

Introduction

Cinq ans après AZF, qu'a changé la loi sur les risques de juillet 2003 ?

par Laurent MICHEL, Directeur de la Prévention des pollutions et des risques, ministère de l'Ecologie et du Développement durable

Il y a cinq ans, le 21 septembre 2001, une explosion sur le site chimique de Grande Paroisse (AZF) de Toulouse causait 30 décès et des milliers de blessés. Après cette catastrophe, plusieurs enquêtes et de nombreux témoignages ont conduit le gouvernement à proposer une loi pour renforcer la politique de prévention des risques accidentels dans les installations classées, sur quatre points qui en sont les piliers :

- ✓ la prévention et la réduction des risques à la source par les exploitants des installations, au moyen de mesures proportionnées aux risques, sous le contrôle de l'Inspection des installations classées ;
- ✓ la préparation à la situation de crise et la gestion des accidents ;
- ✓ la concertation et la participation du public et des salariés ;
- ✓ la maîtrise de l'urbanisation autour des établissements les plus dangereux.

Cette loi a été adoptée le 30 juillet 2003.

Elle a complété le dispositif législatif existant par une série de mesures importantes et novatrices impliquant l'ensemble des acteurs concernés : industriels, salariés, élus et riverains, propriétaires, usagers ou locataires, assureurs. On peut citer notamment :

- ✓ l'amélioration de la connaissance et de la maîtrise du risque à la source, à travers une analyse de risque réalisée par l'exploitant des installations et déclinée dans une étude de dangers sous forme de mesures de maîtrise du risque et d'évaluation du risque résiduel ;
- ✓ le renforcement de l'information et de la concertation autour des sites à risque, grâce à la création obligatoire autour des sites Seveso « seuil haut » (à hauts risques) de comités locaux d'information et de concertation ;
- ✓ l'élaboration de Plans de prévention des risques technologiques (PPRT) autour des sites Seveso « seuil haut » qui permettront de réduire l'exposition des populations aux conséquences d'accidents majeurs. Ces plans visent à préserver l'avenir et à résorber progressivement les situations historiques d'usines enclavées en milieu urbain, avec des mesures pouvant aller jusqu'à l'expropriation. Il s'agit d'un dispositif totalement novateur au plan mondial.

Aujourd'hui cette loi est totalement applicable, tous les textes d'application ayant été publiés à ce jour ou en voie de finalisation à très courte échéance pour un petit nombre.

Plus qu'une nouvelle législation révolutionnaire, qu'elle n'est pas, cette loi est aussi, pour tous les acteurs, la définition d'un programme de travail à long terme, ancré dans le quotidien de l'action.

La réduction des risques à la source et le renforcement des contrôles

Depuis 2003, un millier d'études de dangers établies par les exploitants des sites à risques dits « Seveso » ont été instruites par l'inspection des installations classées (en Drire essentiellement), et ont conduit en 2005 à 170 programmes de réduction du risque à la source.

Au plan technique, l'approche des études de danger est désormais rénovée avec la prise en compte, voulue par la loi, des probabilités des scénarios d'accident, de leur cinétique et de leur gravité, pour permettre une appréciation objective de la situation d'un établissement dans son environnement, en particulier en identifiant les situations inacceptables qui doivent conduire à des efforts supplémentaires de réduction des risques.

Ces évolutions méthodologiques donnent lieu à un travail considérable tant pour les exploitants que pour l'administration, mais doivent permettre une approche plus fine, plus rigoureuse et plus homogène des mesures de maîtrise des risques.

Indépendamment de ce travail de mise à niveau des études de dangers, la maîtrise des risques doit s'appuyer sur un travail au quotidien qui assure la bonne exploitation des sites, sur la mise en place de dispositions connues des salariés, qu'elles soient techniques ou organisationnelles, et sur la bonne maintenance des installations. Ceci relève au premier chef de la responsabilité des entreprises et beaucoup explorent sans cesse des voies de progrès, en particulier au travers de la mise en place dans les sites Seveso des systèmes de gestion de la sécurité prévus par la directive Seveso.

L'Etat a, quant à lui, la responsabilité de mener une politique de contrôle efficace, sur le terrain, à la fois pour détecter les irrégularités importantes et pour pointer les imperfections ou dérives certes plus petites mais qui peuvent à terme s'avérer dangereuses.

Les 670 établissements Seveso à hauts risques sont maintenant inspectés de façon approfondie au moins une fois par an par l'Inspection des installations classées.

Parallèlement au travail de fond conduit sur les établissements Seveso à hauts risques, des actions thématiques ciblées ont été menées, dans le cadre d'un programme transmis chaque année par la ministre de l'Ecologie et du Développement durable aux préfets. Les secteurs retenus en 2005 et 2006 ont été notamment : les silos de stockage de céréales, les dépôts de produits pyrotechniques, les stations-service, les stockages de GPL (gaz de pétrole liquéfié), les stockages de chlore et d'ammoniac. Des bilans de ces campagnes sont présentés annuellement à la presse.

