

Philippe Essig

Débat National sur les Risques Industriels

Octobre – Décembre 2001

Rapport à Monsieur le Premier Ministre

Janvier 2002

Sommaire

	Pages
Introduction :	5
Première partie :	7
Chapitre 1 : La question fondamentale posée par l'accident de Toulouse : le risque dans notre société	7
1.1 <i>L'importance de l'industrie chimique et la diversité des risques industriels</i>	7
1.2 <i>Le risque dans la vie humaine</i>	8
1.3 <i>L'appréciation du risque : un problème culturel</i>	9
1.4 <i>La société et le risque : la réglementation</i>	10
1.5 <i>La société et le risque : le principe de précaution</i>	11
Chapitre 2 : la réponse : un problème majeur de culture	12
2.1 <i>Un problème de culture</i>	12
2.2 <i>Développer une vraie culture de sécurité</i>	12
2.3 <i>Les conditions du développement de cette culture</i>	13
2.4 <i>Les moyens à mettre en œuvre</i>	14
2.5 <i>La nécessaire décentralisation des choix et des décisions</i>	15
2.6 <i>La dimension européenne</i>	15
Deuxième partie : Vivre avec le risque :	
Chapitre 1 : Réduire le risque à la source	18
1) Les débats des tables rondes	18
2) Analyse des questions et propositions des tables rondes	18
2.1 <i>Les produits manipulés dans des sites à risques et l'organisation de la chaîne de production</i>	18
2.2 <i>Les études de danger, fondement de la réglementation Seveso</i>	19
2.2.1 <i>Les critiques des tables rondes</i>	19
2.2.2 <i>Des propositions</i>	20
2.3 <i>Le suivi et le contrôle</i>	21
2.3.1 <i>Rôle des DRIRE, renforcement de leurs moyens</i>	21
2.3.2 <i>Rôle du personnel, intervention des CHSCT</i>	22
2.3.3 <i>La sous-traitance</i>	23
2.4 <i>L'importance des retours d'expérience</i>	25
3) Elargissement de la réflexion : de nouvelles propositions	25
3.1 <i>La recherche fondamentale</i>	25
3.2 <i>Culture d'entreprise et management de la sécurité</i>	26
3.3 <i>Une dynamique à créer : le rôle de la DSI, le rôle des assurances</i>	28

4) La sécurité du transport des matières dangereuses	29
4.1 <i>Les débats des tables rondes</i>	29
4.2 <i>Analyse des questions posées</i>	29
4.2.1 Classement Seveso des gares de triage	29
4.2.2 Le problème du transfert de la route vers le rail	29
4.2.3 Scenarii des risques à prendre en compte	29
4.3 <i>Elargissement de la réflexion : de nouvelles propositions</i>	29
4.3.1 Dispersion des sites	30
4.3.2 La réglementation	30
4.3.3 Le « Transport Intelligent »	30
5) Synthèse et conclusion du chapitre 1	30
Chapitre 2 : Urbanisation et aménagement du territoire	32
1) Les débats des tables rondes	32
2) Analyse des questions et propositions des tables rondes	33
2.1 <i>La réglementation</i>	33
2.2 <i>Les dérogations</i>	34
2.3 <i>Des situations jugées scandaleuses</i>	34
2.4 <i>Les périmètres de sécurité</i>	34
2.5 <i>Les problèmes de financement</i>	35
2.5.1 Le financement est l'affaire de tous	35
2.5.2 La Taxe Professionnelle	36
3) Elargissement de la réflexion : de nouvelles propositions	36
3.1 <i>le débat sur la délocalisation</i>	36
3.2 <i>Gérer le présent dans une stratégie à long terme</i>	37
3.2.1 Industrie à risques et urbanisme : où en sommes-nous ?	37
3.2.2 Les objectifs d'une stratégie à long terme	38
3.2.3 Des actions diversifiées	38
3.2.4 Une contrainte : un cadre communal trop étroit	39
3.2.5 Des arbitrages nécessaires et des choix décentralisés	39
3.3 <i>Préparer l'avenir : rôle de la DATAR</i>	40
4) Synthèse et conclusion du chapitre 2	41
Chapitre 3 : Une connaissance responsable de citoyens appelés à faire eux-mêmes les choix qui les concernent	43
1) Les débats des tables rondes	43
2) Analyse des questions et propositions des tables rondes	44
2.1 <i>La réglementation</i>	44
2.2 <i>Une tradition « d'opacité »</i>	44
2.3 <i>Les SPPPI et les CLIRT</i>	45
2.4 <i>Les moyens d'alerte</i>	46
2.5 <i>La gestion des crises</i>	46

3) Elargissement de la réflexion : de nouvelles propositions	46
<i>3.1 Développer la culture de sécurité</i>	46
<i>3.2 Un problème de communication</i>	47
<i>3.3 La charte pour la maîtrise du risque industriel</i>	47
<i>3.4 Une semaine de la sécurité industrielle</i>	48
<i>3.5 La gestion des conséquences d'un accident grave</i>	48
4) Synthèse et conclusion du chapitre 3	49
Résumé et conclusion du rapport	50

Introduction

Par lettre du 15 octobre 2001, M. le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Mme. la Secrétaire d'Etat au Logement, M. le Secrétaire d'Etat à l'Industrie m'ont demandé, au nom du Premier Ministre, d'assurer la coordination du débat national que le Gouvernement souhaitait organiser après l'accident survenu sur le site de l'usine AZF à Toulouse, le 21 septembre 2001.

Le débat envisagé à pris la forme de tables rondes régionales présidées par les Préfets de Région . Ils se sont déroulées au mois de novembre et au début de décembre. Les ministres m'ont demandé de leur remettre à la fin de l'année 2001 un rapport d'ensemble : « *qui mettra en évidence les principales préoccupations et propositions exprimées au cours du débat ainsi que (mes) recommandations, qu'il s'agisse d'amélioration de nature locale ou nationale, d'ordre organisationnel, réglementaire ou législatif et les options qui mériteraient à (mon) sens d'être approfondies* »

Cette mission m'a donné l'occasion de rencontrer de nombreux acteurs de l'industrie chimique et pétrolière, des représentants des organisations syndicales, d'associations les plus diverses, des experts en matière de sécurité, en particulier dans le domaine de l'aviation civile et du nucléaire, des représentants des sociétés d'assurance etc....., ce qui m'a permis d'élargir ma réflexion. De nombreuses contributions m'ont été adressées officiellement ou personnellement, la plupart d'entre elles ont été intégrées dans le site internet que le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a ouvert pour ce débat.

Au terme de ma mission, je voudrais adresser mes remerciements à la petite équipe animée par Philippe Marzolf qui, réunie autour de moi, a parfaitement organisé le débat, que ce soit au plan matériel de la tenue des tables rondes régionales ou au plan du fonctionnement du site internet.

Mes remerciements s'adresseront aussi aux directions centrales des ministères et en particulier à la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques (DPPR) et à la Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale (DEEEE) du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ainsi qu'à la Direction des Relations Economiques Extérieures (DREE) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie pour son analyse de la réglementation étrangère, aux Préfets et aux Directeurs Régionaux de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) qui, chacun avec sa sensibilité, et en tenant compte des contextes locaux, ont parfaitement organisé les tables rondes dont les acteurs ont reconnu l'efficacité.

Finalement, ce sont près de 7000 personnes qui ont participé à ce débat national. Nous avons reçu des centaines de contributions écrites et nous avons constaté d'innombrables consultations du site internet.

Après le drame effroyable le Toulouse, le pays a ainsi fait l'expérience d'un vrai débat démocratique où des paroles libres ont pu s'exprimer. Il y a eu bien sûr des réactions passionnelles, compréhensibles en la circonstance, et qui ont parfois semblé bloquer le débat, mais, outre qu'elles ont apporté des éléments de réflexion importantes, elles n'ont pas pour autant fermé prématurément la possibilité d'expression pluraliste des points de vue.

Il est normal que les médias aient davantage rendu compte de ces difficultés que du déroulement normal du processus voulu par le Gouvernement. Mon rapport trouve ainsi sa place puisqu'il intervient à un moment où les principales décisions urgentes ayant été prises, il est possible d'aborder le problème du risque industriel avec le recul nécessaire et en se plaçant volontairement dans une perspective à long terme.

Je dois cependant indiquer les limites de ce travail que j'ai dû exécuter dans un temps très court et avec des moyens forcément limités. Je demanderai également l'indulgence pour le caractère parfois approximatif de mes propositions qu'il n'a pas été possible de passer au crible de l'analyse des administrations centrales et des acteurs concernés. C'est donc avec une certaine humilité que je présente mon propos face à la compétence et à la qualité des nombreux experts que j'ai rencontrés et qui se sont penchés tout au long de leur carrière sur les problèmes posés par l'analyse des dangers, la prévention des risques et la gestion des crises. En aucun cas, je ne peux avoir la prétention d'ajouter quoi que ce soit à leurs réflexions. Peut-être simplement pourrais-je jouer un rôle de catalyseur pour la mise en œuvre des conséquences de leurs idées et en tout cas un rôle de promotion et d'organisation de la réflexion sur les risques industriels.

Je tiens à préciser que la rédaction de ce rapport est essentiellement fondée sur les nombreuses notes que j'ai prises au cours des onze tables rondes auxquelles j'ai assisté et que j'ai pu croiser avec les contributions spécifiques qui m'ont été envoyées. Par là, je pense être le témoin de l'efficacité de la méthode choisie par le Gouvernement pour permettre aux français de faire avancer la réflexion après la catastrophe de Toulouse, témoin qu'il y a vraiment eu un :

« après Toulouse ».

Mon rapport sera divisé en deux parties :

La première sera consacrée à l'examen de la question fondamentale posée par l'accident de Toulouse : « *Le risque dans notre société* ». Au terme de cette première analyse, il apparaîtra comme une évidence que le risque industriel ne peut pas être éliminé, que notre société a un besoin vital des produits qui sont concernés, que la chimie représente un poids économique considérable dans notre pays, que si des évolutions sont possibles, elles ne peuvent avoir d'effet qu'à long terme ; enfin, que l'implantation d'une « *Culture de sécurité* » ne sera pas un handicap pour nos entreprises car, déjà, nos partenaires sont plus avancés que nous en la matière.

La deuxième sera consacrée aux questions posées par l'obligation de « *Vivre avec le risque industriel* » et que j'aborderai dans trois chapitres correspondant aux problématiques des tables rondes :

- Réduire le risque à la source,
- Urbanisation et aménagement du territoire,
- Une connaissance responsable de citoyens appelés à faire eux-mêmes les choix qui les concernent.

Dans la conclusion, je résumerai les propositions essentielles que je fais au Gouvernement.

Première Partie

1) La question fondamentale posée par l'accident de Toulouse : le risque dans notre société.

Deux points de vue radicalement opposés se sont exprimés au cours des débats :

- « *Plus jamais cela, ni ici ni ailleurs* » ont crié les collectifs qui se sont créés à Toulouse après l'accident,
- « *Le risque industriel peut être maîtrisé et, dans cette perspective, il est possible de rouvrir le site chimique de Toulouse, moyennant des réglementations et des contrôles appropriés* » ont répondu les industriels, leurs employés et certains élus.

On comprend le cri de détresse des premiers comme on comprend tout autant le souci des seconds. Cet affrontement a été particulièrement manifeste lors de la table ronde de Toulouse et a marqué également la table ronde nationale qui a conclu le débat à Paris le 11 décembre.

Il faut maintenant dépasser la situation de blocage qui a pu apparaître à un moment : aujourd'hui, on peut aborder ce débat au fond, en vérité, sans esquiver les difficultés et en gardant toujours en mémoire ce que nous ont dit les uns et les autres.

- Les uns pensent qu'on peut éliminer le risque d'accident ; mais alors : à quel prix ?, dans quels délais ?, et avec quelles conséquences ?
- Les autres répondent qu'à défaut de les éliminer, on peut toujours réduire ces risques ; mais alors : quels accidents faut-il encore considérer ?, et comment en gérer les conséquences ?

des questions apparemment simples et de bon sens mais qui soulèvent d'immenses problèmes dont les ramifications s'étendent loin dans les champs de la réflexion sociologique et scientifique.....

1.1 L'importance de l'industrie chimique et la diversité des risques industriels.

L'importance de l'industrie chimique pour un pays comme la France, le poids qu'elle représente dans son activité économique peuvent être illustrés par quelques chiffres : 40 G € pour le PIB, 250 000 emplois en direct, 500 000 avec les activités liées, mais on peut aussi insister sur :

- La nécessité vitale des produits qu'elle fabrique, ne serait ce que dans le domaine de la santé, sans oublier les innombrables produits de toute sorte qui font partie intégrante de notre cadre de vie quotidien,
- Le rôle qu'elle joue dans la production agricole, non seulement en France, mais ailleurs, en particulier dans les pays en voie de développement,

- Le rôle des produits chimiques dans la santé du tiers monde, ne serait ce que pour la purification des eaux de boisson.

Par ailleurs, le risque industriel n'est pas limité à l'industrie chimique ; il concerne tout autant l'industrie pétrolière dans tous ses développements, le transport des marchandises dangereuses, le stockage et la distribution du gaz, etc.... Je note que les accidents dus au gaz sont probablement les plus meurtriers de ceux qui affectent notre pays chaque année.

Le risque industriel porte aussi sur des activités complètement différentes, comme le stockage des grains. N'oublions pas que le dernier accident grave avant la catastrophe de Toulouse a été l'explosion d'un silo à grains à Blaye qui a fait 11 morts en 1997.

On ne peut donc pas limiter la réflexion aux sites classés Seveso, suivant la terminologie des directives européennes ; il faut aller plus loin et prendre en considération les milliers d'installations classées qui parsèment notre pays et qui présentent toutes des risques même si c'est à des degrés différents. Beaucoup d'établissements industriels ou de stockage, souvent proches des agglomérations ou même situés à l'intérieur de celles-ci, sans pour autant relever de la réglementation Seveso, comportent des risques importants et qu'il ne faut pas cacher.

