

MAITRISE DE LA SECURITE INDUSTRIELLE

**Rapport du groupe de travail présenté par Hubert Roux,
Ingénieur Général des Ponts et Chaussées honoraire**

1 - INTRODUCTION

La catastrophe de Toulouse du 21 septembre 2001 a profondément interpellé le CNISF qui a mobilisé ses membres pour apporter sa contribution au débat national décidé par le Premier Ministre de l'époque. Les propositions d'action établies sur la base d'une large concertation des instances du CNISF et notamment de ses Unions Régionales, URIS, ont fait l'objet du rapport du 23 janvier 2002 remis au Premier Ministre et aux Parlementaires concernés ainsi qu'à Philippe Essig, coordonnateur du débat.

Conscient de l'importance de la maîtrise de la sécurité industrielle pour l'avenir de l'industrie de notre pays ainsi que pour de nombreux ingénieurs et particulièrement les plus jeunes, le bureau du CNISF a souhaité engager une réflexion collective de fond sur l'ensemble des problèmes soulevés par les risques majeurs technologiques. A cette fin, il a mis en place un groupe de travail composé d'ingénieurs ayant exercé des responsabilités très diversifiées tout au long de leur carrière professionnelle, dans l'Entreprise ou l'Administration, dans la technique ou le management, dans les usines ou au siège, en France ou à l'étranger. Ce groupe s'est réuni 10 fois en séance plénière entre juillet 2002 et juillet 2004. Il a pu ainsi confronter les avis de ses membres entre eux mais aussi avec les responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques décidées aux niveaux européens et français. Sur la base des travaux du groupe, le CNISF a apporté son concours à la préparation de la loi du 30 juillet 2003 sur la « Prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages » en faisant part de ses observations et propositions à l'Administration et aux Rapporteurs désignés par le Parlement. Il en a été de même pour la loi du 13-08-2004 de « Modernisation de la Sécurité Civile ».

De façon générale, durant ces deux années de fonctionnement du groupe et en dépit de l'absence d'explications convaincantes concernant les circonstances et les causes de la catastrophe de Toulouse, on a pu constater, dans tous les milieux concernés ou presque, des évolutions significatives, des prises de conscience et des décisions nombreuses et importantes. Dans ces conditions, le présent rapport propose les actions essentielles à réaliser à moyen terme pour conforter les premiers résultats acquis et atteindre ainsi une plus grande maîtrise de la sécurité des installations industrielles.

Les travaux du groupe ont concerné essentiellement les installations industrielles dites « Seveso seuil haut » au nombre de 629 pour la France auxquelles il faut rajouter certains ouvrages d'infrastructure routière, ferroviaire, portuaire, de navigation intérieure ou d'installation multimodale soumis à la loi du 30 juillet 2003 (article 6) en raison des dangers dûs à la présence de matières dangereuses. Dans le présent rapport, on s'est efforcé de traiter les différents aspects des problèmes de risque dans ces installations sans étendre la réflexion à l'industrie nucléaire qui fait l'objet d'une réglementation spécifique, dans l'ensemble plus moderne et dont de nombreux caractères doivent inspirer après adaptation toute réflexion sur les risques. On ne traite pas non plus des autres activités industrielles sources potentielles de dangers technologiques, relevant ou pas de la législation des installations classées, encore que de nombreuses conclusions y soient applicables en tenant compte de la taille souvent plus modeste des entreprises en cause.

Après une présentation rapide des premiers progrès accomplis, le rapport reprend les 5 aspects principaux de la politique de maîtrise de la sécurité industrielle soit :

- la coopération des acteurs entre eux et l'implication des populations sous la responsabilité des maires, véritable « ardente obligation » pour tous suivant une formule célèbre
- la réduction du risque à la source sous la responsabilité de l'exploitant, pour laquelle les progrès doivent être poursuivis avec vigueur
- la maîtrise de l'urbanisation et la sécurisation des constructions pour lesquels il faut parvenir à créer une dynamique forte
- l'intégration au dispositif général des impératifs de l'organisation des secours et de la sécurité civile
- la participation efficace des professionnels de l'assurance

En conclusion, les principales conclusions du rapport sont rappelées.

2 - LES PROGRES ACCOMPLIS DEPUIS 2002

21 Le travail législatif et réglementaire a été particulièrement important et il reste à le terminer.

Au niveau européen, la directive SEVESO 2 a été approuvée le 9 décembre 2002 en remplacement de la directive SEVESO 1 approuvée le 24 juin 1982 et a fait l'objet le 9 septembre 2003 de modifications qui étaient demandées par plusieurs pays dont la France.

En France, la période a été marquée, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, par la préparation puis le vote de la Loi du 31 juillet 2003 qui nécessite pour son application la publication d'une trentaine de décrets qui sont tous en cours de préparation sur la base des résultats d'une large

concertation. Leur publication est attendue pour les prochains mois. Ceux relatifs aux PPRT, Plan de Prévention des Risques Technologiques et aux CLIC, Comité Local d'Information et de Concertation, sont particulièrement urgents car ils permettront aux Préfets de lancer les études dans une perspective pluriannuelle et de rénover le cadre de la concertation autour de chaque site à partir de nouvelles bases.

Le Conseil des Ministres du 25 février 2004 a adopté un projet de loi de « Modernisation de la Sécurité Civile » qui, après amendements, est devenu la loi 2004-811 du 13-08-2004. Dans l'avis qu'il a émis sur ce projet, le CNISF a particulièrement insisté sur l'impérieuse obligation de renforcer la coopération et la coordination entre les acteurs de la maîtrise de la sécurité industrielle parmi lesquels les responsables de la sécurité civile ont un rôle très important et sur la nécessité de prendre directement en compte les risques liés à la malveillance et au terrorisme.

22 Les nouvelles dispositions législatives et réglementaires entraînent un important travail d'actualisation et de création de nombreux documents liés à la sécurité des installations dans des délais très brefs.

Les documents relatifs aux installations anciennes et en premier lieu les études de danger, doivent être remis en chantier pour s'adapter aux nouvelles réglementations et prendre en compte plus directement les risques liés à la malveillance et au terrorisme. Ce travail déjà commencé entraîne une lourde charge pour les industriels. Le renforcement des effectifs de l'Inspection des Installations Classées des DRIRE, nécessaire pour analyser ces nouveaux documents et augmenter le nombre des contrôles et améliorer leur qualité, est ainsi devenu urgent. Il a effectivement commencé.

Par ailleurs, les installations les plus importantes liées à la manutention et au stockage de matières dangereuses (ports maritimes et fluviaux, plateformes logistiques...) sont maintenant soumises à la loi du 31-07-2003 et les études correspondantes doivent être engagées suivant des méthodologies qui demandent à être précisées.

23 On comprend que cette phase ait été aussi l'occasion de multiples actions de sensibilisation, de débats et d'échange d'expérience entre ingénieurs, élus locaux, managers, juristes, praticiens et membres des Associations concernées.

Il est impossible de citer toutes les initiatives prises dans ce sens tant de la part de l'Administration que des Elus et des Entreprises sous forme de colloques, séminaires, conférences et publications de livres ou d'articles. Les échanges entre spécialistes des pays de l'Union Européenne se sont aussi développés. Cet effort est manifestement à poursuivre, en priorité au niveau local au plus près des sites industriels, pour connaître et faire connaître les meilleures pratiques et pour certains thèmes au niveau européen ainsi qu'on le verra ci-dessous.

La faible implication des médias, en dehors des périodes de crise, ne peut qu'être regrettée alors que si la prise de conscience des risques liés au terrorisme et à la malveillance a progressé dans l'opinion, il reste encore beaucoup à faire pour développer une culture des risques pour tous et garantir un niveau de sécurité plus élevé, sans se limiter bien entendu aux seuls risques technologiques.

24 De nombreux responsables des Universités et des Grandes Ecoles d'Ingénieurs ont compris la nécessité et la possibilité d'enseigner la sécurité de façon générale avec ses problématiques et ses règles spécifiques.

De fait, l'accumulation du savoir avance vite au point qu'une nouvelle science –la cindynique- se développe, plus synthétique, ouverte aux sciences humaines et en amont des savoirs sur la sécurité propres à chaque domaine d'activité. De nombreuses écoles et plusieurs universités ont mis en place les enseignements correspondants et sont parvenus à y intéresser de nombreux étudiants.

