



Paris, le

**26 JAN. 2015**

**Le Premier président**

à

**Madame Ségolène Royal**

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

**Madame Marisol Touraine**

Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

**Monsieur Emmanuel Macron**

Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique

Réf. : n° 71737

**Objet** : gestion publique de la mutation industrielle du bassin de Lacq : risques de sécurité industrielle, sanitaire et environnementale

En application de l'article L. 111-9-1 du code des juridictions financières, une formation commune à la Cour des comptes et à la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes a examiné l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion de la mutation industrielle du bassin de Lacq, troisième pôle chimique français. À l'issue de ses travaux, elle m'a demandé, conformément à l'article R. 241-26 du même code, d'appeler votre attention sur les enjeux et les risques de sécurité industrielle, environnementale et sanitaire attachés au développement de ce site industriel et sur les insuffisances de la réglementation.

L'activité de ce bassin industriel qui compte 20 installations classées pour la protection de l'environnement, dont 14 dites à seuil haut, était traditionnellement liée à l'exploitation du gisement de gaz naturel et à la valorisation chimique de cette ressource. Sa reconversion est axée sur le développement de la chimie fine et des nouveaux matériaux.

Un rapport d'évaluation conjoint de l'inspection générale de l'environnement<sup>1</sup> et du conseil général des mines<sup>2</sup> rappelait, en septembre 2002, que « la chimie fine devait être reconnue comme une activité à risques et [que] la toxicité élevée de la plupart des produits manipulés comme la sophistication croissante des procédés devaient exiger plus que jamais un niveau élevé et permanent de vigilance ». Les développements industriels les plus récents qui reposent sur l'utilisation de nouvelles substances (acrylonitrile, nanotubes de carbone) confirment l'actualité d'une telle exigence.

---

<sup>1</sup> Devenu le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

<sup>2</sup> Devenu le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET).

## I - Le contrôle des installations classées

La sécurité des installations classées relève au premier chef de la responsabilité des exploitants sous le contrôle de l'inspection des installations classées. Les arrêtés préfectoraux fixent des normes de rejet. Le contrôle des émissions repose sur le principe d'auto-mesures et d'obligation de déclaration des incidents.

Ce dispositif a présenté des lacunes pour les rejets de tétrachlorure de carbone de l'usine Arkema de Mont. Cette substance est suspectée d'être cancérigène pour l'homme. Elle a, en outre, été identifiée comme participant à la destruction de la couche d'ozone stratosphérique. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996, sa production et sa consommation sont interdites en application du protocole de Montréal, hormis des dérogations strictement définies prévoyant notamment son utilisation en tant qu'agent de fabrication, comme à l'usine Arkema de Mont.

Ces rejets étaient encadrés par arrêté préfectoral. Par ailleurs, alors que des limites d'utilisation et d'émission étaient fixées globalement à l'échelle de l'Union européenne, la Commission européenne a alloué, à compter de 2010, des quotas d'émissions aux entreprises, en application du Règlement CE N° 1005/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, lequel reprend le protocole de Montréal. Paradoxalement, ces quotas confidentiels n'étaient pas notifiés à l'État français.

L'entreprise, à l'occasion de l'établissement du bilan matière destiné à la Commission, a avisé, en mars 2012, les services de l'État de très forts dépassements des limites d'émission. Il est apparu que les émissions de l'usine de Mont étaient, depuis des années, sans commune mesure avec la limite fixée par arrêté préfectoral et avaient atteint en 2011 près de sept fois le quota alloué pour l'ensemble de l'Europe. Ces volumes d'émissions étaient dus à des dysfonctionnements récurrents de l'installation de traitement des rejets atmosphériques, pendant lesquels les rejets n'étaient plus traités, ainsi qu'à d'importantes émissions diffuses.

Un arrêté préfectoral imposant l'arrêt de la ligne de production lors des défaillances des installations de collecte et de traitement des rejets a été pris en avril 2012, et l'entreprise a fait l'objet d'amendes administratives en 2012 et 2013 pour non-respect de celui-ci. Elle a été amenée à réaliser une évaluation approfondie de son fonctionnement, à mettre en œuvre un plan de réduction des émissions du site de Mont et à revoir son dispositif de contrôle interne et de suivi environnemental.

La France a obtenu en 2013, après expertise des meilleures techniques disponibles par un bureau d'études, que cette unité industrielle bénéficie de la majeure partie des quotas européens et que copie des quotas l'intéressant soit désormais notifiée à l'État français.

