'a été par la France en 2002 et est entrée en vigueur avec la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 et le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002.

La France fera un pas de plus avec la Charte de l'environnement, votée en 2004, puis intégrée au préambule de la Constitution, en 2005. Cette Charte consacre les deux premiers piliers de la convention d'Aarhus, mais pas le troisième, sur l'accès à la justice, qui peut cependant être lu « entre les lignes » de l'article 2 : « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », si l'on veut bien considérer que l'action juridique est une des formes possibles que peut prendre cette préservation.

Aujourd'hui, si le monde associatif est attaché à l'enquête publique, il l'est au moins autant au débat public (CNDP), qui apparaît plus en amont du processus de décision et interroge non seulement les modalités de mise en œuvre d'un projet, mais aussi son opportunité.

France Nature Environnement (FNE) milite pour un idéal : « Faire en sorte que notre démocratie et notre écono-



© Alexandre Gelebart/REA

« Indéniablement, l'explosion de l'usine AZF de Toulouse a été un coup de tonnerre et un choc pour tout le milieu industriel ». Plaque commémorative honorant la mémoire des victimes décédées sur le site de l'ancienne usine d'AZF, à Toulouse (Midi-Pyrénées).

mie soient en phase avec les limites de la planète » et sa déclinaison industrielle, « une industrie propre, économe des ressources naturelles et des produits sans danger pour transmettre aux générations futures une planète en bon état », mais son travail au quotidien consiste en des milliers de petites actions pragmatiques pour tenter de se rapprocher de cet idéal. Ces actions sont guidées par deux préoccupations : réparer les dégâts du passé et éviter d'en ajouter, à l'avenir, en privilégiant les innovations les plus « soutenables ». Les actions de FNE combinent une attitude de vigilance sur l'état de l'environnement (voir l'action que nous avons menée concernant le mercure, en 2008) et la formulation de propositions concrètes, de portée locale ou nationale (comme la demande de la tenue de la table ronde sur les risques industriels), ainsi que de nature législative ou réglementaire.

Réduire encore les risques accidentels et leurs impacts

Indéniablement, l'explosion de l'usine AZF de Toulouse a été un coup de tonnerre et un choc pour tout le milieu industriel. La loi du 30 juillet 2003 qui en a résulté est ambitieuse : elle tente de mettre en œuvre ce qui a échoué durant deux siècles – maîtriser l'urbanisation future, autour des sites à risques – et elle va plus loin en s'attaquant à l'urbanisation existante avec un objectif : limiter le nombre de personnes exposées à un risque grave en utilisant l'expro-

priation, le délaissement et les travaux lourds de mise en sécurité. La difficulté de mise en œuvre de cette loi a été très largement sous-estimée et elle est aujourd'hui confrontée à des difficultés de deux types :

- ✓ Les aspects financiers : s'ils sont prévus pour l'expropriation et le délaissement, ils ne le sont pas vraiment pour les travaux qui seront prescrits par l'Etat. La loi Grenelle 2, puis le Projet de Loi de Finances 2011, ont enregistré des allers-retours sur le crédit d'impôt. FNE considère que le reliquat restant à la charge du riverain doit être réduit au minimum ; en effet, le riverain est soumis à une triple peine : celle de devoir vivre dans un environnement pollué, celle d'être exposé à un risque d'accident et, maintenant, de surcroît, celui de devoir payer pour mettre en œuvre des précautions concernant son habitation. Dans les faits, les habitants qui vivent près d'usines à hauts risques sont rarement des privilégiés de la société, le reste à payer peut donc s'avérer une charge très lourde pour eux. La colère gronde dans beaucoup de sites industriels français, car la concertation est arrivée bien trop tard.
- ✓ La cartographie des zones d'aléas : exproprier des personnes sur la base des calculs d'un logiciel est un exercice très difficile qui doit être conduit avec beaucoup de prudence, la tempête Xynthia (avec ses conséquences en Charente-Maritime et en Vendée) est là pour nous le rappeler, même si dans le cas considéré il y a eu des morts. La tentation est forte, chez certains industriels ou chez

certaines élus, qui ne veulent pas « geler » une partie de leur territoire, de manipuler les logiciels pour en réduire les impacts. L'effet peut être absolument catastrophique, tout en réduisant, dans le même temps, la crédibilité de l'État. Les deux cartes de la page suivante, produites pour le même site à un an d'intervalle, ne peuvent que laisser perplexes les riverains. Comment passer de la zone rouge (zone C sur les cartes) à la zone sans danger, sur quelques mètres seulement ? Comment cette carte a-t-elle pu se déformer aussi spectaculairement, en l'espace d'un an ?