25 Au total, on peut estimer qu'un mouvement a été lancé sur un socle, défini par les Pouvoirs Publics et par la Loi, qui fait l'objet d'un large consensus. Il faut maintenant poursuivre avec continuité sur cet élan. Les propositions ci-dessous répondent à cet objectif.

3 - COOPERATION DES ACTEURS ET IMPLICATION DE LA POPULATION

31 Les acteurs concernés sont nombreux : exploitants, autorités de contrôle, maires et responsables des intercommunalités, responsables de la Sécurité Civile et assureurs mais aussi membres des associations intéressées, professionnels intervenant à quelque titre que ce soit dans les usines ou à leur voisinage et enfin, journalistes et responsables des médias qui jouent un rôle essentiel dans l'information et l'implication du public. Ils doivent avoir leurs responsabilités et leurs missions définies de façon aussi précise que possible pour leur permettre d'agir avec la plus grande efficacité. Ils doivent aussi coopérer ensemble pour tenir compte des conséquences de leurs actes sur les autres parties concernées et assurer une circulation correcte de l'information, en toute circonstance, ce qui nécessite d'ailleurs de s'entraîner avec méthode et régularité. Les préfets ont la charge particulièrement lourde d'assurer la coordination nécessaire entre tous les acteurs mais aussi d'animer l'ensemble du dispositif et de diriger les opérations le cas échéant.

32 Il apparaît qu'à la suite des travaux en cours sur les décrets d'application de la loi du 30 juillet 2003 et du vote de la « Loi de modernisation de la Sécurité Civile », l'ensemble de la réglementation aura été mise à jour en sorte que les responsabilités et les rôles des principaux acteurs seront définis de façon suffisante et que de nouvelles mesures ne feraient que compliquer les problèmes alors que les dispositions à appliquer resteront nombreuses, dispersées et mal hiérarchisées car résultant pour certaines des lois de 1976 et 1977 et pour d'autres de textes plus récents qui ne traitent que d'aspects particuliers de la maîtrise des risques. Aussi, convient-il de donner la priorité à ce qui peut faciliter la compréhension et la mise en œuvre des mesures prises, ce qui peut conduire à des clarifications et simplifications du dispositif réglementaire.

33 Une autre voie de progrès proposée est de rédiger des Guides de Bonne Pratique ainsi que cela a d'ailleurs déjà commencé, par un travail collectif d'échange d'expériences animé par l'administration centrale dont l'action est très appréciée. Ces Guides doivent permettre, grâce à un travail d'échanges d'expérience, de proposer des pratiques efficaces pour traiter concrètement les problèmes dans des circonstances variées, en respectant bien entendu les

réglementations en vigueur et en évitant toute normalisation des comportements. Leur mise à jour doit être périodique afin de pouvoir tenir compte des évolutions de l'environnement social et économique ainsi que des progrès accomplis sur les plans techniques et organisationnels.

Dans ce cadre, une priorité devrait être accordée aux bonnes pratiques des Maires qui ont une responsabilité générale d'ordre public mais aussi de nombreuses obligations définies par des textes particuliers, pas toujours connues des autres acteurs sinon d'eux-mêmes. Or, les Maires ou les responsables des Intercommunalités jouent un rôle essentiel vis à vis des populations concernées depuis l'urbanisme jusqu'à l'alerte et l'organisation des secours en passant par l'information et la préparation des populations. Leur implication est nécessaire sur l'ensemble des dispositifs en place et la taille souvent réduite des collectivités en cause doit être prise en compte. Le plan communal de sauvegarde, prévu par la loi de modernisation de la Sécurité Civile, constitue à ce titre une avancée importante et doit permettre à la sécurité de trouver sa place dans l'ensemble des politiques communales.

34 L'information doit être développée de façon responsable alors que trop souvent les médias ne traitent des risques qu'à l'occasion de difficultés et dans un style de dénonciation de tous et chacun. Il s'agit certes de formation des journalistes mais pas seulement si l'on veut parvenir à une meilleure protection de la population qui doit savoir ce qui se passe et qui peut se passer pour organiser sa vie et avoir les bons réflexes en cas de nécessité. En fait, il s'agit de renforcer la transparence et de développer un langage et un vocabulaire communs aux professionnels et au public sur les sujets concernant tous les partenaires du risque et d'établir et faire connaître les outils de cette communication.

Il convient, par exemple, de préparer et organiser l'intervention des médias prévue par la loi de modernisation de la Sécurité Civile (art.7) pour assurer l'information des populations par « les messages d'alerte et les consignes de sécurité liés à la situation » en cas de risque majeur ou de déclenchement d'un plan ORSEC. Des outils de communication, tenant compte de l'expérience acquise dans le nucléaire, devraient être mis au point en concertation entre l'exploitant, les collectivités territoriales et le Préfet. Il s'agit notamment de l'organisation et des modalités de la pré alerte et de l'alerte proprement dite, de la définition d'une échelle des incidents et de son utilisation ainsi que de l'information sur les risques dûs à l'exploitation et sur la nature des consignes de sécurité susceptibles d'être données. Il est clair que des informations plus générales sur l'exploitation (productions, principes de fonctionnement, emplois..) faciliteront le transfert d'information surtout si elles sont données sur un mode attrayant (visites, tracts..). De même, des exercices donnant l'occasion à tous de s'entraîner devront être organisés régulièrement et expliqués suffisamment. L'information doit être largement distribuée avec pour seules limites, mais impératives, les nécessités du secret commercial et industriel ainsi que de la protection contre la malveillance et le terrorisme.

Les CLIC devraient devenir par la diversité et la motivation de leurs membres un lieu d'échanges et de débats sur la nature et la qualité de l'information diffusée mais il est aussi utile, notamment pour faciliter leur travail, d'enquêter directement auprès des riverains pour connaître leur façon de poser les problèmes ainsi que leurs souhaits. Des indicateurs obtenus par sondage auprès de la population devraient pouvoir rendre compte des progrès accomplis.

Le personnel des exploitations SEVESO est également concerné et la loi du 30 juillet 2003 a précisé les pouvoirs des CHSCT, Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail et donc leurs devoirs. On a d'ailleurs observé que les liens entre communications interne et

externe étaient déterminants et pas seulement dans les petites communes. Il y a donc lieu de veiller à leur cohérence.

L'information est jugée d'une importance telle qu'une concertation étroite et permanente devrait s'instituer entre l'exploitant, le maire et le préfet sur les besoins et les façons d'y répondre.

35 La complexité inhérente aux risques majeurs et l'importance accordée à l'implication de nombreux acteurs entraîne un recours de plus en plus fréquent et important aux experts tout au long des procédures techniques et administratives et des débats qui les accompagnent. On peut, d'ailleurs, observer la variété des besoins en expertise depuis les plus techniques sur des sujets pouvant être très spécialisés jusqu'aux plus générales, le plus souvent présentées à un large public et aux médias, parfois limitées à des domaines bien connus mais souvent ouvertes jusqu'aux limites de la connaissance.

Pour un même sujet, des experts peuvent intervenir avec des formations, des compétences, des réputations et des capacités de communications très différentes sans que le public ne soit à même de saisir cette diversité et d'en tenir compte pour former son jugement. L'hétérogénéité paraît en effet ici la règle alors que le mot « expertise » évoque souvent des certitudes qui ne résistent pas toujours à l'épreuve des faits en sorte que le mot prend parfois un sens ironique, voire péjoratif dans certains milieux. Il s'agit, en fait, de renforcer l'objectivité et la qualité de l'intervention des experts, ce qui ne doit d'ailleurs pas être confondue avec l'apport de certitudes.

Un guide de bonnes pratiques devrait concerner les expertises et les experts. Pour les premières, on ne saurait trop insister sur l'importance de la définition de la mission pour ce qui concerne en particulier, le champ des investigations et la question posée ainsi que les moyens en temps et de toute nature à utiliser. Quant aux seconds, il leur appartient de préciser leur formation, leur expérience, leur compétence et ses limites. Le fonctionnement en collègues d'experts de formation analogue ou complémentaire mériterait aussi des clarifications dans un double souci de transparence et de responsabilité. Les règles éthiques et déontologiques que les experts s'engagent à respecter devraient être formalisées.

On a également remarqué que, dans de nombreux cas, il convient de recourir à des experts étrangers parce que, par exemple, pour des sujets très spécialisés, les rares compétences nationales ont déjà eu à connaître de l'affaire objet de l'expertise ou encore parce qu'il paraît souhaitable de diversifier les points de vue en élargissant le champ des expériences prises en compte. Le développement des échanges entre pays européens est à ce titre très souhaitable.

