

La loi risques 2003 : ce qu'elle va changer. Le point de vue de l'exploitant

Que prévoit la loi du 30 juillet 2003, que va-t-elle changer pour l'exploitant ?

L'étude des dangers d'abord, pierre angulaire du processus, qui s'appuie sur une analyse des risques plus complète mais aussi plus complexe. Les Plans de prévention des risques technologiques (PPRT), ensuite, outils de gestion de l'urbanisation, qui doivent renforcer sur le long terme une coexistence acceptée entre l'activité industrielle et son environnement résidentiel. Le thème de l'information du public, enfin, qui clôt avec la mise en place des Clic, ce triptyque noyau dur de la loi : analyse des risques, urbanisation et acceptabilité sociétale.

par Jean-Marc JAUBERT, Total

Des objectifs ambitieux nés des réflexions issues de la catastrophe de Toulouse auxquels la loi a les moyens de répondre. A condition de ne pas s'arrêter au milieu du gué.

La catastrophe d'AZF, ses trente victimes, ses milliers de blessés, ses dégâts matériels considérables, demeure une plaie vive pour le groupe Total et l'ensemble de ses salariés. Bien plus, le caractère tragique de cet événement se conjugue avec l'aspect déroutant d'une catastrophe sans explication à ce jour.

Au-delà des recherches des causes, il faut simplement constater que le 21 septembre 2001 restera une date majeure dans la perception des risques technologiques par l'intensité et la qualité des débats de fond qui ont été suscités.

Débats politiques, avec la mission parlementaire sur la sûreté des installations industrielles conduite par François Loos et Jean-Yves Le Daut, amenant des réflexions et des propositions, faisant suite à de longues semaines d'auditions et de visites de terrain.

Mais aussi débats sociétaux, organisés à la demande du Gouvernement et confiés à Philippe Essig, qui ont pris la forme d'une série de tables rondes régionales permettant de véritables échanges sur l'acceptabilité des risques industriels.

Ces échanges et leurs conclusions, ainsi que les réflexions des industriels au sein de leurs associations professionnelles, ont permis de jeter les bases de la loi du 30 juillet 2003, loi ambitieuse saluée par tous, et dont certaines dispositions sont encore loin d'avoir produit tous leurs effets.

On tentera dans ce qui suit d'identifier les enjeux majeurs, vus par un exploitant de sites à risques technologiques, en les classant selon les six volets principaux que comporte ce texte, hors ceux relatifs au traitement des déchets et aux risques naturels qui ne sont pas le sujet de cet article.

Volet études de dangers

La loi, dans son article 4, ainsi qu'au travers de trois textes applicatifs parus fin 2005, donne un statut juridique

fort à « l'étude de dangers », statut à la hauteur du rôle qu'elle revêt tant pour l'industriel que pour l'autorité de contrôle.

« S'appuyant sur une analyse des risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels, l'étude de dangers définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents ».

Outre cette révolution méthodologique ouverte par l'introduction des probabilités d'accidents et largement commentée depuis en opposant les concepts déterministes et probabilistes, l'objectif de l'étude est désormais de « justifier que le projet industriel envisagé permet d'atteindre un niveau de risque aussi bas que possible, dans des conditions économiquement acceptables, compte tenu de l'état des connaissances et des pratiques, et de la vulnérabilité de l'environnement de l'installation » (décret du 13 septembre 2005).

Cette évolution a été souhaitée par tous, et en particulier par les exploitants. Ceux-ci voyaient en effet se creuser le fossé entre les analyses des risques de leurs installations et leur traduction réglementaire, laquelle restreignait les enjeux à quelques scénarios aux conséquences majeures, qui ne rendaient qu'imparfaitement compte des risques industriels et des progrès réalisés pour mieux les maîtriser dans leur ensemble.

Mais, plus complète, l'analyse des risques est aussi devenue plus complexe, et sa traduction réglementaire dans l'étude de dangers moins aisée pour l'exploitant et pour le contrôleur des installations classées, sans parler du public, à qui l'on doit désormais expliquer que, si les risques peuvent avoir des effets hors du site, leur faible probabilité, associée à des mesures adaptées de protection de la population, permet de les juger acceptables.

Cette complexité nouvelle dans le débat doit cependant être assumée parce qu'elle traduit mieux la réalité de nos industries à risques, et parce qu'elle reflète mieux le niveau d'exigences que l'exploitant doit atteindre.