En tout cas, pour FNE, l'achèvement des Plans de Préventions des Risques Technologiques (PPRT) est un élément indispensable, mais à la condition de garder en mémoire qu'il faut d'abord faire un effort maximum en matière de réduction des risques à la source (réduction technique, bien sûr, mais aussi, réduction par la gestion des ressources humaines).

Sur ce dernier point, les risques accidentels ne se limitent pas aux 600 usines les plus dangereuses de France. La vigilance doit rester de mise pour toutes les installations, y compris celles qui sont actuellement déclassées et passent du régime de l'autorisation au régime de l'enregistrement, un régime que FNE a contesté avec force. De façon générale, au-delà des améliorations techniques, la prise en compte du facteur humain est essentielle. Pour FNE, les salariés sont, de fait, les premières victimes, en cas d'accident, mais ils sont aussi le dernier rempart pour empêcher celui-ci et il faut donc leur donner les moyens de jouer ce rôle, à travers diverses mesures de management :

- ✓ en renforçant leur formation et en y consacrant le temps nécessaire ;
- ✓ en reconnaissant la capacité d'alerte des salariés sur leur lieu de travail (or, la notion de lanceur d'alerte peine à émerger en France) ;
- ✓ en interdisant le recours à la sous-traitance et à l'intérim pour les postes critiques pour la sécurité ;
- ✓ en limitant les niveaux de sous-traitance (le maximum à avoir été repéré est de 7 niveaux de sous-traitance, mais des niveaux de sous-traitance de 3, 4 voire 5 sont chose assez fréquente).

Enfin, quelles que soient les améliorations de la réglementation, son application suppose des contrôles et repose sur un suivi des installations. Il faut donc du personnel supplémentaire dans les DREAL et un renforcement du nombre d'inspecteurs des installations classées, ce que FNE demande avec insistance (une ténacité qui, il faut le reconnaître, n'est pas vraiment dans l'air du temps).

Améliorer la connaissance sur les risques chroniques, la toxicité des produits, le lien entre santé et environnement et l'exposition des populations

Affirmons d'emblée que pour FNE, l'environnement doit être préservé, qu'il y ait ou non risque d'impact sanitaire. Sans cette position de principe, une décharge de produits chimiques et radioactifs très dangereux pourrait être installée là où il n'y a personne, par exemple au Pôle Sud. Il est

vrai que, durant longtemps, on a jeté n'importe quoi dans la mer. C'est un peu moins le cas aujourd'hui. Cependant, dans l'optique de réparer les erreurs du passé et, par exemple, de nettoyer les sites et les sols pollués, il est nécessaire de savoir par où commencer, et donc de savoir quels sont les sites qui présentent un danger plus important.

La liaison entre environnement dégradé et impacts sanitaires est, aujourd'hui, encore, contestée par certains. Ainsi, en 2007, un rapport sur les causes du cancer en France, signé de l'Académie de médecine et de quelques autres organismes institutionnels, précisait dans sa synthèse (1) :

- ✓ La proportion de cancers liés à la pollution de l'eau, de l'air et de l'alimentation est faible en France (de l'ordre de 0,2 %). Elle pourrait atteindre 0,8 % si les effets de la pollution de l'air atmosphérique étaient confirmés.
- ✓ Au final, ce rapport confirme l'extrême importance de quelques facteurs liés aux comportements individuels contre lesquels la prévention peut être très efficace.