1.2 Le risque dans la vie humaine

L'accident de Toulouse nous a rappelé l'existence du risque industriel et les conséquences dramatiques qu'il pouvait avoir pour les populations. Pour autant, nous ne pouvons pas oublier que le risque fait partie de la vie humaine dans toutes ses activités. Citons quelques exemples :

Le risque transport :

- Le transport routier : il est de beaucoup celui qui affecte le plus notre société dans ses conséquences humaines et matérielles. Chaque année, plus de 8 000 morts, plusieurs centaines de milliers de blessés, souvent très graves, des conséquences matérielles immenses. Mais c'est un risque diffus, quotidien et il passe finalement inaperçu.
- Le transport maritime : depuis douze ans, deux catastrophes maritimes en Europe (Zeebrugge et le Golfe de la Baltique) nous ont rappelé que des techniques ou des exploitations qu'on croyait maîtrisées pouvaient encore se révéler meurtrières, sans oublier le drame de l'Erika toujours présent dans nos mémoires.
- Le transport aérien : récemment encore, un accident à New York nous a montré que nous ne maîtrisons pas complètement certains phénomènes physiques du transport aérien qui est pourtant le moyen de transport le plus sûr qui existe.

Le risque alimentaire :

Plusieurs crises ont frappé l'opinion publique occidentale au cours de la dernière décennie : ce risque existe et nous ne pouvons le négliger, même si ses conséquences sont encore mal connues.

Les risques domestiques au quotidien que nous côtoyons tous les jours.

Le risque médical : tabac, alcool, drogues avec les conséquences immenses se chiffrant en centaines ou en milliers de morts entraînés par leur abus.

Le risque sportif : il suffit de voir l'attrait de la compétition de haut niveau dans la plupart des domaines du sport pour en mesurer l'importance. Notons cependant que des règles de sécurité sont de plus en plus jugées nécessaires pour encadrer ces pratiques et limiter les risques.

Le risque des événements naturels : malgré les progrès de nos connaissances, le risque sismique, le risque de tempête dans certains pays ont souvent des conséquences dramatiques, se comptant en centaines voire en milliers de morts,

.....sans parler du *risque absolu* : n'oublions pas qu'au début du siècle dernier une météorite est tombée en Sibérie, détruisant des dizaines de km² de forêt,

Il me semble que notre société devrait avoir **un minimum de cohérence dans l'appréciation des risques encourus et de ses conséquences**. Notre pays doit prendre conscience de cette permanence du risque dans notre environnement ; il doit réaliser que le risque est intimement lié à la vie humaine, qu'il n'y a pas d'activité sans risque. J'irai même plus loin : **le risque est dans la nature de l'homme**. Sans prise de risque, il n'y aurait jamais aucun progrès.

Certes, il faut faire une distinction très importante entre les risques courus volontairement (ou acceptés consciemment par chacun d'entre nous) de ceux qui nous sont imposés. On mesure cette distinction dans les différences de comportement entre les conséquences d'un accident sur la route ou d'un accident de chemin de fer ou de transport aérien. L'écho n'est pas le même ni dans la population ni dans les médias qui en rendent compte. Dans le premier cas, nous sommes directement acteurs du phénomène qui peut conduire à l'accident, dans les seconds, nous les subissons. Il est indéniable que le risque industriel se place dans cette seconde catégorie du risque subi ; j'analyserai plus loin les conséquences qu'il faut en tirer.

1.3 L'appréciation du risque : un problème culturel

D'une façon ou d'une autre, nous sommes conscients les uns et les autres, au fond de nous-mêmes, de l'existence de ces risques et nous estimons qu'ils sont supportables. Mais une évolution importante des mentalités est intervenue depuis vingt ans. Je citerai à ce propos l'intervention d'un sociologue, M. L. Bocéno, à la table ronde de Basse Normandie :

« Pourtant depuis les années 80, un sentiment d'insécurité naît dans les sociétés modernes qui permet....de considérer que nous ne sommes plus dans l'ère des sociétés industrielles mais dans celle des sociétés à risque qui ont fait le choix de construire l'augmentation de leur puissance et de leur efficacité sur des innovations technologiques et économiques qui entrent en résonance ou suivent des cohérences épidémiques. Les nombreuses catastrophes récentes illustrent malheureusement ce phénomène : Tchernobyl, le sang contaminé, le sida, la « vache folle », la fièvre aphteuse, la pollution des sols et des eaux....

*Face à ce développement des risques, des populations concernées réagissent et se structurent en associations, en comités de vigilance, en collectifs d'usagers ou de riverains, en syndicats professionnels ... Ce faisant, elles indiquent non pas un dépassement de quelconques normes (scientifiques) mais bien plus une dimension proprement humaine : **la vulnérabilité** ».*

De plus, depuis 1990, s'est développé dans les esprits **un mythe du « risque zéro »**, largement repris par les médias. Il me semble qu'il y a là un danger grave et que nous devons nous garder de véhiculer des concepts faux qui trompent nos concitoyens et contribuent au désenchantement et à la perte de confiance lorsque l'accident survient. Le risque industriel existe, il existera toujours. J'ai eu l'occasion de l'exprimer à la fin de certaines tables rondes :

« Si je disais aujourd'hui en tant qu'expert des chemins de fer qu'il n'y aura plus de déraillements, je serais un menteur. De même, si je disais aujourd'hui qu'il n'y aura plus d'accident industriel, je serai aussi un menteur ».

Nous sommes en face d'un **problème culturel** où la responsabilité de chacun d'entre nous est engagée pour exprimer la vérité.

Pour résumer le sentiment que j'ai ressenti au cours des tables rondes auxquelles j'ai assisté, je dirais que nous étions passés dans le courant du siècle dernier d'une culture de la fatalité à celle de l'indifférence :

- *La fatalité* c'était la culture de la mine, avec ses accidents périodiques considérés comme inéluctables, malgré la qualité des équipes, malgré les efforts de tous pour en réduire la probabilité.
- *L'indifférence* : elle a été largement confortée par la rareté ou l'absence d'accidents graves qui conduisaient à penser que l'homme avait acquis une maîtrise complète et quasiment parfaite des technologies qu'il mettait en œuvre. Face à cette indifférence, l'accident de Toulouse est un rappel à l'ordre brutal mais nécessaire.

Il nous oblige à faire évoluer notre société vers **une culture de connaissance responsable** et j'ajouterai au terme de ce rapport « **participative** », dans la mesure où les choix qui résultent de cette connaissance responsable devront être faits dans un cadre démocratique avec l'ensemble de nos concitoyens concernés.

1.4 La société et le risque : la réglementation

Il appartient à la société dans toutes ses composantes administratives et politiques de protéger – autant que faire se peut – le citoyen qui lui fait confiance. Elle le fait en mettant en œuvre un ensemble législatif et réglementaire qui devrait théoriquement assurer cette protection au maximum de ce qu'il est possible de faire.

La question a donc été posée de façon récurrente dans les débats : « *la réglementation des installations classées est-elle insuffisante ? ou mal appliquée ?* » A titre d'illustration, on a souvent dénoncé le retard qui aurait été pris par la France dans la transposition en droit national des directives européennes dites « *Seveso 2* ».

De façon générale, il me semble que la France n'est pas en retard en matière de réglementation depuis le décret impérial de 1810 sur les *installations insalubres, incommodes et dangereuses*. Elle n'a cessé de se préoccuper de ces problèmes avec une accélération du processus depuis 25 ans, marquée par les lois de 1976 et 1987 qui ont été largement à l'origine de l'élaboration des directives européennes *Seveso 1* et *Seveso 2*.

Pour ce qui concerne la transposition de la directive *Seveso 2* dans notre réglementation, je constate, à l'analyse des documents qui m'ont été fournis par la DREE, que la France n'est pas particulièrement en retard par rapport aux autres pays de l'Union Européenne. Les dates de mise à jour des réglementations sont tout à fait comparables, ce qui s'explique facilement par la difficulté de l'exercice.

Le problème français me semble davantage résider dans la multiplication des textes et la difficulté de les appliquer correctement, compte tenu de la diversité des acteurs, y compris et en particulier du côté de l'administration. Toujours d'après l'enquête de la DREE, il n'y aurait guère qu'au Japon qu'on retrouverait un tel niveau de complexité et de chevauchement des responsabilités. Cette complexité a souvent été mentionnée – voire dénoncée – dans les tables rondes, en particulier par les élus.

On peut ajouter que dans bien des cas les procédures paraissent inadaptées, même si elles sont conformes aux directives européennes, comme l'a justement relevé à plusieurs reprises le rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement sur l'accident de Toulouse. Il en résulte que les documents de référence, en particulier dans le domaine de l'urbanisme, sont quelquefois contradictoires : on pourrait citer l'exemple des Plans d'Occupation des Sols POS (devenus depuis la loi Solidarité et Rénovation Urbaines des Plans Locaux d'Urbanisme PLU), des Projets d'Intérêt Général (PIG), des périmètres de sécurité, etc....., tout ceci constituant autant de sources de dysfonctionnements dans les rapports entre les citoyens et l'administration ou dans les rapports entre les administrations elles-mêmes.

C'est ainsi qu'on peut expliquer bien des situations qui aujourd'hui nous apparaissent comme anormales, voire scandaleuses, comme la non prise en compte du risque d'explosion dans les études de danger de l'usine AZF, ou encore l'implantation d'établissements scolaires à proximité de sites industriels à risque.

Nous serons amenés à y revenir dans la deuxième partie de ce rapport au chapitre 2 consacré à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire. Manifestement, un effort d'adaptation et de codification au plan général, de précision dans la mise en œuvre au plan particulier, s'imposera. Il me semble qu'il a été largement fait pour l'industrie nucléaire : pourquoi ne le serait-il pas pour l'ensemble des sites industriels à risques incluant tous les établissements classés et pas seulement les sites « *Seveso 2* » ? On m'a objecté que ce travail colossal venait d'être fait pour l'environnement : me permettra-t-on de citer Boileau :

« Cent fois sur le métier, remettez votre ouvrage.... » .

C'est dans cette perspective que le Gouvernement a voulu déposer le plus vite possible un projet de Loi sur la Maîtrise des Risques Technologiques. Il convient en effet de fixer par la loi dès maintenant le cadre des réflexions futures mais ce dispositif ne produira d'effets que s'il se situe dans une perspective plus vaste de mise en œuvre d'une véritable culture de sécurité dans notre pays.

1.5 La société et le risque : le principe de précaution.

Ce concept n'a guère été évoqué dans les tables rondes auxquelles j'ai assisté, sauf pour renforcer ou combattre une opinion fondée autrement. Mais il a été plus longuement repris dans la presse (cf. : article de J.P. Besset dans le Monde, décembre 2001 : « *Principe de précaution, la preuve par Toulouse* » ; c'est pourquoi j'en fais mention dans ce rapport.

Après coup, il est en effet facile de dénoncer les pouvoirs publics au titre de ce principe pour n'importe quel accident qui afflige notre société et une certaine pratique d'administrations publiques depuis quelques années donne une apparence de légitimité à ce comportement. L'auteur de l'article précité va même jusqu'à dire : « *Si le principe de précaution ne trouve pas là (à Toulouse) une application évidente, on ne comprendra plus pourquoi il est érigé en guide de l'action publique* ».

Il faut réagir contre cette simplification abusive du langage et des comportements : je ne saurais mieux faire que de renvoyer **au rapport au Premier Ministre sur le Principe de Précaution** de Philippe Kourilsky et Geneviève Viney. En l'occurrence, il semble que nous soyons en face d'un « *risque potentiel plausible, sans retour d'expérience* » qui est bien du domaine de la précaution ; pour autant celle-ci ne saurait être assimilée à une exigence irréaliste de risque zéro ; la précaution a un coût et présente elle-même des risques parfois importants. Un déplacement du site de Toulouse a, semble-t-il, été envisagé dans le passé et a finalement été rejeté.

Le principe de précaution peut conduire à une tromperie de l'opinion ; il est vivement critiqué par des personnalités éminentes ; sa valeur juridique n'est pas évidente. Aujourd'hui, dans l'attente d'un approfondissement de la réflexion sur le concept, je ne pense pas qu'il puisse être un guide pertinent pour l'action que nous avons à mener.

2) La réponse : un problème majeur de culture

2.1 Un problème de culture

Au terme du parcours que j'ai pu faire depuis trois mois dans les tables rondes du débat, les rencontres, les lectures, une constatation s'impose à mon esprit :

« *Nous manquons en France d'une vraie culture de sécurité* ».

Oserais-je dire que, sur ce plan, nous sommes certainement en retard par rapport à bien des pays de culture ou de tradition anglo-saxonne. Je pourrais en citer des exemples faciles, tirés de notre vie quotidienne ; je l'ai vérifié dans les tables rondes des régions transfrontalières. Des dirigeants de grands groupes industriels internationaux en ont convenu devant moi. Cela touche tout le monde : les entreprises, les administrations, les citoyens, moi aussi.... Nous sommes trop souvent en train de biaiser, de contourner la règle, de chercher la faille. Cela va de l'utilisation des téléphones portables au volant de sa voiture à l'insuffisance des procédures de sécurité dans les usines...

Or, la sécurité exige la rigueur : ni dans nos procédures, ni dans nos comportements nous n'avons encore la rigueur vis à vis de règles de sécurité qui sont pourtant courantes chez nos voisins. Ce constat sera le fil directeur des propositions de la seconde partie de ce rapport.

2.2 Développer une vraie culture de sécurité

Le thème a été un des leitmotivs des tables rondes, en général pour dénoncer une tendance à développer une culture du risque... comme on jouerait à la roulette russe ! En ce sens, je

comprends les critiques : parler de « *culture des risques* » peut choquer, surtout ceux qui ont été les victimes du drame. C'est pourquoi je parlerai uniquement de « *culture de sécurité* », en demandant à mes lecteurs d'admettre que ce concept oblige à analyser les risques sous-jacents qui obligeront à un comportement de sécurité.

Parler de culture de sécurité, c'est s'imprégner de l'obligation éthique de regarder les problèmes en face, dans leur réalité complexe, leur dangerosité mais aussi leurs aspects bénéfiques, dans toute leurs dimensions, scientifique, économique, managériale, administrative, sociologique, sociétale, sociale ... Ne nous le cachons pas : cela ira très loin !