Ce dossier a mis en évidence la nécessité de mieux contrôler les émissions, y compris diffuses et fugitives. Il est, notamment, apparu que les arrêtés préfectoraux fixaient jusqu'alors des normes de rejet pour le mode de fonctionnement normal mais n'encadraient pas le fonctionnement en mode dégradé (pannes ou arrêt des installations de traitement des émissions pour maintenance). Les services de l'État ont entrepris de remédier à cette lacune en révisant les arrêtés applicables aux industries du bassin.

Il importe de tirer tous les enseignements de ce dossier d'autant que les nouvelles activités en développement sur le bassin industriel utilisent des substances très toxiques (comme l'acrylonitrile à Lacq) ou dont les effets sur l'homme demeurent mal connus (cas des nanotubes de carbone fabriqués par Arkema à Mont). La portée de ces enseignements peut dépasser, au demeurant, le bassin de Lacq et intéresser d'autres sites chimiques classés Seveso.

## II - La sécurité des transports

Le transport de matières dangereuses du bassin de Lacq est assuré, à parts sensiblement égales, par voies routière et ferrée. Un rapport de 2007 sur le plan de réduction et d'élimination des déchets dangereux en Aquitaine observait l'absence d'informations et de schéma d'organisation préférentielle des flux de matières dangereuses.

Une étude préalable à un projet de zone logistique de matériaux dangereux en lien avec le port de Bayonne révèle que l'offre de stockage de produits dangereux sur le bassin de Lacq n'est pas en adéquation avec la demande des acteurs et que le stockage de courte durée est souvent réalisé à bord des véhicules-citernes ou des wagons. Une part du risque, très encadré par la réglementation sur les installations classées pour les sites industriels eux-mêmes, est reportée sur le transport. Les contrôles semblent trop peu nombreux pour être dissuasifs.

La loi, dite loi Bachelot, n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, qui régit notamment la sécurité des infrastructures, impose au gestionnaire d'infrastructures de transports des études de danger pour les pôles qui accueillent des trafics de produits dangereux, et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2, donne au préfet le pouvoir d'imposer des mesures d'aménagement et d'exploitation à la suite de ces études. Un décret du 3 mai 2007 limite le champ de cette disposition aux pôles ferroviaires majeurs (présence de 50 wagons simultanément), ce qui exclut l'Aquitaine. Plutôt que des seuils, le conseil général des mines, le conseil général des ponts et chaussées et l'inspection générale de l'environnement avaient recommandé en 2004 d'établir des listes d'infrastructures. La gare d'Artix y figurait. Les gares des Pyrénées-Atlantiques intéressées par les flux de matières dangereuses de Lacq, dont celle d'Artix, n'ont pas fait l'objet de plans locaux « marchandises dangereuses ». Obligatoires dans les gares de triage, ils peuvent être mis en place dans les autres gares par le gestionnaire d'infrastructures. Il n'existe pas non plus de plans particuliers d'intervention (PPI) « gares ».

Particulièrement sensible sur le bassin de Lacq est la question des installations terminales embranchées (ITE), qui comportent deux parties, l'une sur le domaine public ferroviaire qui relève de Réseau ferré de France (RFF)<sup>3</sup>, l'autre étant privée. Deux des trois accidents ferroviaires de transport de matières dangereuses survenus depuis 2008, qui auraient pu être graves, ont concerné la partie privative des ITE. Les accidents recensés révèlent une lacune de la réglementation. À la différence du régime des installations classées, les textes ne définissent pas d'autorité de contrôle des ITE et ne précisent pas le partage des responsabilités entre l'exploitant et l'utilisateur des voies. RFF mène un programme de modernisation des voies sur ses emprises foncières. Mais la réglementation applicable au réseau national ne s'applique pas à la partie privée des ITE, sauf convention.

Sur le bassin de Lacq, certaines voies relèvent d'une association d'industriels et d'autres sont gérées par les industriels eux-mêmes. Le préfet a dû demander à tous de préciser leurs périmètres d'intervention respectifs. La sécurité des ITE est un enjeu d'autant plus actuel que les moyens ferroviaires de la plateforme de Lacq étaient jusqu'à présent compris dans le périmètre des installations classées de TOTAL et réglementés à ce titre par arrêté préfectoral. Cette situation cessant avec l'arrêt d'exploitation de TOTAL, le problème de réglementation des ITE devient plus aigu avec le transfert des installations à des tiers.

---

<sup>3</sup> Devenu par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire SNCF Réseau.

### **III – Le traitement des sols et des eaux**

#### **a) Le passif environnemental**

L'industrialisation du bassin a eu lieu à une époque où la réglementation environnementale était quasiment inexistante. Il en résulte un passif environnemental qui a conduit à inscrire la zone sur la liste des points noirs recensés dans le Plan national santé environnement (PNSE).