Le Groupe Total s'est résolument engagé dans cette démarche, en lui donnant une assise méthodologique unique pour toutes ses activités, dans tous les pays où il opère... tout en reconnaissant qu'un long chemin d'apprentissage reste à faire.

En particulier, pour un site industriel, le risque global ne se résume plus à une douzaine de scénarios accidentels typiques décrits par un rayon d'effet (surpression, chaleur...), mais se « cartographie » désormais par des centaines – voire des milliers – d'événements possibles, matérialisés en deux dimensions : probabilité et gravité des dommages. Cette approche plus précise exige :

- ✓ plus d'expertise chez l'industriel, en particulier dans l'identification des défaillances et la justification des probabilités d'occurrence retenues ;
- ✓ des règles d'agrégation des probabilités de scénarios correctement définies par l'autorité de contrôle, pour ne pas sanctionner l'exploitant qui augmente la pertinence de son analyse en accroissant le nombre d'accidents étudiés, et qui pourrait ainsi se trouver pénalisé par une description artificiellement pessimiste de son installation ;
- ✓ que des notions aussi fondamentales que le risque acceptable ou le risque résiduel deviennent des concepts compris et utilisables, malgré leur sensibilité, dans le dialogue avec les collectivités.

Cette complexité accrue est, à elle seule, un enjeu de taille qui mérite toute l'attention de l'industriel, bien sûr, qui se doit de la maîtriser, de l'autorité de contrôle, évidemment, qui se doit de « caler » ses critères d'appréciation sur de nouvelles notions, des cabinets d'expertise, enfin, appelés en renfort par les uns et les autres, et dont on aurait tort de penser qu'ils s'adapteront plus vite que leurs clients.

Il faut donc que l'industriel mène complètement cette analyse et y consacre le temps suffisant. Il est souhaitable en parallèle que l'autorité de contrôle accompagne ce cheminement commun à l'ensemble des industries de procédé et s'efforce de laisser émerger des solutions concertées aux problèmes méthodologiques qui apparaissent progressivement, en particulier sur les sites choisis comme sites expérimentaux de la démarche.

En effet, pour l'un comme pour l'autre, exploitant et administration, l'étude des dangers devient la pierre angulaire d'un processus qui orientera pour de nombreuses années la qualité de l'intégration du site industriel dans son environnement. Vouloir hâter ce processus au-delà du raisonnable contraint aujourd'hui à adopter des simplifications qui pourraient être arbitraires, à affaiblir la valeur des arguments développés pour mieux défendre une meilleure gestion de l'urbanisation, et donc, *in fine*, à priver la loi de sa portée.

Volet urbanisation

Une fois que l'industriel a conduit jusqu'à son terme sa démarche de réduction des risques à la source, et que la synthèse des risques résiduels qu'il a identifiés est jugée aussi faible qu'il est techniquement et économiquement

raisonnable de justifier, il faut alors vérifier que l'environnement ou l'urbanisation autour du site peuvent s'accommoder de sa présence... Nous sommes là au cœur même de la loi du 30 juillet 2003 : les Plans de prévention des risques technologiques (PPRT), comme outils de gestion de l'urbanisation, afin de renforcer sur le long terme une coexistence acceptée entre l'activité industrielle et son environnement résidentiel.

Leur finalité première – exposé des motifs de la loi – « est d'éviter que la pression foncière s'accroisse au fil du temps autour d'une installation qui est aujourd'hui autorisée dans des conditions de sécurité satisfaisantes pour le voisinage ».

Eviter l'accroissement de la pression foncière, certes, mais aussi résoudre les difficultés héritées du passé. Car si l'on peut raisonnablement compter sur une conscience collective accrue pour ne pas répéter les erreurs d'urbanisation commises, le véritable enjeu est de corriger les situations existantes lorsqu'elles l'exigent afin de créer progressivement des espaces à faible densité d'urbanisation (zones « vertes ») à proximité immédiate des usines.

Pour ce faire, la loi convoque tous les outils régaliens disponibles en matière de construction, d'urbanisme et d'usage... dont la mise en œuvre est confiée aux élus locaux, une fois convenues les modalités de financement du plan arrêté par le préfet.

Remettre en cause l'urbanisation existante autour des sites industriels n'est pas une mince affaire, car reconnaissions-le, tout nous pousse collectivement – industriels, autorités, élus, associations – à minimiser les contraintes imposées et ainsi à vider la loi de son contenu le plus ardu à imposer. Or, courageusement assumés par les élus et les industriels, les PPRT ne se réaliseront que très rarement dans le consensus, ni à bon compte.