Cependant, il convient sans doute d'aller plus loin dans un souci de clarification. Faut-il pour autant s'orienter vers une formule d'agrément des experts ? Ou de reconnaissance de certaines qualifications ? Aucune réponse ne s'impose aujourd'hui et il paraît inopportun de limiter la liberté de choix des personnes qui commandent des expertises ou inversement les initiatives de personnes compétentes qui pensent pouvoir rendre des services dans le cadre de l'expertise. Aussi, paraît-il prématuré de trancher dès maintenant ces questions tout en poursuivant les réflexions et les expériences correspondantes. Une charte d'éthique et des codes de déontologie pourraient par exemple être rédigés par un travail collectif réunissant des professionnels de l'expertise, des commanditaires publics et privés et des représentants des médias voire de l'autorité judiciaire, si elle accepte de se joindre à ce travail. Il resterait à assurer la promotion de la démarche pour l'améliorer et l'étendre. Certaines organisations,

publiques ou privées, pourraient d'ailleurs organiser la labellisation de l'expertise pour leurs propres besoins et créer ainsi des références.

36 On a observé ci-dessus que des enseignements de haut niveau sur la sécurité avaient été organisés dans plusieurs Universités et Grandes Ecoles d'Ingénieurs. Ce mouvement mérite d'être encouragé pour établir progressivement une science de la sécurité, s'appuyant aussi sur les sciences sociales et du management ; bien entendu, il convient aussi d'organiser des enseignements spécialisés pour les domaines les plus sensibles et en particulier pour les industries faisant face aux problèmes les plus importants.

On a constaté avec satisfaction que l'article 4 du projet de loi de modernisation de la Sécurité Civile rendait obligatoire pour chaque élève «la sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours » ainsi qu'un « apprentissage des gestes élémentaires de premier secours ». Ceci constitue, en effet, une avancée significative pour le développement d'une culture de sécurité.

Il faut compléter cette mesure par des actions de sensibilisation et formation dans d'autres milieux par formation initiale ou continue. Il paraît, en particulier, indispensable de recommander, voire d'imposer une formation à tous ceux qui accèdent à des responsabilités comportant ou pouvant comporter des interventions liées à la sécurité qu'ils soient élus locaux ou en service dans le secteur public ou dans les entreprises.

37 L'effort de rigueur et d'innovation accompli par les praticiens mériterait d'être accompagné et soutenu par une relance de la recherche pour répondre aux nouveaux défis de plus grande garantie de la sécurité industrielle. Des priorités seront définies ci-dessous pour chaque « ligne de défense ». On se limitera ici aux mesures générales.

On soulignera d'abord la nécessité de progresser dans la connaissance générale des risques en accompagnant le développement des enseignements noté ci-dessus. Les méthodologies concernant les PPRT et les travaux des CLIC ou encore les conditions d'élaboration et de diffusion de l'information devraient être prioritaires. L'intérêt du recours aux sciences sociales ne peut être sous-estimé ainsi que celui des démarches pluridisciplinaires.

L'objectif d'organisation des recherches est aussi important. La France dispose de nombreux organismes d'étude et de recherche qui ont chacun leur mission, ce qui explique pour partie leur nombre souvent jugé trop important et qu'il faudrait, si possible, réduire.. Outre de nombreux laboratoires universitaires, on peut nommer les organismes suivant : INERIS, institut national de l'environnement et des risques industriels, INRS, institut national de recherche sur la sécurité à Nancy, INRETS, institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, CERTU, centre d'études sur les réseaux et les transports urbains, ICSI, Institut pour la Culture de Sécurité Industrielle à Toulouse, CNPP, Centre National de Protection et de Prévention, INHES, Institut National des Hautes Etudes de Sécurité en se limitant aux plus importants. Une plus forte impulsion paraît nécessaire pour traiter plus complètement les problèmes sous leurs aspects techniques, organisationnels, sociologiques et financiers sans se limiter, bien entendu, aux installations « SEVESO » L'objectif est de mieux faire connaître les ressources d'études et recherche, de permettre leur coordination et de faciliter le traitement des interfaces entre organismes mais aussi entre les milieux de la recherche et de l'industrie avec ceux des collectivités territoriales, des membres des CLIC et des autres représentants du public. Cette mobilisation des universités et des autres organismes d'études et de recherche devrait être aussi recherchée avec l'objectif majeur de développer un

réseau de pôles et centres techniques et de recherche, chacun de taille suffisante et bien ancré dans leur région. Ce réseau doit s'étendre aux organismes apportant déjà ou pouvant apporter une contribution utile comme l'AFNOR, association française pour la normalisation et l'OPPBTP, office pour la protection et la prévention dans le bâtiment et les travaux publics. Cet effort doit aussi s'articuler avec ceux décidés par l'Union Européenne dans le cadre du comité de suivi de la directive SEVESO et dans les PCRD, programme coordonné de Recherche et Développement, mais un effort propre à la France paraît aussi nécessaire. Au-delà du programme national déjà décidé et à poursuivre, il faut définir et mettre en place une cellule centrale avec des moyens permanents afin d'assurer la continuité nécessaire.

38 Cet effort de recherche doit s'appuyer essentiellement sur une connaissance concrète et réaliste des installations industrielles et de la lutte contre les risques. A ce titre, l'analyse des incidents et accidents constitue une source de connaissance irremplaçable. Le BARPI joue un rôle essentiel dans l'analyse, la synthèse et la conservation des résultats obtenus à la suite des comptes-rendus d'accidents dont il a connaissance d'autant qu'il est en relation continu avec les organismes analogues de l'Union Européenne. Il faut aller plus loin pour améliorer l'information de tous les acteurs et inciter les entreprises à y contribuer de façon volontaire.

En particulier, les enquêtes organisées par l'Etat après des accidents ou incidents doivent prendre un caractère moins exceptionnel et être organisées dans un cadre prévu à l'avance comme c'est le cas pour les accidents de transport. La Loi devrait donc leur donner un statut et une institution, être chargée explicitement du suivi des décisions prises en conclusion de ces enquêtes.

Il serait ainsi possible de distinguer le travail de retour d'expérience de celui de gestion de la crise proprement dite, l'un et l'autre n'ayant pas les mêmes objectifs et ne répondant pas aux mêmes exigences, de délais en particulier. La procédure judiciaire, éventuellement ouverte, n'est évidemment pas concernée par cette proposition et il convient d'assurer l'indépendance de chacune de ces enquêtes, judiciaire et administrative, l'une par rapport à l'autre. Elles n'ont pas les mêmes objectifs ni les mêmes méthodes même si l'une et l'autre concernent le même accident.

39 Il est impératif d'assurer le suivi et l'évaluation après plusieurs années d'expérience de l'ensemble du dispositif mis en place tant au niveau central qu'au niveau local. L'expérience montre qu'une telle évaluation est d'autant plus efficace qu'elle a été prévue et organisée à l'avance pour assurer la collecte des données et en fixer les priorités en tenant compte des évolutions observées. Il est donc proposé d'en décider du principe à un niveau interministériel de façon à couvrir l'ensemble des problèmes de maîtrise des risques industriels et à y intéresser tous les partenaires concernés : exploitants, élus locaux, organismes de recherche, de formation et d'étude, responsables de la sécurité civile, membres des CLIC de façon générale et, bien entendu, les administrations concernées de l'Etat.

Enfin, l'Etat devrait mettre en place une structure centrale capable à la fois de manifester sa détermination d'assurer un plus haut niveau de sécurité par une action continue sur le long terme et de donner les impulsions nécessaires à tous les responsables de cette sécurité dans un cadre interministériel capable de développer la coordination indispensable. Monsieur Philippe Essig avait proposé en se référant à la DATAR la création d'une Délégation aux Risques Industriels. L'exemple de la Délégation Interministérielle à la Sécurité Routière a aussi montré son efficacité, en donnant au directeur d'administration centrale le plus concerné un rôle interministériel, ce qui conduirait pour les risques majeurs d'étendre les responsabilités

du Directeur de la Prévention des Pollutions et des Risques L'importance du développement d'une culture de sécurité pour tous ainsi que la similitude, sur de nombreux points, des techniques de lutte contre les risques naturels et technologiques (zonage, protection de certaines habitations, assurances, information et implication des populations..) entraînent, pour l'Etat, la nécessité d'une coordination plus étroite qui peut conduire à une structure en charge de l'ensemble des risques majeurs. Compte tenu des limitations du champ de ses investigations, le groupe ne saurait recommander une solution particulière mais considère qu'il convient d'affirmer une attitude dynamique de l'Etat ne serait-ce que pour éviter une interprétation « frileuse » et semble-t-il erronée de l'introduction dans la Constitution de la Charte de l'environnement et du principe de précaution.