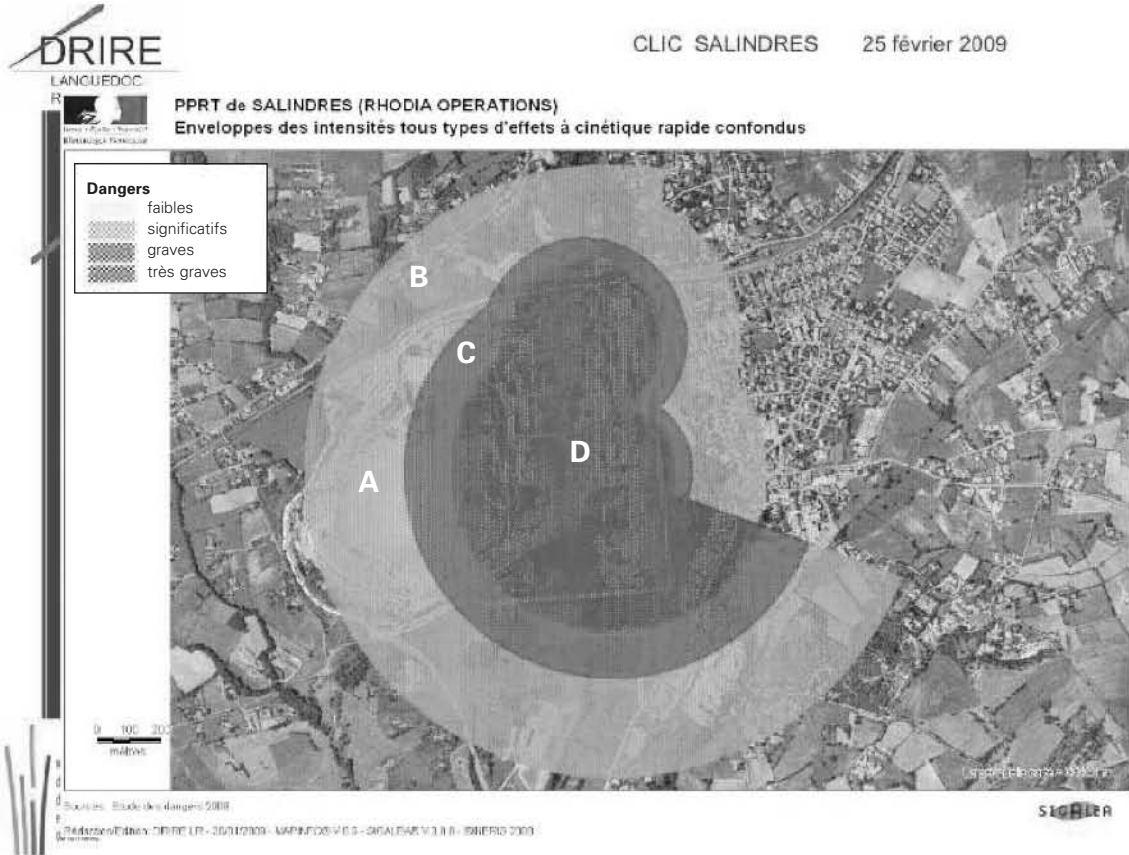
Au cas où vous n'auriez pas bien compris : « Si vous avez un cancer, c'est de votre faute ». Bien sûr, il ne s'agit pas de dire que le tabac et l'alcool n'y sont pour rien, mais qu'ils ne sont pas les seuls facteurs incriminés. D'ailleurs, le rapport précise que pour les personnes qui ne fument pas et ne boivent pas, l'origine de 85 % des cancers est inconnue. Comment affirmer, dans ces conditions, que seulement 0,2 % des cancers proviennent de la pollution ? Et les cancers chez l'enfant, pourquoi augmentent-ils ?

Heureusement, l'AFSSET (dont FNE espère que le travail ne disparaîtra pas avec sa fusion avec l'AFSSA) avait demandé, dès 2006, à l'INSERM, une étude sur les liens existant entre environnement et neuf types de cancer ! Remis en 2008, ce rapport a fait l'objet d'un avis de l'AFSSET en 2009, lequel est nettement moins caricatural et montre l'étendue des incertitudes et de l'ignorance dans ces domaines très complexes (2), où la preuve « ultime » est souvent apportée par l'épidémiologie. Or, si cette discipline est très efficace pour mettre en évidence un risque de cancer lié à un produit quand ce risque est assez grand et que le nombre de personnes concernées est assez faible, elle trouve vite ses limites dans la situation inverse, car on ne peut pas suivre une cohorte suffisante (en raison du manque de puissance statistique). Cependant, cela peut parfaitement devenir un problème de santé publique, si une majorité de la population est concernée. Ainsi, FNE place beaucoup d'espoir dans les plans santé-environnement.