- Le risque et la sécurité sont des sciences à part entière qui doivent avoir la place qui leur revient dans notre système universitaire, en donnant une importance particulière à la recherche.
- Leur prise en compte commence à l'école. Le rôle des enseignants dans l'émergence de cette culture sera fondamental.
- Le management de la sécurité doit devenir un critère de bonne gestion d'une entreprise, comme ses performances financières ou sociales. Il passera évidemment par une implication complète des personnels : à ce titre les organisations syndicales auront leur rôle à jouer dans l'effort de recherche qui s'impose et dans la mise en œuvre des principes et des procédures de ce management.
- Des normalisations devront être étudiées, des références créées et mises à jour en permanence...

Cela prendra du temps : un objectif de 5 à 10 ans me paraît un minimum : il faut commencer tout de suite.

L'administration, les pouvoirs publics doivent faire leur révolution culturelle. Ils ne sont plus responsables de tout : ils animent, ils coordonnent, ils labellisent, ils contrôlent au juste niveau, ils créent le cadre juridique (si nécessaire) pour que cette culture se développe.

Une nouvelle spécialité émergera : celle des experts en **cindynique** (la science du risque et du danger) et en sécurité, elle-même organisée autour des références professionnelles exigeantes reconnues par l'administration et par tous.

Dans cette acculturation de la sécurité, les médias joueront évidemment un très grand rôle, à la hauteur de celui qu'ils ont pu avoir dans la diffusion des thèmes de « risque zéro » lorsque ceux-ci sont apparus.

Il en est de même du milieu associatif qui pourrait trouver là une expression constructive de son activité et de son dévouement.

2.3 Les conditions du développement de cette culture

Entrer dans une culture de sécurité, c'est admettre qu'on ne sait pas tout, qu'on peut se tromper. Les progrès fulgurants de la science et de la technologie peuvent créer des illusions trompeuses : nous aurons toujours à apprendre. Pendant ma carrière professionnelle, j'ai pu constater que les accidents font progresser la connaissance, car ils mettent en lumière les

failles de certitudes abusives. A Toulouse, tous les experts pensaient que le nitrate d'ammonium ne pouvait pas exploser ! Sachons reconnaître les lacunes de nos connaissances.

Entrer dans une culture de sécurité, c'est admettre la responsabilité personnelle de chacun et collective de tous : c'est donc rejeter le soupçon systématique sur l'autre, ne pas céder à la facilité de la recherche d'un bouc émissaire, qui, la plupart du temps, aboutira à camoufler les faits. J'ai vécu cette atmosphère de soupçon dans certaines tables rondes : elle portait sur l'ensemble des acteurs, depuis l'Etat jusqu'au simple citoyen, en passant par les administrations, les entreprises, les experts, les personnels, les élus... Une telle attitude est finalement stérile. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu d'erreur ou de faute qui devront être sanctionnées par la justice. Mais je pense fermement que la clef du succès dans notre recherche de la sécurité passe par la confiance dans l'autre.

Entrer dans une culture de sécurité, c'est introduire le doute cher à nos amis anglais, dans l'analyse des problèmes. C'est introduire l'aléa, et par conséquent ajouter une approche « *probabiliste* » à l'approche « *déterministe* » dans toutes nos études de danger.

Entrer dans une culture de sécurité, c'est aussi avoir le courage d'aborder les situations les plus critiques. J'en ai eu l'expérience avec les demandes du Comité de Sécurité du Tunnel sous la Manche : sur le moment, j'ai protesté contre le caractère invraisemblable des situations qu'on nous demandait d'analyser ; aujourd'hui, je pense que ce Comité a fait faire d'énormes progrès dans la sécurité ferroviaire et je l'en remercie.

2.4 Les moyens à mettre en œuvre

Créer une nouvelle culture sur des bases déjà existantes mais éparées et limitées me paraît une **grande politique que l'Etat pourrait décider** comme il a voulu, il y a quarante ans, l'Aménagement du Territoire, comme il a décidé, il y a vingt ans, la décentralisation.

N'étant pas spécialiste de droit administratif ou constitutionnel, je ne peux pas faire valablement de proposition précises au Gouvernement en la matière. D'autres, plus compétents, pourront prendre le relais. Il me semble, néanmoins, que je peux faire comprendre ma proposition par l'exemple de la DATAR qui a su créer en quelques années dans un Etat jacobin, une nouvelle approche des problèmes, lancer des expérimentations, animer la recherche universitaire, motiver des équipes... bref faire naître une nouvelle culture.

En matière de sécurité, peut-on charger un organisme existant de cette action pluridisciplinaire ? Ou faut-il créer un nouvel organisme ? Des voix se sont fait entendre pour préconiser une Haute Autorité à l'instar des autorités de régulation mises en place dans l'audiovisuel, les télécommunications, l'énergie,... : je connais les réticences du Conseil d'Etat à l'égard de ce qu'il considère comme un démembrement de la responsabilité de l'Etat.

Dès aujourd'hui, il existe un Conseil Supérieur des Installations Classées, mais son rôle paraît modeste, ne serait ce qu'en comparaison avec celui du Conseil National de la Comptabilité Publique pour prendre un parallèle avec une structure que j'évoquerai dans la IIe partie de mon rapport sur les audits de sécurité des entreprises (voir ch 1, § 2.2.2 et 3.2)

Peut-il servir d'embryon pour cette nouvelle « *Délégation à la Sécurité Industrielle* »¹ que j'imagine ? De toute façon, le nouvel organisme devra avoir une indépendance réelle par rapport aux administrations chargées d'appliquer la réglementation et de donner les autorisations d'exploitation comme cela est de règle dans beaucoup de pays étrangers.

Il devra être une force d'analyse, d'impulsion, de référence ; il faudra qu'il puisse élaborer les directives sur lesquelles travailleront les experts ; il approuvera les référentiels préparés par ces derniers dans chaque branche professionnelle ; il développera les normalisations nécessaires des processus (certification ISO ou autres) ; il arrêtera les critères à partir desquels seront reconnues les compétences des bureaux d'études des dangers et de la sécurité ; il pourra lancer et coordonner les actions en profondeur auprès de l'Education Nationale, de l'Université, de la Recherche, des organisations patronales et syndicales, des organisations professionnelles, des associations.....

Je propose au Gouvernement d'avoir une grande ambition pour cette nouvelle Délégation.

2.5 La nécessaire décentralisation des choix et des décisions

Une des premières conséquences de l'émergence d'une culture de la sécurité chez des citoyens informés et responsables sera un transfert important du lieu de décision en matière de choix politiques pour les problèmes des activités à risques. Hier et aujourd'hui, seul l'Etat peut vraiment jouer ce rôle : on en a une illustration avec la gestion des conséquences de la catastrophe de Toulouse ; c'est finalement au niveau du Premier Ministre que sont remontées les décisions stratégiques.

Il n'en sera plus de même demain et j'oserai reprendre une expression forte que j'ai entendue à la table ronde Ile de France :

« *L'acceptabilité du risque ne se décrète pas* ».

Elle ne peut résulter que d'un choix local, dans le cadre d'une nouvelle forme de démocratie sociale, où les responsables élus prendront leurs décisions après avoir donné la parole à tous les acteurs, à commencer par les citoyens et les associations qui les rassemblent.

Je sais bien que la décentralisation administrative des deux dernières décennies n'a pas été vécue par certains acteurs comme un progrès dans l'analyse objective des situations : pour eux, des discussions entre experts compétents au niveau central ont trop souvent été remplacées par la négociation de compromis discutables au niveau local. Cette réaction ne m'étonne pas car la situation actuelle ne peut pas être considérée comme satisfaisante dans la mesure où les problèmes n'ont pas été posés correctement (cf. mon analyse des études de danger : voir IIe partie ch 1 §2.2) et où les compétences n'ont pas encore été suffisamment diffusées pour être présentes auprès de tous les acteurs de la discussion.

Nous verrons dans la deuxième partie de ce rapport que les stratégies politiques vis à vis du risque industriel peuvent être diverses. Elles nécessiteront des moyens financiers qu'il faudra

¹ Le titre n'est peut-être pas bien choisi. Je crois savoir qu'aujourd'hui, il y a quelque 80 délégations plus ou moins rattachées à la DATAR ! Je voudrais simplement indiquer par cette dénomination qu'il s'agit d'un organisme transversal qui ne peut être rattaché qu'au niveau du Premier Ministre, dont la composition fera place à des acteurs extérieurs aux administrations et qui doit être capable de faire changer les mentalités sur un sujet aussi important dans les prochaines années.

mettre en place, comme l'a indiqué le Premier Ministre dans la conclusion de la Table Ronde nationale : ceci devra être exprimé au niveau national de l'Etat. Il appartiendra aussi à l'Etat de donner un cadre juridique approprié à ces diverses stratégies, probablement aussi d'en définir les limites (aussi larges que possible).

Mais, le cadre étant ainsi fixé et les moyens définis, c'est à un **niveau décentralisé** que devront être prises les décisions politiques qui seront mises en œuvre par une administration déconcentrée. C'est d'ailleurs ce qui se pratique largement à l'étranger, d'après l'enquête de la DREE.

Nous devons alors accepter que les choix et les décisions ne soient pas les mêmes à Marseille et à Dunkerque, à Bordeaux et à Strasbourg, à Toulouse et à Lyon...Ce sera la meilleure illustration de la nouvelle culture que j'imagine ; ce sera vraiment « l'après Toulouse ».

2.6 La dimension européenne.

Après avoir noté des écarts qui me paraissent significatifs entre les comportements et les cultures des différents pays du monde occidental, et après avoir proposé la création d'un organisme purement français pour faire évoluer notre pays, je voudrais maintenant insister sur la nécessaire dimension européenne du problème posé.

Cette stratégie à long terme de « culture de sécurité » doit en effet être conduite dans le cadre d'une étroite coordination avec nos partenaires européens car il ne faudrait pas que des **mesures spécifiquement françaises diminuent la compétitivité de nos entreprises** qui ont à faire face à une concurrence internationale toujours plus forte. Il est évident que nous ne pouvons pas créer une « *exception française* » dans la gestion de ce problème. Je note d'ailleurs que déjà les grandes branches des industries concernées sont organisées à l'échelle européenne.

Dans le domaine de la Recherche, on ne pourra pas davantage traiter seuls des questions qui portent sur des centaines, voire des milliers de produits.

Je préconise donc un renforcement de la coopération européenne en la matière : ce pourrait être une des missions que le Gouvernement pourrait donner à la « Délégation à la Sécurité Industrielle » que j'ai suggérée.

*

* *

Nous voici au terme de la première partie de ce rapport consacrée à la réflexion sur la grande question posée après l'accident de Toulouse : « *le risque dans notre société* » et sur la réponse que je propose de donner : « *créer en France une vraie culture de sécurité* ».

Clairement, il apparaît que le risque ne peut pas être éliminé de notre société, pas plus le risque industriel que les autres que nous côtoyons au quotidien ; de même notre société, notre économie, notre développement, notre avenir ne peuvent se passer des produits qui engendrent le risque industriel : ils sont d'une importance vitale pour chacun d'entre nous.

Je propose de prendre ce problème aux aspects multiples et contradictoires « *à bras le corps* ». Il doit devenir une des grandes politiques de la France et pour mettre en œuvre ce choix, je suggère la création d'un organisme qui, à l'image de ce que la DATAR a fait pour l'Aménagement du Territoire, il y a quarante ans, saurait implanter dans notre pays une véritable culture de la sécurité. Pour simplifier la rédaction de ce rapport je l'appellerai désormais la **Délégation à la Sécurité Industrielle (DSI)** sans que ce vocable engage en quoi que ce soit les pouvoirs publics sur la forme qu'ils souhaiteront donner à cet organisme. Cette Délégation aura pour première mission de définir, comme l'a souhaité le Premier Ministre dans son discours de clôture du débat national **la Charte pour la Maîtrise du risque Industriel** qui sera le guide de l'action collective en la matière.

Ma plus grande fierté serait que ce rapport puisse donner quelques pistes de réflexion pour poser les fondements de cette Charte.

Plus tard, cette Délégation sera le catalyseur des actions que je vais proposer dans la IIème partie de ce rapport : de toute façon, **le risque industriel existe aujourd'hui**, il est là, proche de nous et nous devons « **Vivre avec lui** ».

Dans chacun des chapitres qui suivent, je proposerai des stratégies à long terme suggérées par les débats des tables rondes : des choix diversifiés pourront être faits ; je pense qu'ils devront être le fruit de débats locaux dans le cadre d'une nouvelle forme de démocratie sociale. La décentralisation, vécue comme conséquence du principe de subsidiarité, s'impose de toute évidence.

Pour autant, les principes, les normes, la recherche doivent être coordonnés au niveau européen car la France ne peut pas avoir la prétention, comme elle n'a pas les moyens, de mener à bien seule les évolutions qui marqueront les prochaines décennies.

Deuxième Partie

Vivre avec le risque

Chapitre 1 : Réduire le risque à la source

1) Les débats des tables rondes

Le thème « *réduire le risque à la source* » est celui qui a été le plus discuté et commenté au cours des tables rondes, en même temps que celui de « *l'information et de la transparence* ». En revanche, et malgré mes demandes insistantes, le débat sur des rapports entre « *industrie et urbanisation* » a trop souvent été évité ou traité superficiellement.

Sur ce premier thème, les questions les plus fréquemment abordées ont porté sur :

- Les produits manipulés dans les sites à risques,
- Les études de danger, fondement de la réglementation « Seveso 2 »,
- Le suivi et le contrôle des entreprises, avec des propositions concernant :
 - Le renforcement des moyens des Directions de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE),
 - Le rôle du personnel et l'intervention des Comités d'Hygiène, de la sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT),
 - La sous-traitance.
- L'importance des retours d'expérience,
- Le problème du transport des matières dangereuses.

Ces questions et propositions méritent un examen attentif ; je tenterai ensuite d'élargir la réflexion par des propositions sur le management de la sécurité dans les entreprises ; enfin, dans un dernier paragraphe, j'aborderai le problème du transport qui, malgré les progrès indéniables effectués au cours des dix dernières années, me paraît aujourd'hui une des questions majeures vis à vis de l'analyse des risques industriels.