4 - LA PREMIERE PRIORITE EST DE REDUIRE LE RISQUE A LA SOURCE

On estime généralement sur la base des statistiques disponibles sur les dix dernières années que sur les 700 décès constatés chaque année au titre des accidents du travail, 40 ont une cause liée à la technologie, 5 sur ces 40 concernant l'industrie chimique, ce qui témoigne de la maîtrise des risques déjà obtenue par l'industrie. La comparaison de ces chiffres avec ceux des accidents de la route ou des accidents domestiques par exemple ne doit pas détourner de la conviction qu'il est possible d'assurer une plus grande maîtrise des risques industriels, indépendamment des causes des accidents qu'elles soient technologiques, humaines, naturelles ou liées à la malveillance ou au terrorisme. Les propositions ci-dessous se justifient par la recherche d'un plus haut niveau de sécurité, par la nécessité de rapprocher nos pratiques de celles en usage dans d'autres pays en particulier européens et pour certaines d'entre elles, par le fait que le thème de la sécurité se banalise et qu'il convient de développer une culture de sécurité dans toutes les couches de la société.

41 La responsabilité de l'exploitant constitue le principe de base qu'il faut respecter, approfondir sans cesse et expliquer à l'opinion publique, aussi souvent que nécessaire.

Cette responsabilité s'exerce ainsi qu'on l'a vu dans le cadre de lois et règlements spécifiques qui prévoient, en particulier, l'intervention d'une autorité de contrôle exercé, sous l'autorité du préfet, par les DRIRE, direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement et plus précisément par les agents chargés de l'Inspection des Installations Classées. Cette circonstance explique l'importance donnée ci-dessous à l'évolution de la réglementation et au rôle de l'autorité de contrôle.

Cette importance n'est pas contradictoire, au contraire, avec l'action des industriels responsables conduite pour leur propre compte soit au sein de chaque entreprise soit de façon collective. Les échanges d'expérience, les débats sur les méthodologies ou sur les innovations envisagées et les confrontations entre les diverses façons de poser et résoudre les problèmes participent aussi au progrès. L'Etat se doit d'encourager ces initiatives et y apporter sa contribution notamment par la participation active de ses services, conformément d'ailleurs à une tradition bien établie et appréciée de toutes les parties concernées. On notera seulement que l'effort doit être poursuivi en privilégiant les dimensions locales et plus opérationnelles, les échanges dans un cadre européen et les rapprochements entre les milieux des entreprises et ceux de l'enseignement et de la recherche. Les thèmes les plus concernés par ce dernier aspect sont indiqués ci-dessous au paragraphe 46.

42 Il faut, dans le même sens, que les lois et règlements fixent à l'exploitant, chaque fois que cela est possible, des objectifs contrôlables et non des obligations de moyens que l'expérience montre devenir de plus en plus détaillées au fil des années au point de pouvoir conduire à un transfert de fait de la responsabilité de l'exploitant vers l'autorité de contrôle.

L'arrêté ministériel du 20 février 2004 concernant les silos de céréales et d'autres produits sensibles à des risques analogues montre la voie à suivre puisqu'il a remplacé de nombreuses obligations de moyens d'ailleurs souvent mal appliquées par des objectifs clairs, soumis bien entendu à des contrôles et accompagnés, si besoin est, d'un guide de bonnes pratiques, énonçant des moyens disponibles pour atteindre ces objectifs suivant le contexte des installations.

43 Dans un tel cadre, l'exploitant pourra créer ou développer et faire évoluer ses installations en sachant ce qui lui est demandé du double point de vue des produits et des procédés. Il pourra faire ses choix de matériels et de management, notamment de la sécurité, dès les premières études et mettre en place son propre contrôle en toute connaissance de cause. Il faut en effet, que la sécurité soit prise en compte dès les premières études d'une innovation ou d'une installation et pour cela que l'industriel puisse connaître la réglementation qu'il devra appliquer.

En particulier, l'étude de danger qui est à la base de l'ensemble du dispositif de maîtrise de la sécurité doit être réalisée suivant une méthodologie choisie par l'exploitant tout en répondant aux objectifs assignés par l'Administration. Il a été remarqué à ce sujet que le statut du guide méthodologique paru en 1995 sur l'initiative du ministère de l'environnement et intitulé « Etude de danger d'une installation classée » n'était pas clair puisqu'il ne constitue qu'une annexe à une note émise par la DPPR, Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques, ce qui est regrettable pour un document de cette importance et de cette qualité, d'ailleurs mis à jour en juin 2003.

Par ailleurs, on a noté que les risques liés à la malveillance et au terrorisme devaient, bien évidemment, être explicités dans les études de danger, ce qui ne peut manquer de poser des problèmes lors de leur mise à disposition du public. Certaines règles de confidentialité, simples et de bon sens d'ailleurs, doivent être appliquées et il est nécessaire qu'un texte officiel le permette. Dans son avis sur la loi de « Modernisation de la Sécurité Civile », le CNISF a d'ailleurs demandé qu'il en soit bien ainsi pour tout document mis à disposition du public contenant des informations pouvant faciliter la mise en danger des populations. On rappelle que les assureurs constatent que la malveillance et le terrorisme représentent près de 30% des causes des sinistres industriels recensés.

44 Le rôle de contrôle exercé par les services de l'Etat prendra alors toute sa portée de vérification extérieure sans risque de transfert de responsabilité de l'exploitant vers le contrôleur. Pour les mêmes raisons de claire définition des responsabilités, l'aspect régalien du contrôle des installations classées doit être exercé directement par l'Etat, ce qui n'interdit pas à ses services de faire appel à des expertises spécialisées le cas échéant ni même de déléguer ces contrôles, pour des objets très spécialisés ou même pour des installations complètes, d'importance réduite en général, dans un cadre bien fixé et satisfaisant aux conditions de compétence et de respect du secret professionnel.

L'évolution vers une réglementation par objectif devrait s'accompagner d'un renforcement du caractère technique de l'Inspection des Installations Classées des DRIRE, ce qui est largement

souhaité par les industriels. Le renforcement des moyens en personnel de l'Inspection des Installations Classées devrait faciliter cette évolution. Les inspecteurs des installations classées devraient avoir une expérience directe de l'industrie, allant bien au-delà d'un stage lors de la formation initiale. Certains membres du groupe ont proposé, en complément du recrutement traditionnel, celui de cadres expérimentés de l'industrie décidés à réaliser une seconde carrière à l'inspection des installations classées. Certes, la mise en œuvre d'une telle proposition peut se heurter à des difficultés de statut et à de nombreux problèmes pour fixer le mode de recrutement et le montant des rémunérations, par exemple. Ces difficultés ne paraissent pas insurmontables et le projet de loi en cours de préparation sur le statut des fonctions publiques devrait permettre des avancées significatives. En tout cas, l'inspection des installations classées pourrait ainsi renforcer son expérience collective en la diversifiant.

Dès lors que les responsabilités de chacun seraient précisées et comprises de tous, de nombreuses améliorations seraient plus faciles à réaliser : plus large accès des inspecteurs des DRIRE à la consultation sur place des documents internes à l'entreprise tels que notes de service fixant des prescriptions particulières ou organisant le SGS Système de Gestion de la Sécurité, organisation d'inspections communes ou coordonnées avec l'inspection du travail ou avec les CRAM, Caisse Régionales d'Assurance Maladie, appel à des experts extérieurs ainsi qu'on l'a vu ci-dessus et aussi à des spécialistes de la malveillance et du terrorisme.

La compréhension du public serait aussi facilitée et la portée du travail de contrôle mieux appréciée en évitant les attitudes extrêmes d'assimilation à une vérification purement formelle et bureaucratique et, en sens inverse, à une garantie de sécurité au sens fort qu'a ce mot en matière financière. La relation entre l'appréciation sur le passé, travail de l'inspection et le jugement pour l'avenir, qui intéresse les tiers, est, en effet, toujours difficile à établir et à justifier et, en partie, aléatoire. L'expérience montre, aussi, que le passage à une conception plus réaliste et plus concrète nécessite une certaine connaissance du travail des inspecteurs et de leurs relations avec les exploitants, ce qui exige du temps et le développement d'une culture de sécurité. La prise en compte des besoins du public doit, de façon générale, être assurée dès la conception des procédures et non se juxtaposer à des pratiques établies à partir des seules analyses techniques. Une claire distinction entre objectifs et moyens va évidemment dans le sens souhaité.