Des campagnes régionales particulières, à l'initiative des Drire, peuvent par ailleurs compléter le programme national de contrôles.

En 2007, l'inspection mènera en outre une opération de contrôles inopinés des procédures et moyens d'intervention en cas d'incident ou accident, en particulier le déclenchement des plans d'opérations internes.

En matière de maîtrise des risques, l'essentiel des progrès à réaliser au plan technique relève de la capitalisation de bonnes pratiques. Cette démarche est animée par l'Etat, à travers le financement de travaux de recherche et de formation continue, notamment *via* l'Ineris, et la coordination technique de l'expertise industrielle et scientifique au travers de groupes permanents d'experts associant les professions et l'Inspection des installations classées.

La maîtrise de l'urbanisation autour des établissements les plus dangereux

Plus de 120 plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ont été lancés et trois d'entre eux sont dans la phase opérationnelle, après 8 expérimentations engagées dès l'année 2004. Au total, ce sont plus de 400 PPRT concernant 622 établissements Seveso à hauts risques qui seront élaborés sur l'ensemble du territoire, sous l'autorité des préfets. Les PPRT, mesure phare de la loi sur les risques, ont pour objectif de résorber les situations difficiles héritées du passé, en ayant recours au besoin à des mesures d'expropriation, de délaissage ou de préemption autour des sites à risques, et de maîtriser l'urbanisation future.

La priorité reste cependant très clairement de réduire les risques à la source, les mesures foncières ne devant être étudiées que dans un deuxième temps, lorsque subsiste un risque résiduel qui appelle une réponse.

La loi prévoit que ces secteurs dits « d'action foncière » prévus par l'article L.515.16 I et III du code de l'environnement sont mis en œuvre une fois leur cofinancement – Etat, exploitants des installations industrielles à l'origine du risque et collectivités territoriales compétentes – assuré *via* une convention tripartite définie à l'article L.515-19 du code de l'environnement.

L'article L.515-19 I du code de l'environnement prévoit également que, lorsqu'il y a possibilité de réduire les secteurs d'expropriation et de délaissage possible par la mise en œuvre de mesures « supplémentaires » de prévention des risques sur le site industriel, l'Etat et les collectivités territoriales ou leurs groupements participent aux financements de ces mesures par le biais de cette convention. Pour cela,

les autorités françaises ont notifié en septembre 2006 à la Commission européenne un projet de régime d'aide d'Etat spécifique.

La convention à débattre entre les trois parties que sont l'Etat, les collectivités territoriales ou leur groupement et l'industriel à l'origine du risque devra déterminer la part de chacun pour le financement des expropriations et des délaissages potentiels ou le cas échéant des mesures « supplémentaires » de prévention des risques.

Il est difficile à ce jour d'estimer précisément les besoins financiers pour couvrir le coût des mesures foncières qui découleront de la mise en œuvre des PPRT, à la fois en coût global et en termes d'échelonnement dans le temps.

Des travaux en ce sens avaient été menés en 2002 par l'Inspection générale de l'environnement et l'Inspection générale des finances et avaient abouti à une estimation totale de 1 200 à 3 500 M€. Le retour d'expérience des premiers PPRT qui seront adoptés en 2007 devrait permettre de dégager une vision plus précise, sachant cependant que les premiers PPRT approuvés seront parfois des cas simples, non représentatifs des cas extrêmes (sites très importants et très insérés en milieu urbain).

Le travail sur ces PPRT est important, lourd, complexe. Il sera essentiel d'avancer avec rigueur et détermination, et de veiller à ce que le dialogue entre l'exploitant et l'administration ne s'éternise pas dans des discussions stériles, par exemple, sur la probabilité des scénarios, qui rallongeraient la durée des études sans apporter de gains opérationnels. Des guides techniques produits par le MEDD et les travaux des groupes d'experts sectoriels associant les professions et l'administration devraient faciliter ce travail. L'administration centrale du ministère devra veiller à ce que ces approches nouvelles trouvent progressivement leur régime de croisière, de la manière la plus homogène possible sur l'ensemble du territoire.

La concertation étroite entre tous les acteurs : exploitant, Etat, collectivités locales, riverains, associations, que la loi a voulue bien réelle, et très encadrée, s'agissant de l'élaboration des PPRT, est une condition absolument nécessaire à leur réussite.

La concertation et la participation du public et des salariés

Plus de 150 Comités locaux d'information et de concertation (Clic), instances de discussion entre exploitants, salariés, riverains, élus locaux et Etat ont été mis en place à proximité des bassins industriels à risques. Les enquêtes et débats consécutifs à la catastrophe d'AZF notamment ont mis en évidence la nécessité d'une information plus développée et plus accessible pour permettre à chacun de se forger sa propre opinion sur la réalité des risques, dans un domaine où il faut toujours répéter que le risque zéro n'existe pas.