Les quatre plateformes chimiques de Mont, Lacq, Mourenx et Pardies-Noguères sont classées comme sites pollués. Après la fermeture de l'usine de Celanese, un arrêté préfectoral du 26 novembre 2012 a prescrit la sécurisation du site, la couverture des fosses à noir de carbone et le retrait des terres contaminées par le mercure. De même, l'implantation de l'usine Toray a nécessité, en 2012, d'importants travaux préalables de dépollution réalisés dans des délais contraints.

Pour anciennes qu'elles soient, ces pollutions des sols sont lourdes de conséquences. Elles ont notamment un impact sur les nappes phréatiques. Sur le site d'Arkema à Mont, malgré une évaluation des risques prescrite en 1998 par arrêté préfectoral, il était constaté, en septembre 2007, que les pollutions sur la nappe perduraient, et, en février 2011, que leur persistance impactait les eaux tant souterraines que superficielles. Un arrêté préfectoral du 19 mars 2013 a prescrit de stopper le panache de pollution hors du site industriel. Le déploiement de la solution technique retenue est en cours. Sur le site Yara de Pardies, une forte concentration en nitrates persiste dans la nappe. À Mourenx, les pollutions historiques se manifestent depuis 2001 par une coloration au point de résurgence de la nappe phréatique. À la fin de 2008, le préfet a invité les maires des communes concernées à prendre des arrêtés de restriction des usages de l'eau souterraine. Il n'a pas encore été établi de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du gave de Pau qui coule à proximité. Pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, l'élaboration de ce schéma ne pourra intervenir qu'à partir de 2016, après adaptation de la gouvernance et des compétences du syndicat intercommunal du gave de Pau.

Les enjeux liés aux pollutions passées devraient être mieux anticipés, notamment par les services de l'État, de façon à éviter leur traitement dans l'urgence.

#### **b) Le traitement des effluents**

Le traitement des effluents des industries chimiques devait reposer sur deux solutions : l'accroissement des injections dans le réservoir géologique Crétacé 4000 et la mise en service d'une station de traitement des eaux biodégradables.

Le réservoir Crétacé 4000 est constitué des couches géologiques situées à 4 000 mètres de profondeur d'où est extrait le gaz naturel. À l'origine, seule l'eau séparée du gaz naturel était réinjectée, mais, à partir des années 1970, des effluents aqueux des plateformes chimiques de Lacq et de Mourenx ont été introduits dans la structure géologique. Cette pratique, unique en France, n'a reçu de fondement légal qu'avec la loi Bachelot de juillet 2003, sous réserve de son innocuité à long terme pour les couches profondes.

La possibilité d'injection d'effluents chimiques dans le Crétacé 4000 était, à l'origine du projet de reconversion, considérée comme une donnée essentielle pour envisager des implantations industrielles nouvelles. À la suite du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de mai 2000, une étude générale de sûreté, prescrite par arrêté préfectoral, a été menée par TOTAL, avec contre-expertise du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), et elle a conduit le conseil supérieur des installations classées à émettre, en janvier 2002, un avis favorable assorti de conditions techniques strictes. Un nouvel avis a été donné en 2010 pour les effluents d'Arkema à Mont.

Ces conditions techniques ont été mises en œuvre, à l'exception du suivi bactérien, pourtant jugé indispensable par le BRGM. Les rejets industriels sont assujettis à la directive européenne n° 2010/75/UE du 24 novembre 2010 du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), qui fixe pour objectif la mise en œuvre des « meilleures techniques disponibles » pour prévenir et réduire la pollution générée par l'industrie. Les entreprises ne peuvent désormais avoir recours à l'injection, sous le contrôle de l'État, que lorsque le coût des solutions alternatives ne peut être supporté par l'activité concernée. Les volumes injectés sont en nette diminution.

Une alternative technique aux injections dans le Crétacé 4000 a été conçue en traitant les effluents dans la station d'épuration collective d'eaux biodégradables (STEB).

La STEB traite, depuis 2002, les effluents de plusieurs établissements des sites de Lacq, de Mont et de Mourenx et a vocation à recevoir ceux des sociétés nouvellement accueillies. Certains rejets toxiques, non traitables par la station ou susceptibles de réagir avec d'autres effluents, restent éliminés par injection. Un grand nombre de substances, détectées dans les flux entrants de la station d'épuration, ont des teneurs inférieures aux seuils de détection en sortie de station, hormis certains métaux. Les substances médicamenteuses ne sont toutefois pas spécifiquement contrôlées, malgré la présence d'une unité de fabrication de principes pharmaceutiques. L'exploitant de la station a fait l'objet d'une mise en demeure préfectorale en 2011 à la suite de rejets de matières en suspension dans le gave de Pau et de dépôts sur son lit, constatés en 2008 et en 2010 par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), avec un impact sur les écosystèmes. En dépit des mesures mises en œuvre, cette question n'est toujours pas réglée.