Il serait d'ailleurs souhaitable de développer la connaissance des besoins en information des riverains et du public et de développer les outils correspondants. On a noté à ce sujet l'efficacité en termes de communication des échelles évaluatives mises en œuvre pour caractériser les incidents dans le nucléaire ou même les risques dans le cas de la météorologie. Le couplage entre évaluation des situations, information du public et décision par l'autorité responsable le cas échéant doit, de façon générale, être développé. Les résultats obtenus pour l'information de ceux qui travaillent dans l'exploitation ou habitent à proximité ou encore y exercent une activité devraient aussi faire l'objet d'évaluations objectives.

45 L'article 6 de la loi du 30 juillet 2003 stipule que « Lorsque du fait du stationnement, du chargement ou déchargement de véhicules ou d'engins de transport contenant des matières dangereuses, l'exploitation d'un ouvrage d'infrastructure routière, ferroviaire, portuaire ou de navigation intérieure ou d'une installation multimodale peut présenter de graves dangers pour la sécurité des populations, la salubrité et la santé publique, directement ou par pollution du milieu, le maître d'ouvrage fournit à l'autorité administrative compétente une étude de dangers ».

Les conclusions du groupe de travail du CNISF sur les transports de matières dangereuses sont reprises ci-dessous

◦ réaliser une étude du suivi des marchandises les plus dangereuses à l'aide des technologies de l'information et de la communication telles que le GPS, en évaluant les avantages en résultant pour la sécurité et les coûts d'équipement et d'exploitation.

◦ généraliser les études de danger, notamment dans les installations fixes avec une méthodologie et des objectifs fixés par des référentiels définis au niveau européen.

◦ développer les outils de recherche systématique d'itinéraires globaux cohérents offrant le maximum de sécurité.

◦ créer des parkings sécurisés pour accueillir les matériels routiers de marchandises dangereuses durant leurs arrêts en cours de déplacements, le long des principaux itinéraires ou avant et après leur chargement et déchargement *en ville*.

46 On a souligné en 36 ci-dessus la nécessité d'un renforcement de la recherche sur les risques majeurs technologiques ; on signalera ci-dessous des thèmes concernant la réduction du risque à la source

- développement de produits et process moins dangereux
- prise en compte de l'ensemble production-transport-stockage-distribution relatif à une filière industrielle de façon à en réduire les risques globaux
- relations et complémentarités entre approches déterministes et probabilistes dans l'évaluation des risques
- détermination des conséquences des accidents en liaison avec la maîtrise de l'urbanisation et la sécurisation des constructions

5 - REALISER UN PROJET DE RENOUVELLEMENT URBAIN ET ASSURER LA MAITRISE DE L'URBANISATION ET LA SECURISATION DES CONSTRUCTIONS

Plus de 1 million de personnes vivent à l'intérieur d'un périmètre de risque industriel, défini suivant la réglementation, autour des installations classées « SEVESO SEUIL HAUT » et davantage si l'on abaisse le seuil de prise en compte des dégâts corporels et matériels. D'ailleurs, face aux nuages toxiques, peut-on parler de périmètre dans un sens absolu ?

51 Ainsi qu'il est noté avec force dans le rapport « Risque Industriel et Maîtrise de l'Urbanisation » (n° 2001-0213-01 du CGPC Conseil Général des Ponts et Chaussées) l'évolution de ces quartiers constitue un enjeu important tant du point de vue social qu'économique et il est nécessaire de rechercher ce qui peut y être fait de façon raisonnable en plusieurs années. Tel est l'objectif du projet de renouvellement urbain, qui doit constituer un volet important des PPRT. De nombreux maires, sensibles à ces situations, se sont d'ailleurs regroupés dans l'Association Nationale des Communes pour la Maîtrise des Risques Technologiques Majeurs (ANCMRTM). Un engagement plus important des professionnels

de l'urbanisme et de la construction est aussi nécessaire pour faire face plus directement à ces situations particulières.

Les différentes mesures prévues par la loi du 30 juillet 2003 sont propres à débloquent de nombreuses situations en ouvrant les débats à partir des PPRT dans la perspective de l'élaboration d'un projet d'urbanisme devant se réaliser sur plusieurs années, assurant ainsi la recherche de solutions « à froid ». La nouvelle loi marque ainsi une rupture par rapport à un immobilisme traditionnel qui explique le très faible nombre d'études et d'expériences sur le sujet. On doit signaler cependant quelques thèses de 3^{ème} cycle sur les quartiers à risques et leurs habitants dont celles réalisées par des doctorants de l'Université de Lyon.

Aussi, paraît-il impératif que les ministères concernés s'impliquent davantage sur l'urbanisme des quartiers à risque, désignent un service à titre de centre d'expertise et de ressource et d'animateur des échanges d'expérience entre les équipes chargées des affaires d'urbanisme et de construction dans les PPRT et les CLIC.

52 Cet immobilisme s'explique aussi par l'écart entre cultures industrielles et urbanistiques. En particulier, la simplicité apparente de la définition des périmètres tels que Z1 (zone dans laquelle un accident aurait des conséquences mortelles pour au moins 1% des personnes présentes) et Z2 (zone d'apparitions d'effets irréversibles pour la santé ou de blessures sérieuses), conduisant aux zones de protection rapprochée (ZPR, proche de Z1) et éloignées (ZPE, proche de Z2) conduit à une logique du tout ou rien, manifestement contraire à ce que montre l'expérience comme on a pu le constater à Toulouse où des blessures et des dégâts considérables ont dû être déplorés bien au-delà de ces périmètres. En conséquence, les solutions retenues pour l'urbanisme sont elles-mêmes trop tranchées alors qu'il y aurait lieu de rechercher des solutions dans un cadre plus général tenant compte du risque, sans doute sur un périmètre élargi, mais aussi des besoins de la vie sociale et en s'appuyant sur les multiples possibilités de l'urbanisme et de l'architecture. Les spécialistes de l'industrie et de l'urbanisme doivent travailler en commun sur la définition et la caractérisation des risques technologiques de façon à en faciliter la prise en compte dans la conception de l'urbanisme et des constructions.

53 L'exercice des droits d'expropriation, de préemption et de délaissement, ouverts par la récente loi du 30 juillet 2003, aura des impacts et des conséquences encore mal définies sur des quartiers actuellement peuplés et qui le resteront, pour la majorité d'entre eux. L'objectif du législateur n'est sûrement pas d'en faire des quartiers abandonnés, ce qui suppose au minimum que les habitants puissent se déterminer, se former une opinion et donc avoir quelque idée de l'avenir de leur quartier, ce qui constitue l'un des objectifs des PPRT.

Le Préfet est chargé, avec l'appui des services de l'Etat (Intérieur, Industrie, Environnement, Equipement) de l'élaboration et de l'approbation des PPRT après consultation des CLIC. Il convient donc qu'avec le concours des services centraux les services déconcentrés s'y préparent. Il est en particulier nécessaire de définir les priorités de l'Etat qu'elles concernent les mesures à prendre ou les publics à privilégier notamment pour garantir l'efficacité de l'alerte, l'accès des secours, les modes de maîtrise de la circulation et de façon plus générale la protection des populations, en particulier dans les établissements recevant du public avec une priorité pour les constructions scolaires.

54 L'administration de l'Etat se doit, en outre, de tenir son rôle traditionnel de conseil pour faciliter le travail des CLIC et l'exercice de leurs responsabilités par les élus locaux, ce qui

peut poser des problèmes éthiques aux services chargés du contrôle des installations et conduire, le cas échéant, à la séparation au sein des services des fonctions de contrôle de celles de conseil.

55 Par ailleurs, l'article 21 de la nouvelle loi stipule que l'exploitant doit produire « une estimation de la probabilité d'occurrence et du coût des dommages matériels potentiels aux tiers en cas d'accident ». Pour la bonne application de cette prescription entièrement nouvelle, il est nécessaire de mettre au point une méthodologie et pour les services de l'Etat de se préparer à contribuer à un avis sur ces estimations. La prise en compte de l'évolution, souhaitable ou inéluctable mais souvent imprévisible, des zones riveraines pourra conduire à des incertitudes qu'on ne saurait éluder. De plus, les données chiffrées, bien que limitées aux biens et excluant donc les dommages humains et les pertes d'exploitation, ne seront souvent que difficilement accessibles pour l'industriel. Pour ces raisons, la mise au point du décret en Conseil d'Etat prévu par la loi est particulièrement urgente et doit s'appuyer sur les travaux et réflexions de toutes les parties concernées.