Il est clair que les risques chroniques sont toujours plus difficiles à cerner, car ils se manifestent longtemps après les expositions. De nombreux enjeux sont importants pour progresser en gardant pour objectif majeur de limiter la dégradation de l'environnement dans toutes ses composantes (air, eau, sols) :

- ✓ améliorer les connaissances sur la toxicité des produits, mais aussi sur les effets cocktails (la directive REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) devrait y aider) ;

Enveloppes des intensités tous types d'effets à cinétique rapide confondus



CLIC SALINDRES
08 juin 2010

**Les études des dangers
RHODIA: Synthèse des effets**



- ✓ accélérer la mise au point et la reconnaissance des méthodes alternatives au modèle animal, qui est souvent pris en défaut ;
- ✓ accroître les études épidémiologiques sur des cohortes de salariés manipulant un même type de produit, « sentinelles » bien involontaires de la toxicité des produits ;
- ✓ rester très attentifs à l'évolution des maladies professionnelles et à leur actualisation régulière, laquelle est indispensable pour les salariés eux-mêmes et pour l'ensemble de la population ;
- ✓ déterminer des valeurs toxicologiques de référence (VTR) et des valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) pour tous les produits à risque en se rappelant que ces valeurs ont tendance à diminuer quand la connaissance progresse ;
- ✓ accélérer la dépollution des sites et sols pollués et se donner les moyens d'en éviter de nouveaux ;
- ✓ mettre au point de nouvelles méthodes pour améliorer la dépollution,
 - progresser dans la compréhension des mécanismes de transfert des produits à travers l'eau, l'air, les sols et les plantes,
 - se fixer des objectifs ambitieux de remise en état des sols,
 - commencer la dépollution des sites industriels durant l'exploitation du site pour éviter de nouveaux sites orphelins, aller chercher les maisons mères si nécessaire,
 - obtenir, enfin, que des garanties financières soient constituées durant l'exploitation pour prévoir la remise en état des sites (l'Assemblée nationale vient de le faire pour des éoliennes, qui sont tout de même moins préoccupantes que certaines installations industrielles très polluantes) ;
- ✓ prendre en compte les préoccupations émergentes des citoyens :
 - progresser dans la connaissance des multi-expositions des riverains des grandes plateformes industrielles et mieux cerner l'impact sanitaire intégré (cela demande encore beaucoup de recherches, mais il faut bien commencer),
 - reconnaître les maladies environnementales émergentes (telle l'hypersensibilité aux ondes ou aux produits chimiques), prendre en charge les malades et accélérer les recherches permettant de comprendre les mécanismes en cause.

Aller vers une industrie plus propre et aider les innovations les plus « soutenables »

Les citoyens ne sont pas opposés à l'industrie, mais ils sont exigeants sur la qualité de leur environnement, y compris industriel. Ainsi, FNE souhaite que l'industrie française :

- ✓ profite du vieillissement des installations pour les rénover en utilisant les meilleures techniques disponibles au niveau européen et élaborées avec l'ensemble des professionnels concernés, ce qui les rend immédiatement applicables ;
- ✓ mette rapidement en œuvre la substitution des produits cancérigènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction (CMR) les plus dangereux ;

- ✓ évite de mettre en œuvre de nouveaux procédés particulièrement polluants (comme la fracturation hydraulique pour les hydrocarbures non conventionnels, qui risque d'avoir un effet absolument désastreux sur l'environnement) ;
- ✓ travaille à l'élaboration d'innovations durables qui utilisent le moins de ressources non renouvelables que possible ;
- ✓ évalue complètement les risques des innovations avant que celles-ci soient définitivement au point afin que la vision des avantages et celle des inconvénients progressent simultanément (contrairement aux nanotechnologies déjà sur le marché alors que la connaissance de leurs effets est encore quasi inexistante).