Pour agir sur l'existant, deux modes d'actions sont prévus par la loi : la « déconstruction » (ce qui sera exproprié, délaissé, préempté, n'a pas vocation à rester en l'état) et le « renforcement du bâti ». En première analyse des effets de la loi, l'administration, les industriels et les élus ont focalisé leur attention sur le premier mode d'action, difficile à imposer (sans même parler de financement), et ont jugé de façon plus mineure le deuxième mode d'intervention comme un simple complément souhaitable du premier.

Or, les premières appréciations que nous tirons des quelques « PPRT pilotes », ainsi que l'analyse que nous faisons du « guide méthodologique des PPRT » émis par le ministère fin 2005, démontrent l'inverse : l'impact des mesures de renforcement des constructions existantes pourrait être largement plus étendu que celui résultant de mesures extrêmes, comme l'expropriation.

Comme on le voit, nous sommes encore dans un champ expérimental, et l'on doit craindre toute hâte politique qui décrédibiliserait une démarche visant sur le long terme à modifier l'empreinte d'une activité sur son environnement. Il reste à explorer bien des domaines avant de considérer le processus législatif du PPRT comme opérationnel, et en particulier :

- ✓ l'estimation du coût des mesures, et l'équilibre réel de leur financement tripartite (état, collectivités, industriels) ;



© Fayolle/SIPA

Une fois que l'industriel a conduit jusqu'à son terme sa démarche de réduction des risques à la source, et que la synthèse des risques résiduels qu'il a identifiés est jugée aussi faible qu'il est techniquement et économiquement raisonnable de justifier, il faut alors vérifier que l'environnement ou l'urbanisation autour du site peuvent s'accommoder de sa présence... Nous sommes là au cœur même de la loi du 30 juillet 2003.

- ✓ la définition technique, l'évaluation des dispositions de renforcement des constructions existantes, et l'acceptabilité de ces prescriptions par les propriétaires ;
- ✓ la possibilité, en cas d'impasse, de recourir à des mesures supplémentaires de réduction des risques, à supposer qu'elles soient techniquement ou économiquement possibles.

Toutes choses qu'il convient de bien maîtriser avant de les exposer aux premiers concernés : nos riverains et leurs élus.

L'information du public

La catastrophe de Toulouse a été le révélateur du fossé d'incompréhension qui s'était creusé entre les exploitants de sites à risques et leurs riverains.

Nous, Total, l'avons ressenti comme tel, et le débat national sur les risques industriels dont l'organisation avait été confiée fin 2001 à Philippe Essig a révélé, sans ambiguïté, qu'en France rien ne pourrait désormais « se jouer sans la participation active de citoyens responsables, eux aussi parfaitement informés de la situation et des risques qu'ils encourent, des plus courants aux plus rares ».

Dans certains cas, des structures de rencontre entre élus et industriels existaient déjà, notamment autour de sites importants. Mais ces structures, préoccupées par des problèmes environnementaux incluant parfois les risques majeurs, ne faisaient pas le lien avec les outils de gestion de l'urbanisation existant alors.

La loi du 30 juillet 2003 crée, pour combler cette lacune, les Comités locaux d'information et de concertation (Clic). Certes, ces comités ont malheureusement la rigidité d'une structure institutionnelle et leur superposition à des instances existantes n'est pas toujours aisée. Mais là où rien n'existe - par exemple autour de beaucoup de nos dépôts pétroliers - ces Clic sont les bienvenus, et fonctionneront d'autant mieux que les élus locaux en assureront le pilotage car, pour un riverain, ni l'Etat ni encore moins l'industriel ne peuvent évidemment garantir la crédibilité de la démarche.

Mais d'autres organes de concertation, plus légers, moins formels, devront émerger aux côtés des Clic pour installer dans la proximité et le quotidien cette pratique du dialogue, et évoquer des préoccupations plus courantes - trop courantes bien sûr pour nos riverains - tels que les nuisances (bruits, odeurs...), les moyens d'alerte, les exercices... C'est le constat que Total a fait avec l'Association des Eco Maires, qui regroupe en France près d'un millier de communes. Reconnaissant qu'en matière d'information (avant même le vrai dialogue), le minimum indispensable est encore à construire autour de beaucoup de sites du Groupe, Total attend beaucoup des quatre expériences en cours à Fos-sur-Mer, Gonfreville, Ivry et Feyzin.