56 Finalement, la bonne application des dispositions de la Loi, si souhaitable qu'elle soit, se heurtera à de nombreuses difficultés sans même tenir compte de l'aversion légitime au risque judiciaire, lui aussi imprévisible. Aussi, faut-il insister sur la nécessaire mobilisation de tous les partenaires concernés en commençant par les services de l'Etat et les organismes de recherches, techniques mais aussi des sciences humaines avec les thèmes prioritaires suivants :

- conception de l'urbanisme et des constructions dans les zones à risque
- conception des barrières physiques pour cloisonner les sites industriels dangereux et les isoler de l'extérieur
- conception des aménagements à mettre en oeuvre dans les établissements scolaires situés dans les zones à risque pour éviter les accidents liés aux bris de vitre et pour offrir un refuge aux élèves en attendant l'arrivée de secours en cas de menace de gaz toxique
- mesures de maîtrise de la circulation à proximité des usines à risque

6 - INTEGRER AU DISPOSITIF GENERAL LA SECURITE CIVILE ET L'ORGANISATION DES SECOURS

L'organisation des secours constitue une des « défenses en profondeur » face aux risques majeurs technologiques et ne peut trouver sa pleine efficacité que replacée dans le cadre de cette politique. Il faut éviter, notamment de la réduire aux conditions d'intervention de personnels spécialisés pour, au contraire, lui donner toute sa place dans la conception de l'aménagement des usines et la gestion de leur sécurité, dans l'évolution des quartiers environnants et dans l'information du public. Les PPRT et les CLIC constituent le cadre correspondant nécessaire et chaque partenaire doit veiller à ce que ces documents jouent pleinement leur rôle.

Les points suivants ont été particulièrement examinés.

61 Même si la loi de modernisation de la sécurité civile ne fait pas explicitement référence à la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, il est

clair que la participation des responsables de la sécurité civile aux outils prévus concernant les différents risques (PPRT et CLIC pour les risques technologiques en premier lieu) est de première importance. Le bureau du CNISF a d'ailleurs émis, à l'intention du Ministre et des rapporteurs désignés par le Parlement, un avis dans ce sens lors de l'examen par le Parlement du projet de loi de modernisation de la sécurité civile.

62 Inversement, les CLIC devront comprendre une représentation suffisante des intérêts de la protection civile et les PPRT devront prendre en compte l'éventuelle intervention des personnels de la sécurité civile, en particulier pour ce qui concerne l'urbanisme, les voies de circulation et les constructions.

63 Les exercices prévus par les différents textes, permettant un véritable entraînement de tous, devront privilégier la coopération entre les différents intervenants et donc les interfaces aux différents stades de conception, d'exécution et d'évaluation. Ils devront aussi refléter la variété des risques et des situations rencontrées et alterner les exercices d'entraînement et ceux d'évaluation des méthodes par nature plus lourds à organiser. A ce sujet, on rappellera seulement que l'exercice organisé le 12 mai 2003 à Seattle par le Department of Homeland Security avec un budget de 16 millions de dollars était centré autour de la communication entre agences spécialisées (voir The New York Times du 13 mai 2003) et que son évaluation, qui fait apparaître de nombreuses insuffisances, a fait l'objet d'une large diffusion.

En particulier, la maîtrise des circulations routière et ferroviaire le cas échéant devrait faire l'objet d'examens systématiques et d'exercices en vraie grandeur et temps réel .

64 La prise en compte de la malveillance et du terrorisme doit faire l'objet d'examen explicite en respectant les impératifs de discrétion qui s'imposent pour assurer la sécurité. Cette nécessité doit être officiellement reconnue, comme il a déjà été dit.

65 L'information du public doit être explicitement tournée vers sa participation et sa protection de façon à favoriser les bons réflexes en cas d'accident La loi de modernisation de la sécurité civile prévoit une sensibilisation de tous les élèves, ce qui constitue un vrai progrès, mais il faut aller plus loin pour impliquer les milieux concernés en encourageant, par exemple, la formation des personnes exerçant une responsabilité comportant ou pouvant comporter un aspect lié à la sécurité.

L'ENSOSP, Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs Pompiers, pourrait participer à cet effort.

66 Parmi les autres questions examinées, on notera les relations entre les POI et les PPI, maintenant intégrés aux plans ORSEC, la modernisation des systèmes d'alerte avec de nombreuses solutions apportées par les nouvelles technologies, la prise en compte renforcée des établissements recevant du public et en premier lieu des établissements scolaires ainsi que la possibilité d'audit des mesures prises par les entreprises pour assurer une meilleure prise en compte de la sécurité civile.

7 - INCITER LES PROFESSIONNELS DE L'ASSURANCE A S'IMPLIQUER DAVANTAGE POUR L'INDEMNISATION DES VICTIMES, LA CONNAISSANCE COLLECTIVE DE L'ACCIDENTOLOGIE ET LE CONSEIL OPERATIONNEL.

L'assurance joue évidemment un rôle essentiel dans toute réflexion sur la maîtrise des risques industriels mais force est de reconnaître que ses techniques, ses obligations et ses mécanismes financiers sont mal connus des autres professionnels concernés par les risques et, à plus forte raison, du public. La difficulté est particulièrement marquée pour les risques majeurs technologiques en raison de leur très faible probabilité face à des coûts qui peuvent être très importants, les uns et les autres n'étant d'ailleurs qu'estimés, en sorte que le montant des primes ne peut avoir une justification simple et indiscutable.

71 La connaissance de l'accidentologie constitue l'une des bases les plus sûres du progrès de la maîtrise des risques. Cependant, on a pu observer que les connaissances disponibles étaient partielles et peu homogènes, ce qui nuit à leur exploitation. En raison des difficultés rencontrées, la profession devrait s'organiser pour assurer la production correcte des statistiques utiles.

Un rapport annuel pourrait d'ailleurs suivre l'accidentologie en France de façon à faciliter la prise de conscience des problèmes, de leur importance et des possibilités de solutions.

72 L'estimation demandée à l'exploitant au titre de l'article 21 porte sur les dommages matériels, ce qui est bien évidemment insuffisant pour prévoir des montants d'indemnisation possibles en fonction de différents scénarios. Elle peut conduire cependant à une vue plus réaliste des véritables enjeux utiles à toutes les parties prenantes, ce à quoi devraient contribuer les professionnels de l'assurance. En particulier, la cartographie de l'occupation de l'environnement d'une usine peut permettre des appréciations des risques mieux justifiées et conduire à des mesures de prévention ciblées et mieux hiérarchisées. Il s'agit d'un domaine relativement nouveau qui devrait faire l'objet d'expériences variées suivant les types concernés de risque et d'urbanisme, dans des délais rapides.

73 La participation des professionnels des risques technologiques à la prévention et notamment de ceux de l'assurance est déjà développée par le CNPP qui relève de la FFSA ainsi que par les compagnies et quelques courtiers. Pour la rendre plus opérationnelle, il faudrait en définir des modalités qui soient compatibles avec les caractéristiques des métiers de l'assurance pour éviter tout conflit d'intérêt, observation d'autant plus importante que les spécificités de l'assurance sont, comme on l'a vu ci-dessus, encore mal connues du public et même des autres professionnels concernés, en règle générale.

74 La réparation des dommages prend là comme ailleurs de plus en plus d'importance pour les particuliers et les entreprises. Elle doit être équitable mais aussi rapide. La loi du 30 juillet 2003 fixe de nouvelles règles en la matière de façon à mieux garantir les droits des victimes personnes physiques principalement. Il est évidemment nécessaire que le suivi de ces mesures en soit rendu public par la production d'un rapport annuel, par exemple.

8 - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, le groupe de travail du CNISF a pu dégager des conclusions et établir des recommandations qui sont rappelées ci-dessous. Leur prise en compte entraînera des progrès significatifs dans la maîtrise de la sécurité industrielle même si, bien évidemment, il n'est pas possible de garantir l'absence de tout accident dans l'avenir.