Pour conclure, nous avancerons trois idées

L'attachement des citoyens et de FNE au principe de précaution, qui reste contesté par certains

Pour FNE, l'essentiel est de ne pas recommencer l'histoire de l'amiante, de ne pas attendre d'être sûrs qu'un produit soit cancérigène – c'est-à-dire de ne pas attendre de pouvoir compter le nombre de morts qu'il a provoqués, pour le freiner, voire l'interdire. Le principe de précaution est au cœur de cette démarche. Il heurte parfois certains scientifiques, qui sont pourtant habitués au doute au sein de leurs laboratoires, mais qui ne consentent à parler au grand public qu'en termes de certitudes. Et voilà que ce grand public et les décideurs les interrogent, alors même qu'ils n'ont pas encore de réponse certaine et que les preuves scientifiques manquent. Impossible, pour eux, de s'esquiver ! La société a besoin d'eux et ils sont les mieux placés pour accélérer les recherches et lever les zones d'incertitude. Mais, en attendant, limitons les risques, car l'absence de preuve n'est pas la preuve de l'absence de tout risque ! C'est d'autant plus vrai pour les produits cancérigènes, car la gravité du cancer est indépendante de la dose de produit carcinogène absorbée : avec une faible dose et un peu de malchance... le cancer est pour vous, ou pour vos proches...

Le respect mutuel

Rien n'est plus exaspérant, pour les associations de défense de l'environnement ou pour les citoyens que d'être considérés comme « irrationnels », « mal informés » ou « inquiets à tort », dès lors qu'ils ne sont pas sur la même ligne que les « experts », ou encore de voir que toute concertation est conçue comme une information à sens unique, avec la certitude que le citoyen, une fois informé, sera d'accord avec les « experts ».

En réalité, experts et profanes « fonctionnent » de la même manière face aux risques. Plus un risque est connu, plus il est possible d'agir sur lui, et, de fait, plus il est minimisé. Ainsi, un expert travaillant au sein d'une entreprise qu'il connaît bien et capable d'agir pour améliorer la sécurité au quotidien, aura tendance à être moins inquiet que le riverain impuissant à agir et connaissant mal les enjeux.

Encadré 1**Une présentation de FNE**

France Nature Environnement est une fédération d'associations locales, elles-mêmes regroupées en fédérations départementales, puis régionales. Ce sont ces dernières qui adhèrent à FNE, ainsi que des grandes associations nationales, comme par exemple la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO). FNE fédère ainsi plusieurs milliers d'associations de protection de l'environnement sur tout le territoire français (métropole et Outre-Mer).

FNE est un mouvement de citoyens qui s'engagent volontairement dans une démarche d'acteurs du dialogue environnemental basée sur un ensemble de valeurs : l'intérêt général, le respect du vivant, la sobriété, l'équité, la solidarité... FNE fonctionne de façon démocratique en élisant ses dirigeants.

Le réseau « Risques et impacts industriels » de FNE organise des formations décentralisées à l'intention des membres des associations qui siègent dans les Conseils Départementaux de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (Coderst), les Comités locaux d'information et de concertation (CLIC), les Commissions Locales d'Information et de Surveillance (CLIS), ou qui sont intéressés par cette thématique (relativement récente dans l'histoire de FNE, qui a été créée, rappelons-le, en 1968).

Inversement, avec pourtant presque 20 000 morts par an, les accidents domestiques sont perçus comme un risque mineur par le grand public (un risque classé en 24^e position sur les 32 retenues par le baromètre de l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire), car chacun voit bien qu'il est en son pouvoir de maîtriser ce risque à son niveau, chez lui (même si le manque d'information contribue à minimiser ce risque). Finalement, nous avons tous la même logique.

Mais il y a plus : dans certaines situations, l'expérience venant du vécu et d'une connaissance intime du terrain représente une vraie compétence, qui doit être prise en compte dans les expertises officielles afin de les compléter et d'en élargir la vision, et donc de les améliorer (et même, parfois, de les contredire).

La marche arrière n'existe pas

Malgré les difficultés de toutes ces concertations, les temps considérés comme perdus par certains, les incompréhensions de part et d'autre, il n'y a pas de recul possible. Les citoyens ne sont plus des spectateurs de leur environnement : ils en sont devenus des acteurs et comptent même avoir, en la matière, un rôle de plus en plus important (voir l'encadré 1).

Notes

* Nature Environnement, pilote du pôle « Risques et impacts industriels ».

(1) http://www.academie-medecine.fr/Upload/tubiana_rapp_cancer_13sept_073.pdf

(2) <http://www.cancer-environnement.fr/LinkClick.aspx?fileticket=yWHatXfXLI0%3D&tabid=45>