Ces comités ont cependant connu des difficultés de démarrage : les préoccupations exprimées par les riverains d'une grosse installation industrielle se portent souvent beaucoup plus naturellement sur les questions de pollu-

tions et de nuisances que sur les enjeux de risques accidentels. De fait, la constitution de ces comités, pas seulement d'ailleurs s'agissant du collège des associations mais aussi fréquemment de celui du collège des salariés, nécessite du temps.

L'important maintenant est de faire vivre ces comités, dans la durée, dans un esprit d'échange, de transparence, respectueux de chacun. Ces instances doivent vivre, en évitant l'installation sournoise de la routine, qui les amènerait à devenir formelles puis somnolentes.

La participation des salariés à la démarche de maîtrise des risques, alors que les statistiques d'accidentologie mettent en évidence que deux tiers des accidents industriels relèvent du « facteur organisationnel et humain », est aussi une avancée importante de la loi sur les risques, avec notamment une meilleure information des CHSCT et la participation des salariés aux Clic.

Par ailleurs, une information des acquéreurs et locataires de biens immobiliers est obligatoire depuis le 1^{er} juin dernier dans les périmètres d'exposition aux risques définis autour des établissements à hauts risques et dans les zones d'exposition aux risques naturels majeurs.

Le renforcement et la modernisation de l'inspection des installations classées

Pour accompagner ces différents chantiers, les effectifs de l'Inspection des installations classées en Drire ont été augmentés d'environ 350 agents depuis 2002, dont 200 depuis 2004. En février 2004, le ministre de l'Ecologie et du Développement durable a signé un plan de modernisation de l'Inspection des installations classées, véritable feuille de route jusqu'en 2007. Dans le cadre de ce plan, les équipes chargées de la prévention du risque industriel ont été réorganisées, avec notamment la création de cellules interrégionales spécialisées.

Des engagements précis, concernant notamment l'information du public et la fréquence d'inspection des sites, ont été pris. Ce programme prévoit notamment que les 2 000 sites prioritaires au niveau national, parmi lesquels les établissements « Seveso » seuil haut, sont inspectés au moins annuellement. 8 000 autres établissements, dits « à enjeux », sont inspectés au moins une fois tous les trois ans, et les autres établissements soumis à autorisation sont inspectés au moins une fois tous les dix ans. L'Inspection des installations classées préparera en 2007 et sur ces bases un plan pluriannuel d'inspection basé sur le niveau de risque de chaque établissement.

Une cellule d'appui aux situations d'urgence (CASU) a été créée au sein de l'Ineris afin de permettre de mobiliser 24h/24 des experts techniques en cas d'incident ou d'accident.

La communication en situation d'accident a également fait l'objet d'un travail important, avec la mise en place d'un nouvel indice de communication inspiré des règles de l'Union européenne, sur le rejet de matières dangereuses, expérimenté dans plusieurs régions de France et maintenant généralisé à toutes les régions, dans le cadre d'une démarche volontaire en partenariat avec l'UIC (Union des industries chimiques) et l'UFIP (Union française des industries pétrolières).

La base Aria de recensement des incidents et accidents industriels a été développée et enrichie pour atteindre aujourd'hui un volume de 30 000 résumés d'accidents répertorié et accessible au public sur Internet.

Le travail réalisé par tous, après le choc qu'a constitué l'explosion survenue à Toulouse, est donc important. Une des avancées de la loi, à côté d'un travail sur nos méthodologies, est de nous amener à élargir à la société civile le dialogue entre l'exploitant et l'administration.

Au quotidien, nous devons cependant rester modestes et vigilants. En termes de risques accidentels le risque zéro n'existe pas et nous devons, en commun, chercher sans cesse à progresser, par exemple en renforçant l'analyse des accidents, en soutenant des programmes de recherche, en animant des groupes d'experts pluralistes pour identifier les meilleures techniques de réduction des risques. L'humilité, c'est aussi le travail quotidien et permanent de surveillance de leurs installations par les exploitants, de remise en question des certitudes, des procédés et procédures, c'est le contrôle par des bureaux spécialisés, par l'exploitant lui-même, par l'Inspection des installations classées.

Cette humilité, c'est aussi reconnaître que personne ne possède la compétence dans tous les domaines, accepter de recourir à des experts pour l'évaluation des risques, qu'il s'agisse des procédés ou des substances. C'est encore savoir qu'il nous faut expliquer le sens de l'action, présenter les tenants et aboutissants, justifier les décisions prises. C'est dans ce sens que nous devons collectivement œuvrer, avec ambition, pragmatisme, fermeté mais aussi humilité.

Note

Tous les textes évoqués ici (directive, loi, décrets, arrêtés, circulaires) sont disponibles sur le site Internet <http://aida.ineris.fr> ou à l'adresse www.ecologie.gouv.fr