81 Depuis 3 ans, un travail très important a été entrepris à la suite de la directive SEVESO 2 et des lois du 30 juillet 2003 sur la Prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages d'une part et du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile de l'autre. La mise en œuvre de ces lois constitue la première priorité, ce qui nécessite dans chacune et autour des 620 usines à risques un important travail de terrain à la charge des exploitants et des autorités de contrôle ainsi que des élus locaux et des populations concernées. **La priorité doit être accordée à la bonne mise en œuvre des mesures déjà adoptées ou en cours d'adoption.**

82 **Au niveau local, les PPRT et les CLIC** doivent jouer un rôle central et chacun doit contribuer à leurs succès. Les PPRT organisent la cohérence et la planification sur plusieurs années des nombreuses actions à conduire pour la réduction des risques à la source mais aussi pour la maîtrise de l'urbanisme, l'organisation des secours et la réparation des dommages. Les CLIC, devant réunir tous les acteurs concernés, permettront les débats au plus près des usines à risques sur les meilleurs moyens d'assurer la protection des populations ainsi que son information et son implication.

83 L'engagement des Préfets sera déterminant, sur ce point, pour que chacun joue entièrement son rôle et en premier lieu l'exploitant mais aussi le maire, responsable vis à vis de la population qu'il doit tenir informée, ce qui lui donne une place particulière qui mériterait d'être mieux expliquée aux autres acteurs.

En outre, **l'autorité du Préfet** doit permettre une plus forte coordination des services extérieurs de l'Etat, une définition de leurs priorités d'action plus adaptée aux enjeux locaux et l'organisation de formations communes à tous les acteurs concernés qu'ils relèvent des Collectivités Territoriales, des entreprises ou des services de l'Etat.

84 De façon générale, le groupe a constaté certaines lacunes ou retards de mise en oeuvre qui devraient faire l'objet de correction dans les meilleurs délais. Les principales sont rappelées ci-dessous

- la **malveillance et le terrorisme** sont insuffisamment pris en compte alors qu'ils doivent l'être dans toutes les phases d'études et opérationnelles ainsi que lors de l'information du public
- la prise en compte des infrastructures **de transports** et de stockages **de matières dangereuses** soumises à la loi du 30 juillet 2003 doit être assurée sans délai suivant des méthodologies encore à préciser,
- la **maîtrise de l'urbanisation et la sécurisation des constructions** doivent faire l'objet de programmes de réalisation dans le cadre des PPRT avec une priorité pour les ERP, Etablissements Recevant du Public et plus particulièrement les Etablissements Scolaires. Une animation au niveau central paraît nécessaire pour assurer un dynamisme plus efficace.

- **les priorités de la Sécurité Civile** doivent être intégrées aux PPRT et aux travaux des CLIC de façon à assurer la cohérence de l'ensemble des dispositifs
- l'assurance des risques majeurs, qui prend une importance toujours plus grande, doit être mieux pris en compte dans ces divers aspects (indemnisation mais aussi conseil et information), ce qui nécessite un plus net engagement des professionnels

85 L'importance du partage d'une **culture de sécurité** commune à tous les acteurs et à tous les risques doit aussi être soulignée. Les **instituts spécialisés**, finalement nombreux, doivent accepter ou mieux adopter volontairement une démarche positive de coordination pour parvenir à une fédération de leurs efforts plus efficace et plus claire pour le public. Le développement **des enseignements spécialisés** en sécurité doit être poursuivi avec persévérance. Ce développement des formations initiales et continues doit privilégier les formations conjointes de tous les acteurs concernés afin de favoriser leur coopération tout au long des procédures de la maîtrise des risques. Les **médias** doivent être invités à participer à ces formations de façon à mieux assurer l'information du public. Les **Exploitants**, sur qui reposent les responsabilités les plus fortes, devraient aussi communiquer davantage aux niveaux local, national et européen de façon à faire prendre conscience des progrès accomplis et espérés par leur effort de recherche sur les plans opérationnels et généraux. Les **autorités de contrôle** doivent aussi poursuivre leurs efforts de communication avec le public.

86 **L'Union Européenne** joue dès maintenant un rôle déterminant dans la prise en compte des risques majeurs dans les politiques publiques. Ce rôle doit être amplifié pour favoriser les échanges d'expérience en premier lieu avec les pays ayant obtenu les meilleurs résultats et sur les aspects méthodologiques d'analyse et de prise en compte des risques mais aussi sur le développement d'une science des risques auquel notre pays apporte déjà une contribution significative. L'essor indispensable de la **recherche en sécurité** ne pourra se réaliser que dans un cadre européen ce qui conduit à recommander un effort plus important de l'Union pour assurer l'impulsion et la coordination indispensables des meilleurs centres de recherche.

87 Toute politique de maîtrise des risques majeurs, technologiques ou naturels, s'appuie aussi sur la coopération des acteurs concernés, exploitants et autorités de contrôle mais aussi nombreux professionnels concernés de l'urbanisme, de la construction, des transports, de la sécurité civile et des médias pour ne citer que quelques exemples et enfin élus locaux, associations et populations concernées. L'expérience montre que de nombreux problèmes et souvent les plus délicats se posent aux interfaces aussi **convient-il de renforcer les moyens d'assurer la cohérence des efforts de tous au niveau national comme au niveau local.**

Au niveau central, le cloisonnement entre les ministères demeure la règle. Il faut désigner un Ministère chef de file et tirer parti de la LOLF, Loi Organique relative aux Lois de Finances, pour assurer la traduction budgétaire de la nécessaire coordination des programmes des Ministères concernés et en suivre l'application au fil des années. Une **action interministérielle forte et persévérante** est indispensable pour, par exemple et sans souci d'exhaustivité, veiller à la mise en œuvre des mesures prioritaires telles que le renforcement en personnel de l'Inspection des Installations Classées, simplifier les réglementations en y associant tous les acteurs, arrêter un programme de guides de bonnes pratiques et en suivre l'exécution, définir des modèles d'échelles de gravité et veiller à leur mise en place au niveau local, définir les moyens de développement d'une expertise de qualité, créer une autorité de sûreté à l'image de ce qui a été fait pour l'industrie nucléaire et animer la conception de programmes de recherche et veiller à leur mise en œuvre.

L'Etat doit assumer plus clairement son implication dans cette politique de maîtrise des risques technologiques et manifester sa confiance dans l'avenir de l'industrie française qui constitue une des bases les plus solides de la vie économique et sociale du pays. L'inscription dans la Constitution de la Charte de l'environnement et du Principe de Précaution ne doit pas, en effet, conduire à un développement de la méfiance envers l'industrie qui ne pourrait entraîner qu'une régression injustifiée, ne serait-ce qu'en détournant les plus doués parmi les plus jeunes des métiers d'ingénieur qui sont à la base de tout progrès.

ANNEXES

Composition du groupe

Liste des personnes auditionnées

Cartes des sites SEVESO

Maîtrise de la sécurité industrielle Composition du groupe de travail

Berthier Jean	Pt comité génie civil BTP du CNISF ; précédemment directeur des routes, président de BCEOM société française d'ingénierie , président du conseil national de l'information géographique
Chéreau Pierre	SNPE
Consolini Louis	Membre du Comité intelligence économique et sûreté du CNISF, responsable PPI auprès du préfet de l'Essonne, précédemment conseiller en gestion des risques, puis IHDN
Dal Pont Jean-Pierre	Délégué général de la SFGP, société française de génie des procédés ; précédemment directeur industriel de Rhône-Poulenc
Damel Robert	Président de la commission sécurité industrielle du Conseil National de la Protection Civile ; précédemment ingénieur chez Rhône-Poulenc et maire de Blonville
Defrance Gustave	Précédemment DRIRE pays de la Loire et Picardie, puis Directeur prévention pollution et des risques au Min environnement
Déranlot Jean-Claude	JCD conseil, précédemment pompier de Paris, puis Dr sécurité d'Eurotunnel
Descours Robert	Vice président du CNISF
Dobias Georges	Pt comité transport du CNISF ; précédemment DDE de l'Essonne, DG de l'INRETS, vice pt du syndicat des transports parisiens
Fontenaist Bruno	Préfet
Gavid Pascal	Représentant de l'AGREPI, association des ingénieurs et cadres agréés par le CNPP ; ingénieur prévention conseil à AXA Courtage ; précédemment ingénieur chez Elf puis Alstom
Mordini Claude	Ingénieur chimiste, attaché parlementaire de François Loos, Min, chargé des relations avec les élus au CNISF
Planchette Guy	Président de l'Institut pour la maîtrise des risques et la sûreté de fonctionnement (IMdR-SDF) ; précédemment délégué général à la maîtrise des risques systèmes de la RATP
Roux Hubert	Précédemment directeur régional de l'Équipement de Basse-Normandie, puis Pt de section au conseil général des PC
Tailly François	Administrateur du CNISF , membre de la CTI ; précédemment dir technique d'Atochem
Truyol Albert	Précédemment ingénieur dans le BTP, le chauffage, puis professeur de thermique et responsable de recherche école mines de Paris
Verot Yvan	Précédemment ingénieur procédé et dr d'établissement dans l'industrie chimique, puis dr hygiène sécurité environnement industrie d'Atofina Ancien Pt commission sec industrielle UIC et de la commission risques industriels de l'INERIS, coauteur des guides et cahiers de sécurité de l'UIC
Wiltz Bruno	Vice président du CNISF, précédemment dr du complexe pétrochimique de Gonfreville, puis Dr technique d'Atofina
Observateurs Campagnac Elisabeth	Responsable de recherche au LATTS, ENPC
Galland Jean-Pierre	/idem
Alain Pierrat	UIC, direction technique, sûreté industrielle