Ce thème de l'information du public clôt, en quelque sorte, le principal triptyque de la loi : analyse des risques, conséquences sur l'urbanisation et acceptabilité sociétale, ensemble qui constitue une approche intégrée et en fait sa force.

La loi aborde en plus trois autres volets qui, sans avoir l'impact ni le caractère novateur de l'ensemble décrit ci-dessus, n'en ont pas moins été l'objet de débats de fond dans les mois qui ont suivi le drame de Toulouse.

Le volet social de la loi

Il s'articule essentiellement autour de deux axes d'amélioration identifiés dans la gestion et l'organisation des installations classées :

- ✓ renforcer l'expression des salariés du site ;
- ✓ mieux s'assurer de la formation des salariés des entreprises extérieures.

En matière de sécurité industrielle, l'expression des salariés est organisée depuis longue date autour des Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). La loi du 30 juillet 2003 en accroît significativement autant les moyens (crédit d'heures et nombre de représentants), que les prérogatives (droit d'information et de consultation augmenté, possibilité de recours à des expertises extérieures...).

Concernant les entreprises extérieures intervenant sur nos sites (souvent appelées « sous-traitants », avec une connotation négative, alors que les métiers auxquels le site fait appel constituent un savoir-faire indispensable et complémentaire de ses propres activités), le législateur a souhaité s'assurer de la qualité de leur formation aux risques et amorcer un dialogue entre leurs représentants du personnel, et ceux du site où elles travaillent.

Ces deux pivots du volet social s'inscrivent dans un contexte déjà riche en termes de réalisations. En particulier le Groupe Total s'emploie depuis plusieurs années à traiter avec une égale détermination la sécurité de ses propres personnels, et celle des salariés des entreprises extérieures. Ceci est réalisé au travers des processus de sélection et de contrôle de ces entreprises, et se traduit dans les faits par une mesure des résultats sécurité qui ne fait pas de différence entre les performances des personnels du Groupe ou des entreprises.

Plus généralement, pour beaucoup d'industriels pétroliers et chimistes, ceci a été l'occasion, au travers de deux accords de branche, de négocier avec les partenaires sociaux certains aspects de la loi.

Ainsi l'accord UIC du 4 juillet 2002 (légèrement antérieur à la loi, mais bien dans son esprit) prévoit-il, pour la branche chimie, en particulier :

- ✓ le renforcement du rôle des CHSCT et leur coordination avec ceux des entreprises extérieures ;
- ✓ une meilleure information/formation de tous les salariés, y compris ceux des entreprises extérieures et, pour ces dernières, la création d'un système d'habilitation qui impose la sélection des prestataires selon des normes minimales en matière de sécurité.

Ainsi également pour l'industrie pétrolière, l'accord UFIP du 18 décembre 2003 contient des dispositions équivalentes dans le principe, plus précises dans leur forme en raison sans doute d'un périmètre plus homogène que celui de la chimie.

Les accords paritaires conclus dans cet esprit avec les organisations syndicales démontrent un fort consensus sur le rôle de la formation des salariés, sur la nécessité de contrôler les compétences, sur l'importance de la fonction des CHSCT au sein des établissements et enfin sur l'obligation de mieux intégrer les entreprises extérieures dans la mise en œuvre de la politique de sécurité industrielle.

Tous ces points, malgré les avancées décrites, demeurent des points de vigilance ou de progrès pour l'exploitant d'un site à risques, et tout particulièrement pour les petits sites qui devront trouver des voies pratiques pour mettre en œuvre certaines dispositions vis-à-vis de leurs entreprises extérieures.

En complément, et compte tenu de sa double présence en France dans les industries pétrolières et chimiques, Total a beaucoup œuvré pour que les exploitants des deux branches harmonisent les labels de sécurité des entreprises extérieures. Une première étape a été franchie le 17 octobre 2005 par un accord de reconnaissance mutuelle des habilitations de l'Union des industries chimiques et de celles (appelées « MASE ») des sociétés pétrolières, et devra être poursuivie vis-à-vis du label utilisé en Allemagne et au Benelux.