2) Analyse des questions et propositions des tables rondes

2.1 Les produits manipulés dans des sites à risques et l'organisation de la chaîne de production

La question a été posée par de nombreuses associations : « *Pourquoi ces produits ? En avons-nous vraiment besoin ? Leur nocivité n'est-elle pas plus importante que les bénéfices qu'ils apportent ? La manière de les traiter est-elle optimale ?* »

Questions de bon sens et que nous devrions nous poser en permanence alors que, par habitude, on finit par trouver normal de fabriquer, transporter et distribuer de l'essence ou du

gaz, mais aussi du chlore ou de l'ammoniaque, pour aboutir à des produits allant des engrais au nitrate d'ammonium jusqu'à la chimie fine et à la pharmacie. Et pour **un produit comme le nitrate d'ammonium**, ne devrait-on pas se limiter à des **teneurs plus basses** qui réduisent beaucoup les risques d'explosion, comme l'a décidé l'Allemagne après l'accident de Ludwigshafen en 1921 ?

Résumons « à grands coups de serpe » : à l'origine du risque, il y a la demande d'un produit déterminé. Ce produit peut être obtenu par des processus industriels que la science et l'expérience ont défini à partir de matières premières dont l'origine est souvent éloignée géographiquement. Toutes ces opérations longues et complexes sont menées par une succession d'entreprises, chacune spécialisée dans son domaine d'activité. Transports et stockages sont des conséquences normales de cette organisation.

Beaucoup dans les tables rondes pensent qu'on ne réfléchit pas suffisamment « à l'amont », et je partage largement leurs préoccupations :

- **S'interroger en permanence sur les produits** : l'exemple de l'amiante, des CFC est là pour nous le rappeler,
- Ne pas perdre de vue que les processus les plus performants utilisent souvent les produits les plus dangereux ; ceci peut faire négliger la recherche de produits de substitution,
- Analyser **l'organisation des chaînes de production dans leur ensemble** dans une perspective d'amélioration dans le temps pour diminuer les risques.

Ces questions fondamentales sont certes déjà posées et étudiées dans les branches professionnelles et les grandes entreprises. Il me semble que ce travail pourrait être amplifié et généralisé : ce pourrait être une des premières préoccupations de la Délégation à la Sécurité Industrielle (DSI) que j'ai proposée dans la 1ère partie du rapport, en liaison avec les laboratoires spécialisés, l'université, les branches professionnelles, les transporteurs, etc.... et, compte tenu du nombre impressionnant de produits à examiner, à faire partager au plan européen.

2.2 Les études de danger, fondement de la réglementation Seveso 2

2.2.1 Les critiques des tables rondes

La base de l'édifice de la sécurité industrielle, concrétisée par la directive européenne Seveso 2, est **l'étude de danger** réalisée sous la responsabilité de l'industriel, la plupart du temps avec l'aide d'un bureau d'études extérieur. Ces études doivent être mises à jour en cas de changement du processus et au maximum tous les cinq ans. L'étude porte sur **un site**, les produits qui y sont traités, les conditions de leur transformation et leur stockage.

Par rapport au processus complexe rappelé au paragraphe précédent, la réglementation en vigueur (chez nous comme ailleurs) donne ainsi l'impression de se focaliser sur certaines étapes, sur certains lieux. Des pans entiers lui échappent, ne serait ce que par les effets des seuils d'application de ces textes !

Par ailleurs, j'ai entendu dans les tables rondes des critiques multiples sur la manière dont sont établies ces études de danger et sur la disparité des conclusions qui sont tirées pour des situations analogues sur des sites différents.

Je fais très largement miennes ces critiques et il me semble **que les études de danger manquent encore de bases scientifiques suffisamment objectives** et reconnues pour conduire à des conclusions qui devraient être les mêmes pour un problème donné, quelle que soit la localisation du site. Sans vouloir donner dans la caricature, on a un peu l'impression que l'industriel répond plus à une obligation réglementaire de remettre un dossier qu'à une réflexion approfondie sur les risques qui pourraient intervenir et les mesures de prévention nécessaires. Impression aggravée par le fait que la mise en application de la réglementation Seveso 2 a été prévue avec des délais très courts : les entreprises ont donc dû produire des études de danger pour l'ensemble des sites dans des temps incompatibles avec les capacités d'analyse de leurs équipes comme des experts reconnus en la matière.

On a aussi l'impression que beaucoup de conclusions de ces études résultent de discussions, de compromis entre la direction des usines et l'administration. Un travail d'investigation a certes été fait, sans emporter pour autant la conviction de bien des observateurs extérieurs dont je fais partie. Il ne faut donc pas s'étonner des critiques exprimées dans les tables rondes et de la demande générale de « *tierce expertise* » : le problème est que nous ne disposons pas aujourd'hui du réseau d'experts agréés pour pouvoir réaliser ces études avec la compétence exigée.

2.2.2 Des propositions

Dans les tables rondes, il a été suggéré que des « *contre expertises* » puissent être faites à l'initiative des CHSCT des entreprises ou encore des CLIRT (Comités Locaux d'Informations et de Prévention sur les Risques Technologiques) qui seront prochainement créés par la loi à l'instar de ce qui existe pour les sites nucléaires. Sans nier l'intérêt de ces propositions, il me semble que les procédures d'analyse et de contrôle des études de danger doivent être beaucoup plus systématiques et surtout précisées sur leur forme et leur contenu.

Ma proposition s'articulera autour de quelques idées clefs :

- Pour chaque site industriel à risque (classé Seveso 2 ou non²) et pour chaque type d'activité, l'étude de danger devra être conduite par l'industriel concerné ou par un bureau d'études agréé à partir d'un **référentiel méthodologique** élaboré sous la responsabilité de la DSI par des experts de tous horizons (industriels, scientifiques, administrations...) et couvrant les interfaces avec les activités amont et aval du site considéré.
- Les référentiels définiront en particulier la manière de considérer les risques : jusqu'à présent, l'approche se faisait de façon « *déterministe* », c'est à dire qu'on ne retenait que certains scénarios dont l'occurrence présentait, de l'avis des experts, un degré de probabilité suffisant. Il faut maintenant compléter cette approche par une analyse « *probabiliste* » où seraient examinés les conséquences d'événements beaucoup plus graves mais dont la probabilité d'occurrence est faible (scénarios « *majorants* » ou « *worst case* » suivant la terminologie anglo-saxonne). Cette évolution se fait dans le

² Le risque industriel est beaucoup plus largement répandu qu'on le croit.

domaine ferroviaire depuis les études du Tunnel sous la Manche. Elle doit être étendue à l'industrie : ceci nécessitera un gros effort auquel participeront les organismes universitaires et les laboratoires compétents. La DSI jouera un rôle de coordination et d'animation.

- Les référentiels définiront la manière dont seront traités les problèmes des sites où se trouvent regroupées plusieurs activités industrielles à risques y compris les conséquences « d'effets dominos ». J'appelle l'attention sur ce point car il semble que des situations dangereuses peuvent être créées par l'émission de simples « bouffées » de produits polluants dans l'atmosphère. Les moyens de les détecter, d'en pallier les effets devront être précisés.
- Cette étude de danger sera « **auditée en permanence** » par un organisme agréé en même temps que le management de sécurité de l'entreprise, comme je le développerai au paragraphe 3.2 ci-après, en faisant un parallèle avec les procédures classiques des vérifications comptables. Ces rapports d'audits devront évidemment être communiqués aux CHSCT et aux CLIRT et seront un des fondements de la culture de « *connaissance responsable* » que je souhaite pour nos concitoyens.

Bien évidemment, ce résultat ne pourra pas être obtenu immédiatement. L'établissement des référentiels prendra de nombreux mois, voire un ou deux ans ; il serait d'ailleurs souhaitable qu'il soit concerté au niveau européen,

La mise en place d'un réseau d'organismes agréés en matière de sécurité prendra, elle aussi plusieurs années, sans parler des délais d'initialisation du processus.

2.3 *Le suivi et le contrôle*

2.3.1 Rôle des DRIRE, renforcement de leurs moyens

Un autre leitmotiv des tables rondes a été l'insistance sur le rôle des DRIRE, leurs responsabilités dans le suivi et le contrôle des activités industrielles à risques, la nécessité de renforcer leurs moyens. Il a souvent été suggéré d'augmenter massivement leurs effectifs pour assurer la fonction permanente d'audit des études de danger et des procédures de management de la sécurité. Pour certains, seul l'Etat a la légitimité de cette responsabilité.

Je ne partage pas cette opinion : ce n'est pas la place de l'Etat que d'intervenir au niveau de détail exigé dans la conduite des processus industriels. N'oublions pas que cette responsabilité est et restera celle de l'entreprise elle-même qui doit mettre en place les contrôles internes et externes nécessaires.

Pour évaluer l'ampleur de tels contrôles, je citerai un exemple d'audit interne mené dans un grand groupe international sur un site important en région Alsace : c'est une dizaine d'ingénieurs (d'un service directement rattaché à la Présidence du groupe) qui sont restés plusieurs semaines sur le site pour analyser dans leur détail tous les processus industriels mis en œuvre. Confier une telle responsabilité à l'administration relèverait de la conception d'un Etat totalitaire : je m'y refuse complètement. Ce n'est pas son rôle : « ***L'administration doit rester le contrôle des contrôles*** » comme l'a justement fait remarquer un responsable de DRIRE dans une table ronde.

Pour autant, ce « *contrôle des contrôles* » doit être correctement fait : les moyens actuels des DRIRE sont certainement trop modestes : un doublement des effectifs est envisagé : l'expérience montrera s'il est suffisant.

2.3.2 Rôle du personnel, intervention des CHSCT

Les organisations syndicales, les industriels et les associations ont été unanimes pour constater l'importance du rôle des salariés dans la sécurité industrielle et réclamer une meilleure association à la gestion de ces questions.

Ceci passe d'abord par une **formation** appropriée des personnels, par le maintien à niveau de cette compétence et par des contrôles réguliers des connaissances. Dans les sites à risques, les personnels doivent avoir une qualification reconnue.

De larges débats récurrents ont eu lieu sur la **définition des fonctions et des responsabilités**, en particulier sur l'articulation entre opérateurs et services spécialisés (pompiers par exemple).

Sur ces deux sujets, je serai bref, car ils me paraissent ressortir à une bonne gestion des ressources humaines, encore plus nécessaire dans les industries à risques que dans le reste de l'économie.

Je mettrai simplement en garde contre des images trop simplistes : remplacer des pompiers par des opérateurs parfaitement formés à cette discipline peut être source de progrès en matière de sécurité. Confier des responsabilités d'action de première urgence à ces opérateurs peut en effet présenter des avantages, à condition, bien évidemment qu'ils aient été formés et que leurs qualifications soient reconnues et contrôlées dans le temps. Le vieil adage sur les moyens nécessaires pour éteindre un incendie est valable ici comme ailleurs : une opération rapide d'agents compétents, travaillant à proximité du lieu d'incendie, peut être beaucoup plus efficace qu'une intervention retardée de professionnels qui auront à se déplacer pour traiter le problème. L'important est de ne pas se défaire de la responsabilité sur les autres, en particulier sur les services publics...

Dans deux régions marquées par la tradition de la mine, on a évoqué l'importance de la fonction de « *délégué mineur* » auprès des directions, l'efficacité de cette représentation du personnel et on a suggéré qu'un « *délégué sécurité* » prenne des responsabilités équivalentes dans les domaines qui nous concernent. Je n'ai pas eu le temps d'approfondir la proposition qui me paraît mériter une attention des branches professionnelles et des syndicats.

Je m'étendrai davantage sur le rôle des CHSCT. Leur intervention me paraît dans l'esprit de ce qu'a voulu le législateur lorsqu'il a créé ces organismes et en a fixé les responsabilités. Cela dit, les CHSCT sont organisés actuellement par entreprise et ne couvrent pas les salariés des entreprises sous-traitantes travaillant sur le même site. De plus, ils se penchent surtout sur les questions de la sécurité du travailleur à son poste. Les CHSCT travaillent donc de façon étroite avec les Inspecteurs du Travail et n'ont a priori pas de relation avec les Inspecteurs des Installations Classées.

Cette situation anormale va être corrigée par le projet de loi préparé par le Gouvernement : les CHSCT seront organisés en une double formation pour couvrir l'ensemble des personnels d'un site et ils devront avoir connaissance des études de danger. Si mes propositions sont

retenues, les audits faits par les organismes extérieurs sur le management de la sécurité des entreprises leur seront aussi communiqués.

Ceci implique une coordination des administrations, en veillant à éviter chevauchement ou substitution de responsabilité. Il ne me paraîtrait pas souhaitable que les compétences de l'Inspection du Travail ou de l'Inspection des Sites Classés soient confondues : l'une et l'autre ont des domaines de responsabilité bien définis et ils doivent pouvoir dans chacun de ces domaines établir des relations directes avec les représentants des personnels dans le cadre des CHSCT.

Ce point étant acquis, il convient de se pencher sur la question des **entreprises de moins de 50 salariés**. D'une façon ou d'une autre, il me semble que des représentants qualifiés du personnel doivent être associés aux réflexions et aux décisions concernant la sécurité des processus dans ces entreprises. Je n'ai pas compétence pour définir à partir de là, le seuil du nombre de salariés d'une entreprise qui entraînera la constitution d'un CHSCT. A la limite, je pense que, même s'il n'y a que deux ou trois salariés sur un site, ils doivent pouvoir s'exprimer en tant que tels sur les sujets de sécurité.

Enfin, une extension de la responsabilité des CHSCT dans le domaine de l'Environnement – ils deviendraient des CHSCTE - serait souhaitable pour **avoir une approche globale de la maîtrise des risques et de leurs conséquences**, que ce soit en interne vis à vis des salariés ou en externe vis à vis des populations exposées.

Une autre question importante est celle des **sites industriels sur lesquels sont regroupés plusieurs entreprises**. A l'heure actuelle, la gestion des problèmes de sécurité est individualisée par entreprise, ce qui peut entraîner des risques de sous-estimation des « *effets dominos* » d'impact d'un accident d'un site sur un autre.