#### **IV – La sécurité sanitaire**

Le bassin de Lacq a été historiquement confronté à une forte pollution de l'air par le dioxyde de soufre et le fluor. Les volumes d'émission enregistrés ont conduit en 2007 la Commission européenne à mettre en demeure l'État français. Le nombre de dépassements des valeurs réglementaires a été divisé par six entre 2008 et 2010. Un dispositif d'alerte aux populations sur le dioxyde d'azote et le dioxyde de soufre a été mis en place par arrêté préfectoral en janvier 2010. Mais la diversification de l'activité s'accompagne du rejet de nouvelles substances. Une évaluation dite de risque sanitaire de zone réalisée à l'initiative des services de l'État, achevée en 2007 et révisée en 2013, a fait apparaître que la population, dont des populations sensibles (accueillies dans des écoles, crèches, hôpitaux et maisons de retraite), est exposée à plus de 140 substances différentes.

L'étude révisée de 2013 a mis en évidence une forte réduction de quatre<sup>4</sup> des cinq substances identifiées comme préoccupantes par l'étude de 2007 et justifiant un suivi particulier. Elle observe cependant une augmentation des émissions de benzène, et des incertitudes demeurent sur la mesure de certaines substances (acroléine, acrylonitrile).

Ces études de risque sanitaire de zone estiment les risques pour les riverains, compte tenu de leur exposition calculée le plus souvent sur la base de modélisations, en supposant qu'ils sont exposés pendant toute la durée retenue au niveau de pollution de l'année de référence. Elles ne prennent en compte que les polluants atmosphériques et non le risque global, ne tiennent pas compte de l'éventuelle exposition professionnelle et ne sont pas en mesure d'estimer d'éventuels « effets-cocktails ». Elles ne constituent donc pas des études épidémiologiques.

Une étude géographique exploratoire du risque sanitaire, menée en 2002 sur la période 1968-1998 par l'Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement (ISPED) de l'université de Bordeaux 2, avait fait ressortir une surmortalité de 14 % dans la zone proche des installations industrielles chez les moins de 65 ans. L'étude précisait que l'observation

---

<sup>4</sup> Dioxyde de soufre, dichlorométhane, acétaldéhyde et oxyde d'éthylène.

de l'évolution de la mortalité au cours du temps indiquait une tendance de plus en plus marquée à la surmortalité au sein de la zone industrielle, avec une surmortalité par cancer sur la période 1991-1998 chez les moins de 65 ans de 39 % par rapport à la zone témoin la plus éloignée. Cependant, l'étude ne pouvait conclure en termes de causalité avec les émissions de polluants. C'est pourquoi elle avait préconisé, comme l'Institut national de veille sanitaire (InVS) qui avait validé ses conclusions, une étude épidémiologique complémentaire. Cette recommandation n'a pas été suivie.

De même, les dispositions du Plan national travail santé prévoyant l'échange d'informations anonymes entre la médecine du travail et les services de santé publics n'ont pas été mises en œuvre. Le plan régional de la qualité de l'air de 2002 avait pourtant préconisé de nouer des relations avec la médecine du travail et la caisse régionale d'assurance maladie d'Aquitaine.

La Cour formule, en conclusion, les quatre recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : renforcer le rôle d'expertise, d'orientation et de contrôle de l'État au regard de l'obligation de mise en œuvre des meilleures techniques disponibles définies dans la directive européenne n° 2010/75/UE du 24 novembre 2010 du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) ;
- **Recommandation n° 2** : améliorer l'encadrement réglementaire des quotas d'émission des rejets industriels potentiellement dangereux et autorisés par le Règlement CE N° 1005/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone en application du protocole de Montréal ;
- **Recommandation n° 3** : améliorer la prévention des risques de transports de matières dangereuses et la sécurité des installations terminales embranchées ;
- **Recommandation n° 4** : mieux encadrer la sécurité sanitaire des sites industriels dont les activités exposent les populations et les travailleurs à des pollutions anciennes ou nouvellement identifiées. Associer la médecine du travail.

-----

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication<sup>5</sup>.

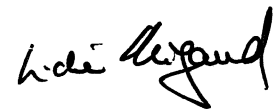
Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;

---

<sup>5</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous votre signature personnelle exclusivement, sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : [greffe.presidence@ccomptes.fr](mailto:greffe.presidence@ccomptes.fr).

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné, convenue entre elle et votre administration.



**Didier Migaud**