Volet assurances

La loi a introduit un dispositif destiné à estimer le coût des dommages matériels qui pourraient être causés aux tiers lors d'un accident industriel. Cette mesure, qui a pour but de s'assurer que les exploitants ajustent la couverture assurances aux risques de leur activité, s'avère délicate à mettre en œuvre. En effet, et bien que soient exclus de l'estimation demandée les atteintes aux personnes et les préjudices immatériels, le seul chiffrage de l'enveloppe de tous les dommages matériels possibles, quelle que soit leur probabilité, voire leur plausibilité, constitue une source potentielle de débats qui seront difficiles à gérer avec les professionnels de l'assurance et avec nos riverains.

L'association de montants de préjudices possibles, forcément importants, à l'image des sites industriels concernés, n'aidera à bâtir ni une acceptabilité des activités concernées, ni une juste appréciation des risques encourus pour la collectivité. Peut-être n'est-ce pas la manière la plus efficace d'atteindre l'objectif poursuivi par le législateur.

Volet indemnisations

Dernier aspect, et non des moins sensibles, la loi met en place un mécanisme qui repose sur la déclaration de l'état de catastrophe technologique et dote les autorités administratives compétentes de moyens accélérant l'indemnisation des victimes, assurées ou non, au travers d'un fonds de garantie.

Cet aspect de la loi sort du cadre du commentaire d'un exploitant sur la mise en œuvre réglementaire de sa gestion des risques pour appeler la réflexion de ceux qui ont eu, au sein du Groupe Total, à faire en sorte que – hors de tout cadre législatif existant et pour cause ! – les victimes,

dans leur immense majorité, n'aient pas le sentiment qu'on diffère leur indemnisation ou qu'on « marchande » la valorisation de leur souffrance. Dans un contexte qui demeurera encore longtemps passionné, le Groupe Total a tout fait pour honorer l'engagement de solidarité pris le jour même de la catastrophe. En effet, des procédures spécifiques destinées à accélérer au mieux les indemnisations dans un cadre amiable ont été mises en place très rapidement avec les assureurs des victimes. Ainsi les procédures d'expertises ont été, en grande majorité, largement simplifiées.

Disons simplement que ce nouveau cadre législatif s'inspire de cette expérience dont nul ne souhaite avoir à faire usage.

Que peut-on dire finalement des changements majeurs que la loi du 30 juillet 2003 catalyse ?

Il s'avère d'abord que nous sommes tous au début d'un long processus dont il convient de ne pas sous-estimer :

- ✓ la complexité : les outils méthodologiques utilisés dans les études de dangers sont nouveaux pour beaucoup et exigent une prise de conscience de leurs conséquences, et donc un apprentissage dans la durée ;
- ✓ la difficulté : la maîtrise accrue de la politique d'urbanisation autour des sites industriels implique une détermination sur le très long terme qui s'accorde mal d'objectifs à visée plus courte.

Enfin, il faut souligner que certaines avancées sont aussi des bénéfices directs des débats fondateurs de cette loi.

Parmi ces bénéfices citons-en trois :

- ✓ la nécessité réaffirmée pour les exploitants de faire porter leurs efforts sur l'exploitation des leçons du passé. Le retour d'expérience est une discipline majeure de la prévention dont les richesses d'enseignement seront toujours inégalées en termes d'humilité et de conscience des dangers ;
- ✓ le besoin, de la part des autorités de contrôle – c'est un industriel qui parle – de faire évoluer leur mission, sans rien concéder à leur exigence. Il est temps d'aller plus résolument vers une réglementation par objectifs – tout en restant vigilant bien sûr sur les moyens mis en œuvre par les industriels ;
- ✓ l'obligation pour tous – exploitants, administration, mais aussi élus, associations, journalistes – d'utiliser un langage et des concepts communs pour faire porter sur le fond le débat sur l'acceptabilité des risques industriels. L'Institut pour une culture de sécurité industrielle, dont la présidence est logiquement revenue à Philippe Essig, et dont la création a été portée par beaucoup – et par Total en particulier – a pour objectif premier de créer cet espace indépendant d'échanges de haut niveau sur les enjeux sociétaux de la sécurité industrielle.

La loi du 30 juillet 2003 a exigé de la part de tous des efforts importants d'adaptation qui ont été acceptés compte tenu de la conscience des enjeux. Pour produire tous ses effets et répondre à la forte attente de la société, il est essentiel de ne pas s'arrêter au milieu du gué et de conserver les objectifs ambitieux nés des réflexions issues de la catastrophe de Toulouse.