La gestion de ces sites industriels me semble devoir entraîner, comme l'envisage le projet de loi, la constitution d'organismes paritaires où seraient regroupés des représentants des directions des entreprises comme de leur CHSCT et où les dirigeants comme les représentants des salariés pourraient discuter avec l'Inspection des Sites Classés et avec l'Inspection du Travail des problèmes globaux posés à l'échelle du site. Une attention particulière devrait être portée sur les transferts de matières dangereuses d'une entreprise à une autre à l'intérieur de ce site. Le projet de loi en cours d'élaboration fera des propositions pour la représentation de chacune des deux parties concernées. J'appelle simplement l'attention sur la nécessité que ces « **CHSCT de sites** » soient des organismes efficaces et compétents, ce qui exige que le nombre de participants soit limité. La question doit donc être débattue au préalable avec les organisations syndicales d'une part, les organisations professionnelles d'autre part. Si déjà, on obligeait les dirigeants des entreprises d'un même site et leurs conseils en sécurité à se rencontrer une ou deux fois par an pour faire un point complet des flux, des procédés, des rejets permanents, occasionnels, épisodiques ...on aurait fait un grand progrès.

Enfin, il me paraîtrait légitime que des représentants des CHSCT soient associés aux travaux des CLIRT.

2.3.3 La sous-traitance

Le principe de la sous-traitance a été fortement dénoncé dans les tables rondes et encore plus l'utilisation de personnels intérimaires. Au départ, on comprend facilement l'expression de

cette exigence de qualification pour tous les personnels travaillant sur un site industriel à risque. Pour autant, il ne me semble pas possible de retenir la demande d'interdiction de la sous-traitance pour tous les personnels engageant la sécurité : sous cette dénomination on pourrait rassembler la quasi totalité des personnels travaillant dans une usine présentant des risques industriels, chacun ayant plus ou moins une responsabilité dans la sécurité globale du processus.

Mon expérience professionnelle me montre que la sous-traitance que j'appellerai plutôt « *l'externalisation* » est au contraire une nécessité pour la bonne gestion d'une entreprise moderne. Elle est la garantie que, pour toutes les activités, on pourra disposer au moment voulu des personnels les plus qualifiés, ayant les équipements les plus performants, pour traiter un problème donné. Malheureusement, la politique d'externalisation qui est maintenant généralisée dans l'ensemble de toutes les activités industrielles souffre d'une image dégradée par une histoire qui a encore des prolongements aujourd'hui. Le jeu des appels d'offre et des mises en concurrence, peut conduire en effet au choix d'entreprises sous-traitantes « *les moins disantes* », alors qu'il aurait fallu choisir « *les mieux qualifiées* » pour certains types d'activités.

La contradiction existe, elle peut être surmontée. J'en ai eu des preuves dans ma carrière professionnelle, par exemple pour la gestion des équipements de sécurité (signalisation) du Métro de Paris. D'autres exemples existent, en particulier dans l'industrie nucléaire. Dans un cas comme dans l'autre, la qualification de l'entreprise sous-traitante est vérifiée avant de lui attribuer un contrat.

Des efforts de « **labellisation** » ont déjà été entrepris et on nous a cité des exemples, à Marseille, en Normandie et dans le Nord Pas de Calais pour l'industrie pétrolière avec l'utilisation du référentiel MASE (Manuel d'Assurance Sécurité des Entreprises). **Je pense que ce type de procédure devrait être généralisé** pour toutes les entreprises classées Seveso qui devraient s'engager à n'utiliser en sous-traitance que des entreprises sélectionnées, répondant à des normes de qualification du personnel et appliquant des méthodes de gestion approuvées par la profession et entérinées par l'administration.

Ce processus de **labellisation de la sous-traitance** peut prendre du temps. Une période de quelques années pourrait être consentie à cet effet, mais il est indispensable que la profession se préoccupe de ce problème dès maintenant et fasse le plus tôt possible des propositions à l'administration dans ce sens.

Bien entendu, le référentiel de gestion des entreprises sous-traitantes devra être très précis sur la formation des personnels proposés aux industries à risque, sur leur qualification, sur la vérification et la remise à jour de leurs connaissances, sur la manière de gérer leur apprentissage en faisant éventuellement appel à du tutorat. Le modèle de l'industrie nucléaire existe : il pourrait être avantageusement transféré dans les industries à risque, en particulier dans l'industrie chimique.

Ceci m'amène à parler de « **l'intérim** ». Autant « *l'externalisation* » des fonctions me paraît légitime, autant l'appel à des intérimaires me pose problème car je ne vois pas comment concilier la nécessité d'une qualification reconnue des employés et l'appel à des remplaçants occasionnels dont on ne voit pas comment on pourrait assurer la compétence dans les délais voulus. Les référentiels, approuvés par la DSI, devront être très clairs sur les exigences en matière d'intérim, à défaut d'interdire cette pratique.

2.4 *L'importance des retours d'expérience*

De l'avis de tous les spécialistes des questions de sécurité, l'analyse des « **retours d'expérience** » depuis le **simple incident** dans la gestion quotidienne jusqu'au « **quasi accident** » a permis les immenses progrès faits par la sécurité dans les domaines les plus variés et en particulier pour tout ce qui touche au transport aérien et à l'industrie nucléaire. Dans ces deux cas, cette analyse a été systématisée avec échange d'information, voire centralisation des données à un plan européen ou international. Plus modestement, mon expérience dans le domaine du chemin de fer m'a aussi montré l'intérêt de tels travaux.

Je n'ai pas eu la possibilité dans le court laps de temps qui m'était imparti d'étudier la manière dont l'industrie chimique traitait ce problème. Mon impression générale, en écoutant les intervenants aux tables rondes et en interrogeant les spécialistes, est que d'importants progrès pourraient être faits dans ce domaine.

A l'heure actuelle, un bureau spécialisé, le BARPI, situé à Lyon, rassemble les informations qui lui sont communiquées et gère une base de données dont je ne suis pas sûr qu'elle fasse l'objet d'analyses systématiques par les professionnels en vue de recommandation en matière de gestion des usines et des équipements.

Je ne sous estime pas la difficulté de recueillir toutes les informations nécessaires en cas d'accident ayant des conséquences sérieuses pour les personnes et pour les biens : les nécessités des enquêtes judiciaires et la mise en cause possible de responsabilités pénales des acteurs rendent plus délicates la collecte des informations objectives qui pourraient servir comme retour d'expérience. Il y a là une réelle difficulté, mais qui, apparemment a été surmontée dans le domaine du transport aérien. Aussi je ne doute pas que l'on puisse trouver des procédures qui permettent de concilier les exigences de l'enquête judiciaire et la recherche des causes organisationnelles ou opérationnelles de l'accident.

Je préconise donc que le rôle du BARPI soit renforcé et que lui soient communiqués de façon systématique **tous les incidents** qui affectent les processus industriels de l'industrie chimique, des plus petits aux plus importants. A partir de ces bases de données qui devront être établies en relations étroites avec les professionnels, il appartiendra à ces derniers, sous l'impulsion la Délégation à la Sécurité Industrielle, de traduire les constatations du passé en directives, orientations, recommandations, qui amélioreront les choses dans l'avenir. Ce travail est déjà fait dans certaines branches de l'industrie chimique. Je pense en particulier aux fabricants de chlore. J'imagine qu'il doit être déjà poussé assez loin dans beaucoup d'activités de l'industrie pétrolière. Je doute cependant qu'il ait la généralité qu'il me paraîtrait souhaitable de lui donner.

Au cours des tables rondes, j'ai noté que certains industriels ont déjà des bases de données assez complètes pour eux-mêmes Il conviendrait que ce comportement louable soit retenu par la totalité des professionnels et qu'ils acceptent de transférer ces informations au bureau centralisé. L'analyse de ces incidents de fonctionnement et leur classification suivant un ordre de gravité à établir à l'initiative de la DSI à l'instar de ce qui se fait dans l'industrie nucléaire pourrait ainsi faire l'objet de communication systématique aux CLIRT. Il apparaît en effet que les populations riveraines seraient bien plus rassurées par la connaissance exacte des incidents qui affectent le fonctionnement des usines proches de façon officielle et objective plutôt que

de laisser se développer des rumeurs qui ne peuvent qu'affecter le climat de confiance nécessaire entre les industriels et les populations.

3) **Elargissement de la réflexion : de nouvelles propositions**

3.1 *La recherche fondamentale*

Je reviens rapidement sur cette question déjà évoquée au § 2.1 à propos des produits et de leurs processus de transformation. Je ne saurais trop répéter qu'en la matière le « *délit d'habitude* » est le pire des dangers : seuls un souci permanent de remise en cause et de recherche, une dynamique de progrès pourront le contrebattre. J'ai l'impression que nous manquons encore **d'une base scientifique de qualité en matière de cindynique et de sécurité.**

Comme je l'ai déjà dit, une nouvelle discipline scientifique est à mettre en place sous forme d'établissements de recherche, d'enseignement, de formation, qui fourniront aux autorités administratives et en particulier à la DSI le fondement scientifique des actions qu'elles auront à conduire. C'est un travail auquel devront être associés les professionnels de chaque branche. A partir de cette discipline, il faudra favoriser **l'éclosion de bureaux d'études** qui pourront conduire, avec l'agrément de l'administration, les études de danger et qui pourront assurer les fonctions d'audit permanent de ces études et des procédures de management de sécurité des entreprises.

C'est une œuvre de longue haleine, peut-être cinq ou dix ans, qui serait la première responsabilité de la DSI et qui pourrait transformer la culture de sécurité de notre pays.

Pour faire émerger cette nouvelle discipline scientifique, il faudra des moyens financiers : je suggère la **mise en place d'une Fondation spéciale** – éventuellement rattachée à la Fondation de France – qui pourrait rassembler les contributions de tous ceux qui se sentent concernés par l'amélioration de la sécurité industrielle et aider à la mise en place des équipes universitaires, des instituts, des laboratoires qui se pencheront sur le problème en veillant à la coordination des efforts pour en assurer la meilleure efficacité.

3.2 *Culture d'entreprise et management de la sécurité*

Enfin, tous les thèmes abordés au chapitre précédent à partir des questions des tables rondes peuvent être rassemblés autour de **la place de la sécurité dans la culture des entreprises.** Nous rejoignons ainsi dans le domaine de l'entreprise le problème culturel que j'ai évoqué dans la Ière partie de ce rapport pour l'ensemble de notre société.

L'implantation d'une telle culture dans les entreprises ne va pas de soi car souvent elles croient être déjà au bon niveau. Il faudrait donc **des références externes** qui permettent à chacun de mesurer sa situation par rapport aux meilleures normes en la matière. Un projet de normalisation ISO 18000 avait été élaboré mais la tentative a tourné court suite à des maladresses dans la présentation et à l'opposition de certains pays dont – m'a-t-on dit – la France. Actuellement, les entreprises ne peuvent qu'utiliser les référentiels relatifs au management de la santé et de la sécurité BS 8800 ou OHSAS 18001 mais non reconnus au niveau international.

Je suis bien conscient de la difficulté de ce travail de normalisation des procédures dans un domaine où les problèmes doivent largement être analysés et traités par branches et par professions. Je ne vois pourtant pas d'autre méthodes qui permettraient de donner aux entreprises le label qu'elles méritent, en bien ou en mal, à l'instar de la notation des instituts spécialisés pour leur santé financières. **La sécurité devra demain avoir la même importance dans l'image de l'entreprise que ses performances financières et sociales, ou sa productivité.**

Ces normes devront définir les règles de management de processus industriels complexes et diversifiés, avec – comme je l'ai déjà dit – **une attention particulière au traitement des rebuts de production.** Ainsi les procédures couvriront tous les domaines : l'analyse des risques, les systèmes techniques mis en œuvre, les systèmes de gestion de la sécurité et la vérification de l'application effective des mesures retenues.

Ces normes devront définir les responsabilités de tous ceux qui sont en charge de la sécurité, **postes éminemment importants** dans l'organigramme et qu'on ne saurait confier qu'à des personnes compétentes et motivées ;

Enfin, **les entreprises devraient mettre en place un « audit » permanent et généralisé des études de danger et des procédures de gestion de la sécurité.** Comme indiqué sommairement au chapitre 2.2.2, cet audit de sécurité devrait avoir un grand parallélisme avec celui des procédures comptables. Très grossièrement, celles-ci peuvent se résumer ainsi :

- Une direction financière établit la comptabilité des activités de l'entreprise,
- L'entreprise peut faire procéder à des audits internes de cette comptabilité par des organismes rattachés directement au plus haut niveau et indépendants de la direction financière,
- Des commissaires aux comptes doivent systématiquement examiner chaque année la comptabilité présentée, faire toutes les investigations nécessaires pour vérifier que la réglementation en vigueur est bien appliquée et certifier sous leur propre responsabilité l'exactitude des documents présentés.
- L'administration fiscale est libre de procéder à toute investigation et contrôle qu'elle juge nécessaire.

Traduit en matière de sécurité, ce schéma se déroulera de la façon suivante :

- L'entreprise **élaborera une étude de danger**, en même temps qu'un **règlement intérieur pour assurer le management des questions de sécurité**,
- Des **audits internes de sécurité** (dans les grandes entreprises) seront effectués par des organismes indépendants de la direction des sites et rapportant directement leurs conclusions au plus haut niveau de l'entreprise.
- Des **audits de sécurité faits systématiquement par des experts extérieurs** choisis par l'entreprise et agréés par l'administration contrôleront en permanence les études de danger et le management des procédures de sécurité.
- Les documents que ces auditeurs produiront périodiquement devront recevoir **toute la publicité nécessaire**, en particulier vis à vis du personnel de l'entreprise au travers des

CHSCT, des élus et riverains au travers des CLIRT, enfin de l'administration (DRIRE),

- Les **DRIRE** auront alors toute latitude pour effectuer à partir de ce travail d'audit permanent **les contrôles** qui sont de sa responsabilité.

Avec celle de la création de la DSI, cette proposition constitue dans mon esprit l'essentiel de mon rapport.

3.3 Une dynamique à créer : le rôle de la DSI, le rôle des assurances

Les assurances peuvent jouer avec la DSI un rôle important, en particulier pour les Petites et Moyennes Entreprises pour prévenir les danger ; ou pour obliger à une meilleure prise de conscience des risques courus, ne serait ce que par la modulation des primes à la charge des assurés.