ANNEXE 2

Maîtrise de la Sécurité Industrielle

Liste des personnalités ayant participé aux travaux du Groupe de Travail

AUROY Michel	Maire-adjoint de Neuville-sur-Saône, chargé de l'urbanisme
BARON Guy	Ancien délégué sûreté de Péchiney, membre de l'Institut des Hautes Etudes de Sécurité Intérieure
BARSACQ Gilles	Sous-directeur de la défense civile et de la prévention des risques au ministère de l'Intérieur
BOURDIN Alain	Urbaniste-sociologue, directeur de recherche à l'Ecole doctorale pour l'Environnement, professeur à l'institut français d'urbanisme
CAHEN Bruno	Chef du bureau des risques technologiques à la DPPR, direction de la prévention des pollutions et des risques
DELAHAYE Jean	Président du comité intelligence économique, sûreté, défense du CNISF
DEFEMMES Catherine	Docteur en médecine, chargée de mission à la DPPR, direction de la prévention, des pollutions et des risques, membre du CNPC, centre national de prévention et de protection
DROUET J-Charles	Maître de conférence à l'IUT d'Aix en Provence
DUVAL Denis	Adjoint au directeur de la sécurité de la société TOTAL
ESSIG Philippe	Chargé du débat national sur les risques industriels, président de l'ICSI, institut pour la culture de sécurité industrielle, consultant
FRANTZEN Claude	Ancien directeur de la sécurité nucléaire d'EDF
GASTON Didier	Adjoint au directeur du département des risques accidentels de l'INERIS
GUYONNET Pierre	Directeur de la sécurité de la société TOTAL
HAROUIMI René	Membre du comité génie civil du CNISF
KERVERN G-Yves	Professeur à la Sorbonne, fondateur des Cyndiniques
LEFEBVRE Patrice	Chef du bureau des risques naturels et technologiques au ministère de l'Intérieur
LEVY Francis	Inspecteur général de la construction
MATHIEU Bernard	Ingénieur général des Ponts et Chaussées
MAYET Pierre,	Vice-président honoraire du CGPC, conseil général des Ponts et Chaussées, consultant
MEÏER Christine	Directrice du service interministériel régional de défense et de protection civile de Seine-Maritime
MERLIET Frédéric	Chargé de mission à la FFSA, fédération française des sociétés d'assurance
ROUANET Henri	Préfet de région hors cadre, président du CNPP, centre national de prévention et de protection
TROCME François	Vice-président de l'AGREPI, association des ingénieurs et cadres agréés par le CNPP, centre national de prévention et de protection
VILLEVAL J.M	Lieutenant-colonel, chef du groupement Ouest du SDIS de Seine-Maritime

ANNEXE 3

**NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS
SOU MIS À LA DIRECTIVE SEVESO PAR DÉPARTEMENT**

Nombre d'établissements soumis à la directive Seveso par département			
Département	Nombre d'établissements Seveso seuil haut⁵	Nombre d'établissements Seveso seuil bas	Nombre total d'établissements Seveso
Ain (01)	6	4	10
Aisne (02)	7	7	14
Allier (03)	3	5	8
Alpes de Haute-Provence (04)	3	1	4
Hautes-Alpes (05)	0	0	0
Alpes-Maritimes (06)	3	5	8
Ardèche (07)	1	1	2
Ardennes (08)	0	4	4
Ariège (09)	2	0	2
Aube (10)	3	5	8
Aude (11)	7	1	8
Aveyron (12)	1	3	4
Bouches-du-Rhône (13)	45	9	54
Calvados (14)	5	11	16
Cantal (15)	0	2	2
Charente (16)	4	17	21
Charente-Maritime (17)	7	12	19
Cher (18)	5	2	7
Corrèze (19)	1	0	1
Haute-Corse (2B)	4	1	4
Corse du Sud (2A)	3	1	4
Côte-d'Or (21)	5	6	11
Côtes-d'Armor (22)	4	8	12
Creuse (23)	0	0	0
Dordogne (24)	7	3	10
Doubs (25)	3	6	9
Drôme (26)	8	6	14
Eure (27)	9	7	16
Eure-et-Loir (28)	8	4	12
Finistère (29)	9	4	13
Gard (30)	5	7	12
Haute-Garonne (31)	14	1	15
Gers (32)	1	0	1
Gironde (33)	17	9	26
Hérault (34)	6	5	11
Ille-et-Villaine (35)	11	7	18
Indre (36)	1	1	2
Indre-et-Loire (37)	9	5	14
Isère (38)	31	18	49

CNISF

Jura (39)	3	6	9
Landes (40)	4	13	17
Loir-et-Cher (41)	3	5	8
Loire (42)	2	1	3
Haute-Loire (43)	1	1	2
Loire-Atlantique (44)	6	16	22
Loiret (45)	10	19	29
Lot (46)	0	0	0
Lot-et-Garonne (47)	6	1	7
Lozère (48)	0	2	2
Maine-et-Loire (49)	4	7	11
Manche (50)	1	2	3
Marne (51)	6	14	20
Haute-Marne (52)	1	2	3
Mayenne (53)	2	3	5
Meurthe-et-Moselle (54)	5	9	14
Meuse (55)	4	2	6
Morbihan (56)	4	4	8
Moselle (57)	16	8	24
Nièvre (58)	3	2	5
Nord (59)	33	17	50
Oise (60)	19	21	40
Orne (61)	3	11	14
Pas-de-Calais (62)	22	28	50
Puy-de-Dôme (63)	5	8	13
Pyrénées-Atlantiques (64)	13	5	18
Hautes-Pyrénées (65)	4	1	5
Pyrénées-Orientales (66)	1	1	2
Bas-Rhin (67)	17	5	22
Haut-Rhin (68)	14	7	21
Rhône (69)	29	14	43
Haute-Saône (70)	2	3	5
Saône-et-Loire (71)	4	8	12
Sarthe (72)	5	2	7
Savoie (73)	9	6	15
Haute-Savoie (74)	1	3	4
Paris (75)	0	0	0
Seine-Maritime (76)	45	14	59
Seine-et-Marne (77)	17	16	33
Yvelines (78)	5	6	11
Deux-Sèvres (79)	5	5	10
Somme (80)	5	10	15
Tarn (81)	3	3	6
Tarn-et-Garonne (82)	4	0	4

CNISF

Var (83)	7	4	11
Vaucluse (84)	6	4	10
Vendée (85)	4	1	5
Vienne (86)	2	8	10
Haute-Vienne (87)	4	3	7
Vosges (88)	2	2	4
Yonne (89)	4	2	6
Territoire de Belfort (90)	1	2	3
Essonne (91)	6	5	11
Hauts-de-Seine (92)	7	4	11
Seine-Saint-Denis (93)	1	7	8
Val-de-Marne (94)	4	3	7
Val d'Oise (95)	6	11	17
Guadeloupe (971)	2	2	4
Martinique (972)	3	3	6
Guyane (973)	10	10	39
Réunion (974)	2	Non connu	Non connu

Source : Ministère de l'environnement, octobre 2001.

Nota : La Commission a constaté que les éléments dont dispose le ministère de l'environnement ne coïncidaient pas toujours avec ceux qui lui ont été transmis par les préfetures des départements concernés.