Dans le domaine industriel qui nous concerne, ces mécanismes ne semblent pas jouer parfaitement et ceci pour plusieurs raisons :

- Une sous tarification générale du risque industriel jusqu'aux récents événements qui ont frappé le monde occidental. N'étant pas spécialiste d'assurances, j'ai du mal à en expliciter les causes et ne voudrais pas être trop prétentieux dans mes explications et mes propositions. Peut-être la rareté des accidents industriels faisait que les systèmes d'assurance n'avaient pas les références statistiques qui leur permettaient de fonder raisonnablement leurs barèmes ? D'autre part, ces primes ne semblent pas liées à des contrôles du management de la sécurité des entreprises, faute de moyens d'observations internes ou externes appropriés.
- Enfin, les grands risques industriels semblent largement échapper au domaine de l'assurance. Les grands groupes préfèrent en effet s'en tenir à une mutualisation des risques encourus par le moyen de sociétés d'assurances « captives » qui étalent dans le temps les conséquences d'un sinistre et en répartissent la charge immédiate entre tous les acteurs de la profession. Certes, ce système est probablement le moins coûteux pour les entreprises concernées, mais il ne comporte en lui-même aucune dynamique pour améliorer le management de la sécurité et, en ce sens, il me paraît critiquable.

Je crains malheureusement que la prise de conscience de l'importance du risque par les assureurs, qui va conduire à une majoration significative des primes de couverture qu'ils vont demander, n'ait finalement un effet pervers, car elle incitera au développement de ces procédures de mutualisation. Mon manque de compétence d'une part et les délais dans lesquels je dois produire cette analyse d'autre part, m'interdisent d'aller plus loin dans cette réflexion. Je ne peux que formuler une recommandation à l'attention des spécialistes : il serait important que les entreprises à risque puissent être notées dans le domaine de la sécurité comme le sont les banques au travers du « **ratio Mc Donough** », l'ancien ratio Cooke.

4) La sécurité du transport des matières dangereuses

4.1 Les débats des tables rondes

La question du transport des matières dangereuses a été souvent abordée dans les tables rondes, en général pour demander le classement des gares de triages ou des lieux de stockage des véhicules dans la réglementation Seveso 2. On a aussi souvent préconisé le transfert de ces trafics vers le rail considéré comme moins dangereux que la route.

Mais les participants au débat ont aussi noté que le principe même de la réglementation en vigueur qui traite les problèmes sites par sites **empêchait d'avoir une analyse d'ensemble** de la chaîne logistique, ceci étant aggravé par le fait que la tutelle des opérations concernées est partagée entre des administrations différentes (Environnement, Industrie et Transports). Je n'ai cependant pas noté de proposition concrète dans ces réunions et mon analyse se fondera essentiellement sur des contributions écrites apportées au débat, en particulier par le Conseil National des Ingénieurs et des Scientifiques de France (CNISF), par la SNCF et par l'Union des Industries Chimiques (UIC).

4.2 Analyse des questions posées

4.2.1 Classement Seveso 2 des gares de triage

Je ne pense pas que la solution soit adaptée, car les installations ferroviaires traitent des flux aléatoires de produits eux-mêmes diversifiés et non prévisibles, alors que la réglementation industrielle est conçue pour des activités permanentes et continues suivant des processus fixes. Ceci ne veut pas dire pour autant que la réglementation actuelle soit suffisante, malgré son volume !

4.2.2 Le problème du transfert de la route vers le rail

C'est un problème particulièrement complexe pour le transport des marchandises dangereuses car les lignes ferroviaires traversent généralement les villes, contrairement aux grands axes routiers. De plus, les techniques du Transport Combiné entraînent des manutentions, elles-mêmes sources de risques supplémentaires.

4.2.3 Scénarii des risques à prendre ne compte

L'étude faite par l'INERIS à la demande de la DRIRE Midi- Pyrénées sur le site de Toulouse a mis en relief le danger important que représenterait **la ruine instantanée d'un wagon** de chlore ou d'ammoniac, comme d'une container de phosgène. Certes, de tels accident n'ont jamais été enregistrés à ma connaissance, mais on doit se demander maintenant s'il ne faut pas –d'une façon ou d'une autre – les prendre en considération.

4.3 Elargissement de la réflexion : de nouvelles propositions

Manifestement nous sommes en face d'un **problème majeur**. Le transport des matières dangereuses engendre des risques plus importants que ceux qu'on imagine. Dans ce domaine, nous pouvons tous nous reprocher le « *délit d'habitude* ».

4.3.1 Dispersion des sites

Sans que j'ai pu vérifier les chiffres, il m'a été dit qu'en Allemagne, trois grands sites industriels employaient chacun plus de 30 000 personnes, alors que le plus gros site français n'en rassemble pas plus de 3 000. Ceci illustre **la dispersion des localisations en France** ; d'où augmentation des transports !

C'est un héritage historique sur lequel nous devons réfléchir dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire à long terme (voir chapitre 2).

4.3.2 La réglementation

Elle est organisée par mode et de façon séparée ; elle est extrêmement volumineuse, pas toujours cohérente et laisse de côté certaines phases essentielles du point de vue de la sécurité comme les manutentions, (empotages et dépotages), ou encore les stockages.

Les recommandations des organisations professionnelles sont souvent plus exigeantes, tout au moins pour les branches qui sont les mieux organisées car il y a beaucoup d'hétérogénéité dans la profession. L'harmonisation à l'intérieur de l'Union Européenne semble bien réalisée, même si c'est au prix de nombreuses possibilités de dérogation.

Je note que dans tous les domaines, des progrès importants dans la réglementation comme dans l'organisation interne des entreprises ont été faits depuis dix ans : j'ai pu le vérifier dans le domaine ferroviaire, même s'il n'est pas sûr que toutes les consignes puissent être complètement appliquées lors des mouvements sociaux. Mais, pour autant, je ne peux pas cacher **un sentiment de malaise** : la question doit être repensée ; ce pourrait être une des préoccupations de la DSI.

4.3.3 Le « Transport Intelligent »

Un progrès important pourrait être fait rapidement pour la maîtrise du risque transport des marchandises dangereuses en utilisant **les ressources de l'ITS (Intelligent Transport Systems)** dans les domaines des télécommunications, de la localisation des mobiles et du traitement de l'information pour gérer les fonctions propres des véhicules, les flux de circulation, l'intervention des services de secours, etc.....

Des expériences pilotes ont été faites aux Pays Bas et en Allemagne. On m'a cité en particulier **un Centre de Contrôle des transports de matières dangereuses** à Francfort, très automatisé, donnant en temps réel une information complète sur l'ensemble du pays. Les pouvoirs publics devaient prendre en considération une réalisation de ce genre pour la France.

5) Synthèse et Conclusion du Chapitre 1

Sur le thème de la « *réduction du risque à la source* » de nombreuses propositions ont été faites dans les tables rondes. Certaines sont déjà prises en compte dans le projet de loi en cours d'élaboration. Mes commentaires sont autant de contributions à ce travail législatif.

En élargissant la réflexion, je suis conduit à faire d'autres propositions dont la mise en œuvre pourrait être confiée à la DSI dont j'ai proposé la création dans la 1^{ère} partie de mon rapport. Elles concernent :

- Un effort particulier en matière de **recherche fondamentale** dont la mise en œuvre pourrait être facilitée au plan financier par une **Fondation** spécialisée, rattachée à la Fondation de France,
- Une **normalisation de type ISO** qui constituerait le référentiel international de la notation des entreprises **en matière de sécurité**,
- **Un audit externe permanent et généralisé du management de sécurité** des entreprises suivant le modèle du contrôle des procédures comptables,
- L'élaboration de **référentiels** mieux fondés scientifiquement pour **les études de danger** et prenant en compte les conséquences d'événements graves même si leur probabilité est très faible,
- La création d'une dynamique de progrès dans laquelle le système des assurances pourrait jouer un rôle significatif,
- La poursuite de la réflexion sur le **transport des marchandises dangereuses** en cherchant les moyens de les limiter,
- La création d'un **Centre de Contrôle de ces transports** utilisant toutes les techniques du « *Transport Intelligent* » pour la gestion en temps réel des véhicules, des flux et des interventions.

Deuxième Partie

Vivre avec le risque

Chapitre 2 : Urbanisation et aménagement du territoire

1) Les débats des tables rondes

Sur le thème de l'urbanisation et de ses rapports avec l'industrie, les participants aux tables rondes n'ont pas été très prolixes, malgré les demandes que j'ai souvent faites dans mes propos d'introduction. Les principales réflexions que j'ai retirées de ces débats portent sur :

- La réglementation jugée trop complexe, inadaptée, avec une demande souvent exprimée par les élus de ne pas ajouter de nouvelles prescriptions qu'il ne se sentent pas capables d'appliquer,
- Les demandes de dérogations par rapport aux règlements d'urbanisme pour pouvoir traiter des besoins sociaux qui paraissent prioritaires,
- La dénonciation de certaines situations jugées scandaleuses, comme l'installation à proximité de sites industriels à risques, d'écoles, d'hôpitaux, (voire d'une prison), ou encore l'implantation de voies de communication à fort trafic à proximité des zones critiques : l'exemple de la rocade de Toulouse a souvent été cité.
- La critique des périmètres de protection dont la définition paraît artificielle et dont les modes de calcul ne sont pas cohérents d'un site à un autre,
- Les besoins de financement pour mener des opérations correctives, avec deux points de vue radicalement opposés : les uns pensent que toutes ces opérations doivent être financées par l'exploitant du site industriel, les autres posent le problème de sources de financement multiples ainsi que celui de l'affectation des taxes existantes et en particulier de la taxe professionnelle,

J'ajouterai que, dans les contributions reçues par ailleurs, comme dans les contacts personnels que j'ai pu avoir avec différents acteurs, et en particulier l'administration, j'ai noté une insistance sur le caractère artificiel de la réglementation et des moyens qui sont utilisés pour pallier ses insuffisances.

Comme dans le chapitre précédent, je commencerai par l'analyse de ces questions avant d'élargir le débat dans le cadre de propositions nouvelles.

2) Analyse des questions et propositions des tables rondes

2.1 La réglementation

On est effectivement frappé par le caractère artificiel de la réglementation en vigueur, par ses incohérences et par la mauvaise utilisation des procédures. J'ai noté en particulier l'indépendance des règles d'établissement des Plans d'Occupation des Sols (POS demain Plans Locaux d'Urbanisme PLU) par rapport aux prescriptions des périmètres de protection. Ces dernières sont en effet transmises aux maires par le Préfet sous la forme d'un « soit communiqué » qui n'impose pas la modification obligatoire des plans établis sous la responsabilité des communes.

Conscients des ces insuffisances, les Préfets ont souvent eu recours aux procédures PIG (Projet d'Intérêt Général) pour créer quelques servitudes qui doivent être prises en compte pour toute délivrance de certificat d'urbanisme. Mais le contenu de ces PIG est en général modeste, comme on a pu le voir à Toulouse³. En fait la procédure PIG n'a jamais été conçue dans cette perspective : à l'origine, elle devait seulement préfigurer un projet d'infrastructure qu'on ne pouvait encore définir avec suffisamment de précision pour lancer les procédures d'Utilité Publique.

Pour l'observateur extérieur que je suis, on a l'impression que les acteurs ont souvent joué à la politique de l'autruche, en tout cas qu'ils n'ont pas hésité à louvoyer pour contourner les règles. Tous ont joué à ce jeu :

- L'Etat, ne serait ce que pour l'implantation d'universités, d'hôpitaux, d'infrastructures ... et même d'une prison,
- Les Collectivités Territoriales, lorsqu'il s'est agi de créer des établissements scolaires ou des ensembles HLM,
- Les habitants eux-mêmes, qui ne cessent de faire pression sur les élus pour obtenir des permis dérogatoires.

Le Gouvernement envisage de réagir sur ce point par la **création de PPRT** (Plans de Prévention des Risques Technologiques) qui s'imposeront par rapport aux autres documents d'urbanisme ou, tout au moins, devront leur être annexés pour être sûrs qu'ils seront pris en compte pour toute opération nouvelle, comme pour définir les mesures de gestion concernant l'urbanisme existant. Le projet de loi en cours de préparation pose le principe de ces PPRT et définit le cadre de leur contenu. Cette mesure est effectivement urgente.

Je souhaite cependant qu'ils soient conçus de manière à **couvrir l'ensemble des zones qui peuvent être touchées par les conséquences d'un accident**, même grave et rarissime, sur une usine à risque, avec des règles d'application à la fois souples et contraignantes, le choix pour chaque cas particulier devant être fait par des élus responsables, en toute connaissance de cause, après un débat démocratique avec les citoyens concernés.

³ Le PIG de Toulouse ne couvre pratiquement que les périmètres des zones Z1 et Z2, sans aller jusqu'aux limites des Plans d'Intervention. Ses prescriptions sont limitées.

2.2 Les dérogations

Elles font partie de la vie quotidienne des habitants, des élus et de l'administration et on ne voit pas comment on leur échapperait dans le cadre d'une réglementation qui ne laisse aucune place entre le permis et l'interdit. **Ce manichéisme est profondément malsain** car celui qui obtient une dérogation a l'impression d'être « quitte » par rapport à ses responsabilités, d'être dans son droit, alors que – objectivement – un danger a été créé.

Je ne dis pas qu'il n'y ait pas de situation où il faille déroger à la réglementation actuelle, extrêmement rigide, mais, dans de telles situations, il faudrait que tous les acteurs aient conscience de la situation qu'ils créent et soient bien d'accord pour l'accepter. Il y a donc une objectivisation des conditions de la décision et de ses conséquences, à partir de laquelle les populations concernées, comme les élus, pourront faire leurs choix en toute connaissance de cause. Le risque ne doit pas être artificiellement éliminé !

2.3 Des situations jugées scandaleuses

De nombreux exemples ont été cités, partout en France : des crèches, des écoles, des hôpitaux ont été créés à proximité d'installations à risques. Des infrastructures ont été implantées (récemment parfois) dans les mêmes conditions.

Dans d'autres cas, ce sont les développements industriels qui ont englobé des routes, voire des lignes de chemin de fer. L'autoroute de Feyzin et la ligne TGV de Saint Nazaire ont été citées, sans parler de la rocade de Toulouse. On a souvent insisté sur la concentration des dangers qui résulte du passage d'une rame TGV, encore plus de la congestion de la circulation aux heures de pointe : ce sont des situations où les possibilités d'évacuations sont très limitées : on n'ose pas penser à ce qu'aurait été le bilan de la catastrophe de Toulouse, si elle était intervenue deux heures plus tôt à un moment de saturation de la rocade.

Je ne peux que faire miennes ces remarques : pour la plupart, **ces situations doivent être progressivement corrigées**. Le problème sera de définir des priorités : on ne peut pas faire tout, tout de suite, surtout quand on sait – ne l'oublions pas – que la probabilité d'occurrence de la catastrophe est faible. Les études de danger menées de la façon rationnelle que je propose, à partir de référentiels scientifiquement établis, permettront **d'évaluer les risques**. Ils appartiendra aux citoyens et à leurs élus de décider après un débat local démocratique dans quel ordre il faut traiter les problèmes en fonction des moyens financiers qui peuvent être mis en œuvre.

2.4 Les périmètres de sécurité

J'ai déjà eu l'occasion de marquer mes interrogations sur les calculs des périmètres de sécurité, en fonction des études de danger, telles qu'elles sont conduites actuellement. Je ne peux donc que marquer ma perplexité par rapport au caractère dogmatique de ces calculs et de la manière dont les périmètres sont gérés : d'un côté de la rue, on peut faire ce que l'on veut, de l'autre, tout est interdit...ce n'est pas sérieux.

L'accident de Toulouse nous a d'ailleurs montré à quel point des risques graves pouvaient être courus bien au delà de la zone Z2. Je note à ce propos une phrase du rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement : « **la zone PIG aurait dû couvrir plusieurs**

dizaines de milliers d'habitants, ce qui montre le caractère peu réaliste d'une telle mesure ».....Réaliste ou pas, le danger existait pourtant et il aurait dû être pris en compte.

Je suis tout aussi perplexe sur la gestion au mètre près de ces périmètres **en fonction des travaux de sécurisation** qui peuvent être conduits dans les usines elles-mêmes pour limiter les risques et en contrôler les conséquences. J'aurais tendance à préconiser que les travaux de sécurisation interne des sites à risques permettent de se donner de l'espace pour mettre en place **des stratégies de « défense en profondeur »** qui sont la clef de la sécurité, comme le montre l'exemple de l'industrie nucléaire.

Il me semble donc que les futurs Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) prévus par la loi en cours d'élaboration devront être beaucoup plus explicites sur les conséquences d'accidents survenant dans l'usine concernée, y compris ceux de probabilité faible. Le point le plus important est que le risque soit reconnu : je suis persuadé que les personnes qui recevront les informations seront capables d'en assumer les conséquences. Je rappelle à ce propos les réflexions que j'ai présentées au chapitre précédent concernant la réduction du risque à la source. Les études de danger devront être conduites à partir de référentiels scientifiquement établis et prenant en compte l'ensemble des risques encourus, appréciés suivant une approche probabiliste, ce qui conduira à définir des périmètres beaucoup plus larges que ceux qui existent aujourd'hui. Bien évidemment, il faudra que ces études de dangers prennent en compte les risques « transport », et les interfaces avec l'amont et l'aval dans la chaîne logistique complète.

A partir de là et plutôt qu'une gestion par « tout ou rien » dans une perspective à court terme, je préconise l'élaboration de **stratégies à long terme** qui permettraient, à proximité des sites, d'obtenir une amélioration de la sécurité vis à vis des accidents qui ont une certaine probabilité d'occurrence et, dans un périmètre élargi, de remédier aux effets dramatiques des accidents les plus rares. (Voir plus loin au § 3. 2).

2.5 Les problèmes de financement

2.5.1 Le financement est l'affaire de tous

Comme toujours, le problème de financement apparaît de façon récurrente : il faut faire quelque chose ; qui va payer ? La situation semble réglée pour **les installations nouvelles** par la loi de 1987 qui a créé des **servitudes d'utilité publique indemnissables**, à la charge de l'exploitant qui présente sa demande.

En extrapolant cette situation, et en s'appuyant sur le principe « pollueur / payeur », certains pensent que l'exploitant doit supporter la charge financière des mesures que son activité exigera de mettre en œuvre en fonction de la réglementation de demain. D'autres reconnaissent que le problème est plus complexe et que, compte tenu de responsabilités partagées, les incidences financières doivent, elles aussi, être partagées.

Le projet de loi en préparation **étend le principe de l'indemnisation** des servitudes à la charge de l'industriel exploitant aux modifications d'activité des sites existants . Dans le cadre de la définition actuelle des périmètres de danger, cette disposition ne devrait pas soulever de problèmes majeurs. On ne pourrait cependant aller au delà, ni si on reconsidère les modes de calcul des périmètres de danger, ni pour corriger des situations existantes jugées inacceptables.

N'oublions pas en effet que **les responsabilités de l'état de fait sont partagées** entre l'industriel, les collectivités territoriales, l'Etat et chacun de nous, dans la mesure où nous avons laissé se développer l'urbanisme à proximité des zones à risques, ou le contraire : des implantations d'usines ont été décidées aux lendemains des deux guerres mondiales, à des époques où la perception du risque et son acceptabilité n'avaient rien à voir avec la situation présente. Enfin, tout le monde profite de cette activité : le confort de notre vie quotidienne, les facilités que nous utilisons à tout moment, les services que nous exigeons (en particulier dans le domaine de la santé) passent par l'existence de lieux de production, de transformation, de stockage et de distribution de produits à risques.

L'amélioration de l'existant ou sa transformation à long terme doivent donc être financées conjointement par tous comme l'a rappelé le Premier Ministre à la clôture de la Table Ronde Nationale le 11 décembre 2001.

2.5.2 L'affectation de la Taxe Professionnelle

Cette question a été soulevée à plusieurs reprises ; les intervenants ont en général insisté pour que **son produit soit géré dans un cadre intercommunal**, les incidences d'une activité à risques dépassant souvent les limites administratives de la commune. Certains sont allés plus loin en suggérant que **cette taxe soit affectée aux travaux de sécurisation** que devrait entraîner cette activité.

Je n'ai pas compétence pour me prononcer sur ce sujet délicat car les ressources des collectivités locales ont déjà été trop souvent remaniées au cours des dernières décennies. L'idée ne manque pourtant pas d'une certaine pertinence : en poussant le raisonnement à sa limite, on pourrait dire que, si on en venait à fermer l'usine, il n'y aurait plus de taxe et qu'on aurait donc intérêt à en consacrer les ressources à des mesures qui permettraient sa pérennité.

3) Elargissement de la réflexion : de nouvelles propositions

3.1 Le débat sur la délocalisation

Il a été présenté quelquefois sous une forme radicale, comme à Toulouse : « *Plus jamais cela, ni ici, ni ailleurs....* » ; ailleurs de façon plus subtile, sous le concept de « *Réversibilité* » : une situation créée et acceptée à une époque doit pouvoir être revue plus tard, si on ne la juge plus acceptable.

Problème difficile s'il en est, compte tenu des immenses conséquences qu'il peut entraîner aux plans économique, social et finalement politique. Pendant un temps, j'ai pensé qu'on pourrait imaginer des formules de « *droits temporaires d'activité* », ou « *d'occupations temporaires des sols* » - bien entendu sur une très longue période, de 30 à 50 ans – qui pourraient être remis en question à leur expiration. N'est-ce pas d'ailleurs le cas pour les centrales nucléaires dont le renouvellement sur place ne paraît pas évident – c'est le moins qu'on puisse dire – lorsqu'elles seront déclassées au bout de 30, 40 ou 50 ans d'activité ?

Malheureusement, cette voie est sans issue car elle ne peut pas prendre en compte la vie interne des établissements, ni leur évolution permanente. On doit donc poser le problème autrement.

Je ne pense pas pour autant que les situations d'aujourd'hui soient définitivement figées, ni que l'éventualité d'un changement soit synonyme de disparition. Je me réfère à l'exemple de l'industrie sidérurgique, concentrée en Lorraine et en Basse Normandie jusque dans les années 70/80 et maintenant reconstruite sur des bases qui lui donnent une compétitivité internationale à Dunkerque et à Fos sur des sites beaucoup mieux adaptés et protégés.

Des évolutions sont nécessaires : encore faut-il qu'elles soient possibles et qu'elles soient encouragées. Mais surtout qu'elles se situent dans **le cadre d'une stratégie à long terme** des pouvoirs publics, des collectivités territoriales décentralisées et surtout de l'ensemble des français. Je reviendrai sur ce point au § 3.3 : « Préparer l'avenir ».

3.2 Gérer le présent dans une stratégie à long terme

3.2.1 Industrie à risques et urbanisme. Où en sommes-nous ?

A mon avis, la loi de 1987 donne une solution quasi-parfaite au problème des nouvelles localisations d'activités à risques par la création de servitudes d'utilité publiques indemnisables à la charge de l'exploitant. Les quelques industriels qui ont procédé à des implantations nouvelles depuis vingt ans ont d'ailleurs parfaitement retenu l'intérêt de ces dispositions : il vaut mieux s'assurer le contrôle complet de vastes espaces autour du site que de gérer des situations conflictuelles à venir.

D'aucuns, particulièrement pessimistes, pensent que si la situation est satisfaisante au lendemain de l'implantation de l'usine, elle se dégradera vite par la propension des habitants de se rapprocher des activités industrielles pour faciliter les déplacements quotidiens. Ils citent à l'appui de leurs raisonnements, les exemples des aéroports, en particulier celui de Roissy CDG. Bien que le « risque » existe, **je me refuse à accepter le caractère inéluctable que l'urbanisation aura le dessus sur la réglementation...** et sur le bon sens ! Le développement de la culture de sécurité, dans le cadre d'une connaissance responsable des citoyens prenant la place de l'indifférence d'hier, favorisera un renouvellement des comportements

Par ailleurs, cette même connaissance responsable des élus et de l'administration les rendra plus attentifs au respect de la réglementation et, peut être, incitera à des évolutions de la réglementation dans un sens plus sécuritaire, si les exigences de demain sont plus élevées que celles d'aujourd'hui.

Malheureusement, ces dispositions peuvent difficilement s'appliquer sur les sites existants, souvent d'implantation ancienne, où l'urbanisation a rattrapé l'usine. Historiquement, des situations très diverses ont été vécues. Des usines ont été implantées relativement proches d'urbanisation importantes, dans un contexte où la prise de conscience du risque était tout autre que celle d'aujourd'hui ! Dans d'autres cas, et en particulier à Toulouse, le développement de la ville a rattrapé l'usine, même si celle-ci a été plusieurs fois déplacée. Ne cherchons pas de responsabilités à cette situation, nous en avons tous collectivement une part.

Le problème est maintenant de gérer ces situations de la façon la plus efficace possible. Je réfute la politique de l'autruche, disant qu'il n'y a pas de problème. Je réfute tout autant l'indifférence ou le fatalisme, disant qu'il n'y a rien à faire. **Dans le cadre d'une stratégie à long terme, on peut agir** sur beaucoup de facteurs pour réduire le risque à la source ou réduire les conséquences d'un accident s'il advient.

La réduction du risque à la source est évidemment la priorité n° 1, mais elle ne peut pas être suffisante car la prise en compte des conséquences d'un accident grave, même rarissime, imposera forcément des actions sur l'urbanisme environnant, quelques fois assez loin de l'origine du risque. Il y aura des arbitrages à faire. Comme je le préciserai plus loin au § 3.2.4, je ne pense pas qu'ils puissent être décidés à l'échelle nationale. C'est localement, et de façon démocratique, que les choix devront être faits.

Ma proposition sera donc la création d'un **Fonds d'intervention**. Comment l'alimenter ? Le Premier Ministre a indiqué la voie. Quel sera son montant ? C'est à la DSI d'en faire l'évaluation lorsque nous serons mieux informés sur la réalité de la situation d'aujourd'hui. Comment sera-t-il réparti ? Ce sera probablement en fonction de la détermination des acteurs locaux à faire évoluer les choses.

3.2.2 Les objectifs d'une stratégie à long terme

Partant de l'idée simple qu'une situation acceptable (et acceptée) aujourd'hui ne le sera peut-être plus demain, il faut créer une dynamique de progrès avec un objectif quantifié. Aux Pays Bas, il a été retenu que la limite du risque encouru pour un habitant du voisinage doit avoir été **divisée par 10 d'ici 2010** pour atteindre le niveau exigé pour des installations nouvelles. Il faudrait examiner les possibilités et les conditions d'application d'un tel objectif en France.

Ceci aboutira à créer progressivement autour de sites à risques pérennes une zone de sécurité non urbanisée qui permettra de mettre en place les « défenses en profondeur » retenues dans l'industrie nucléaire.

3.2.3 Des actions diversifiées

De nombreuses catégories d'actions peuvent être évoquées :

- **Sécuriser les sites**, leurs stockages et les processus de transformation à l'exemple de ce qui se fait en pyrotechnie et dans le nucléaire. Je suggère un partage du financement de ces opérations, sans pour autant préconiser une règle générale : chaque décision relèvera d'une négociation locale, dans un cadre défini par loi.
- **Eviter ou supprimer la concentration des risques**, en particulier sous la forme de bâtiments difficiles à évacuer : écoles – hôpitaux, prisons....
- **Diminuer la densité de l'habitat** : examiner particulièrement l'implantation d'ensembles HLM.
- **Renforcer le bâti existant** : on pourrait demander au CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment) une étude approfondie de ce qui pourrait raisonnablement être fait dans ce domaine.
- Offrir des possibilités de **déménagement** aux riverains qui le souhaiteraient (droit de délaissement à encadrer par la loi) ou prévoir une possibilité de préemption des biens mis en vente (prévue par le projet de loi).

- **Protéger ou déplacer les grandes infrastructures de transport** les plus exposées et présentant les plus grands risques concentrés.
- A la limite, envisager certaines **délocalisations** industrielles. (Voir sur ce sujet important les § 3.1 et 3.3).
- Etc....

car on découvrira, à l'expérience, la multitude des actions possibles au fur et à mesure que l'on sera imprégné de la culture de sécurité.

La Délégation à la Sécurité Industrielle pourrait être un élément catalyseur pour faire des suggestions qui seraient portées à la connaissance des élus concernés comme des industriels pour alimenter la réflexion et les décisions des organismes qui seront appelés à se prononcer. **Des expériences sur des sites pilotes** pourraient être conduites pour tester les procédures et les méthodes, évaluer les résultats et éclairer les choix futurs.

3.2.4 Une contrainte : un cadre communal trop étroit

De telles stratégies posent la question du cadre de leur gestion et je m'interroge sur la pertinence du cadre communal : dans beaucoup de cas, l'usine à risques occupe une part notable de l'espace communal et ses périmètres de sécurité sont tels qu'il serait impossible de localiser à l'intérieur des limites de la commune les équipements publics indispensables.

Le cadre communal est dans bien des endroits inadapté et on ne pourra gérer les problèmes de sécurité des sites industriels, des PPRT.... que dans **un cadre intercommunal**. D'une façon ou d'une autre, **cette approche devra être rendue obligatoire** si on veut traiter de façon correcte les problèmes des établissements recevant le public, les bâtiments municipaux, des écoles, collèges et lycées etc. Pour certains, il faudra envisager des délocalisations intercommunales avec la mise en place des systèmes de transport adéquats.

3.2.5 Des arbitrages nécessaires et des choix décentralisés

On ne peut pas tout faire et tout, tout de suite ! Il faut des moyens de financement à débattre ; il faut fixer le lieu où seront arrêtées les stratégies et faire les choix politiques. Surtout, on ne peut pas faire « n'importe quoi » : dans chaque domaine, la loi devra « baliser » le terrain et définir les limites des actions possibles. Dans ce cadre, des choix « politiques », au sens le plus noble du terme, devront être faits.

Comme je l'ai dit en exergue de ce rapport : « **L'acceptabilité d'un risque ne se décrète pas** ». Elle ne peut résulter que d'un choix local.

Les choix politiques en matière de stratégie de sécurité devront donc être décentralisés, comme c'est de règle à l'étranger :

- L'Etat est trop loin et trop « unificateur »,
- La commune est trop petite pour traiter les problèmes d'une usine ou d'un site, surtout dans la perspective des scénarios de dangers les plus graves (même s'ils sont très peu probables).
- Le lieu des choix « se jouera » entre l'intercommunalité et les régions.

Doit-on situer cette responsabilité au niveau régional, ce qui semblerait logique au regard de la dimension économique du problème, au niveau départemental, ce qui mettrait davantage l'accent sur les responsabilités de gestion des ressources ou d'administration des personnes, ou au niveau intercommunal, ce qui risque de trop diluer les problèmes ? Je n'ai pas eu le temps d'affiner ma réflexion.

Ma conviction profonde est que les actions à mener seront très différentes d'un lieu à un autre car elles seront forcément marquées par la culture du pays, les traditions, les particularités géographiques et démographiques, par l'histoire du site... A Toulouse, on ne peut plus raisonner de la même façon qu'à Lyon, Marseille ou Dunkerque. Parfois, il faudra aller très loin pour réduire le risque à la source et se rapprocher des normes de la pyrotechnie. Parfois les mesures seront plus faciles à décider....

De toute façon, dans le cadre politique qui aura été choisi, les problèmes devront être posés à partir de « vraies » **études de danger, faites pour tous les sites à risques**, puis débattus dans le cadre d'une démocratie locale où les CLIRT (Comités Locaux d'Information sur les Risques Technologiques), créées par le projet de loi, joueront un grand rôle. Les choix **politiques** devront être faits ensuite. Ils ne peuvent être que de la responsabilité d'élus du suffrage universel.

3.3 Préparer l'avenir : rôle de la DATAR

« *Un peuple qui vit construit son avenir* » ont gravé les hollandais sur la pierre qui scellait la digue du Zuidersee. Nous devons nous aussi construire notre avenir dans le domaine des usines à risques de toutes natures, chimique, pétrolière ou autres...

Comme en Allemagne, aux Pays Bas et en Belgique, nous aurons **besoin de grands sites industriels** où seront regroupées plusieurs activités chimiques s'échangeant entre elles leurs produits, y compris les plus dangereux, mais par des moyens qui seront plus faciles à sécuriser.

Les avantages de la concentration des sites sont évidents :

- Limitation des transports et protection de ceux-ci.⁴
- Chevauchement des périmètres de sécurité.
- Facilité d'implantation de zones de protection aux alentours.
- Ecologie industrielle par échange de produits et de sous-produits, à la place de rejets à l'extérieur.

L'inconvénient est « l'effet domino » : il peut être analysé et contrôlé.

La dispersion des sites à risques est une des caractéristiques de l'industrie française et nous n'avons plus de lieux où développer de nouvelles activités. Je suggère de **confier l'étude de ce problème à la DATAR** : ne faudrait-il pas concevoir un ou deux grands sites où se développerait notre industrie chimique de demain, dans des conditions de sécurité optimales,

▪ ⁴ Par exemple, il faudrait que les fabrications de chlore soient proches des lieux d'utilisation : il est en effet infiniment moins dangereux de transporter de l'électricité pour fabriquer le chlore à proximité des usines où il est traité que de le transporter par wagons d'un bout à l'autre de la France !

à l'instar de ce qui a été fait à Fos et à Dunkerque pour la sidérurgie ?... Sites maritimes, ou le long de canaux à grand gabarit, bien desservis par des infrastructures de transport performantes,... des choix sont encore possible en France. Dans le cadre d'une stratégie à long terme, et avec un soutien adéquat des pouvoirs publics, ils devraient permettre les réorientations qui se révéleraient nécessaires.

Pour approfondir cette réflexion, on peut analyser l'exemple du Japon où depuis 1970 des relocalisations ont été faites sur des terrains conquis sur la mer. Il semble même que le Japon soit allé plus loin dans le cadre de la coopération ou d'échanges économiques avec des pays voisins. **Notre problème pourrait ainsi être posé à l'échelle européenne**, voire dans un espace élargi dans le cadre de coopérations internationales.

4) Synthèse et conclusion du chapitre 2

Dans le domaine de l'urbanisation autour des sites industriels à risque, on est frappé par le caractère artificiel de la réglementation, ses incohérences et ses lacunes. Je souhaite que les PPRT prévus par la nouvelle loi corrigent ces carences.

Il faut aussi remplacer la pratique des dérogations, souvent arbitraires et de toute façon malsaines, par une application à la fois souple et contraignante de règles générales en ayant pleine conscience des conséquences qui peuvent en résulter.

D'ores et déjà, des situations sont inacceptables et devront être corrigées, d'autant plus que les limites des périmètres de danger seront très probablement étendues par les nouveaux référentiels (cf. les dernières études de l'INERIS sur le site de Toulouse).

Pour agir, il faudra des moyens financiers qui seront l'affaire de tous, industriels, collectivités territoriales, Etat.

Je propose de gérer l'existant dans une stratégie à long terme. Des délocalisations ne pourraient intervenir que dans un cadre soigneusement préparé à l'avance, comme cela a été le cas pour la sidérurgie il y a trente ans. Elles seront rares. Pour les autres sites, il faut se fixer des objectifs de réduction des risques comme aux Pays Bas où on a retenu de diviser par dix d'ici 2010 la limite du risque d'exposition des personnes.

Pour atteindre ces objectifs, les voies sont multiples, en commençant par une plus grande sécurisation des sites eux-mêmes, par le déménagement des bâtiments recevant du public les plus exposés, par des renforcements du bâti existant, par la protection de grandes infrastructures, par des possibilités de préemption ou de délaissement de biens immobiliers... Les choix sont variés et pourraient être éclairés par des expériences pilotes.

Ces choix devront être faits localement. Pour autant, la commune est trop petite. Est-ce dans un cadre intercommunal, au niveau du département, de la région ? Je n'ai pas de proposition à faire, mais j'insiste sur le fait qu'ils ne doivent pas être ceux de l'Etat trop lointain et trop unificateur ! J'ai noté d'ailleurs que cette décentralisation des choix est la règle à l'étranger.

Enfin, et c'est pour moi une des conclusions les plus importantes que je tire de ce débat, nous aurons besoin de créer un ou deux grands sites chimiques qui, dans une ou deux décennies, regrouperont plusieurs activités s'échangeant entre elles produits et sous-produits dans des

conditions de sécurité sans commune mesure avec la situation présente. On pourrait s'inspirer des exemples d'Anvers, Rotterdam et des grands sites allemands.

C'est évidemment à la DATAR de conduire cette réflexion.

Deuxième Partie

Vivre avec le risque

Chapitre 3 : Une connaissance responsable de citoyens appelés à faire eux-mêmes les choix qui les concernent

1) Les débats des tables rondes

Le thème de l'information des riverains a été abondamment traité dans les débats. D'entrée de jeu, le Ministre avait annoncé la création de Comités Locaux d'Information sur les Risques Technologiques – CLIRT – comme le Premier Ministre l'avait demandé après l'accident de Toulouse. Cette décision a été bien accueillie et les participants ont fait des suggestions nombreuses et intéressantes sur la composition de ces CLIRT, leur rôle, leur mode de fonctionnement et leur financement.

Parmi les autres questions, je citerai :

- Les problèmes de réglementation, en particulier pour les enquêtes d'Utilité Publique et les délais de mise à jour des études de danger.
- Des critiques sur les possibilités d'accès à l'information et sur une tradition d'opacité des acteurs concernés.
- Une demande de droit à « *tierce expertise* » pour les associations et les riverains,
- Des réflexions en général élogieuses sur l'action des Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI), assorties de regrets sur l'insuffisance de leurs moyens financiers,
- L'inadéquation - voire l'incompréhension – des consignes de sécurité en cas d'accidents ; l'aide de relais locaux pour la transmission de ces consignes,
- Une information systématique dans le cas de l'acquisition ou de la transmission d'un bien,
- La gestion des crises à propos de laquelle on a évoqué la modernisation des systèmes d'alerte .

De tous ces débats, il ressort un besoin d'information, de transparence et de concertation afin de développer une véritable culture de la sécurité industrielle dans notre pays. Cette culture est un enjeu citoyen et politique qui passe par un débat ouvert entre Etat, collectivités, industriels et tous les acteurs concernés, sur l'acceptation du risque industriel par notre société.

2) Analyse des questions et propositions des tables rondes

Je ferai tout d'abord une remarque d'ordre général : nous ne sommes ni au Japon, ni en Suisse, ni même en Allemagne, pays où la tradition, les modes de vie, l'environnement, ont imposé des comportements collectifs acceptés naturellement. Notre tradition est beaucoup plus individualiste, interrogative, à la limite libertaire. C'est un problème lorsqu'il faut implanter une « *culture civique de la sécurité* ».

2.1 La réglementation

Soyons clairs : **les procédures d'Utilité Publique** ne correspondent plus, ni à leur finalité, ni aux demandes des citoyens ; elles doivent être revues de fond en comble pour répondre à leur but. Elle apparaissent comme une sorte de blanc-seing donné à des décisions prises d'avance ; sous réserve de protection de secrets industriels, une grande partie de l'information est refusée ; elles sont trop partielles et ne permettent pas de se faire une idée d'ensemble de la « *dangerosité* » globale du site considéré.

L'administration et les industriels concernés doivent remettre la procédure à plat.

Les **délais de remise à jour des études de danger** – 5 ans – ont également été critiqués ; beaucoup de choses changent en cinq ans, dans l'usine mais aussi dans l'environnement. Ma proposition d'un audit permanent des études de danger et du management de sécurité des entreprises répondra à cette préoccupation.

Je fais également mienne la demande que **toutes les informations** concernant les risques industriels **soient communiqués aux propriétaires de biens immobiliers** et aux acquéreurs en cas de transaction : il convient donc que ces risques soient communiqués aux Bureaux des Hypothèques et obligatoirement mentionnés dans les actes de vente rédigés par les officiers ministériels.

2.2 Une tradition « *d'opacité* »

C'est un problème pour notre pays : au nom d'intérêts supérieurs, on a tendance à occulter les problèmes, voire à les nier : « *le nuage de Tchernobyl n'a pas dépassé les frontières françaises...* ». Les industriels craignent pour leur réputation, pour les dépenses qu'on risque de leur imputer ; les élus pour la renommée de la commune, du pays ... ; et les citoyens sont laissés dans l'ignorance qui ne peut que conforter une tendance bien naturelle à l'indifférence : c'est le délit d'habitude que j'ai déjà dénoncé.

Cette problématique doit être dépassée car la question est bien de savoir **comment passer d'un risque acceptable de l'avis des experts à un risque accepté** par les populations concernées.

La demande de participation active des populations aux décisions locales nécessite la transparence dans les processus de prise de décision politiques et économiques et dans la prise en compte des avis et propositions recueillis, notamment lors des enquêtes publiques. Il est dommage que la France n'ait pas encore ratifié la convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998, qui prévoit que la participation du public commence au début de la procédure, c'est à dire « *lorsque toutes les options et solutions sont possibles et que le public peut exercer une réelle influence* ». Cette convention encourage quiconque a l'intention de déposer une

demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande.

2.3 Les SPPPI et les CLIRT

Nous sommes au cœur du problème et c'est à que se trouve la clef de la solution. Les 9 **SPPPI** créés en France ont eu un rôle éminent depuis 30 ans ; leur handicap a été l'absence d'un statut juridique leur donnant la liberté d'initiative et surtout la précarité de leurs moyens financiers. J'aurais volontiers proposé de les étendre à toute la France.

La loi va créer les CLIRT en les dotant d'un statut, de droits et de moyens financiers : il faut s'en féliciter. Je souhaite cependant qu'on ne fasse pas table rase de l'expérience irremplaçable des SPPPI, ni de celle des CLIS (Comités Locaux d'Information et de Surveillance) des sites nucléaires, ni des CLI déchets (Commission Locale d'Information). Comment articuler ces organismes entre eux ? Comment éviter la superposition, sur un même lieu, de responsabilités, de prescriptions, d'informations ? Comment coordonner leurs campagnes et mesurer le résultat de leurs activités ? Le projet de loi est muet sur ce point : il me semble qu'il doit être complété.

Ces CLIRT doivent être représentatifs : le projet de loi y a veillé. Je suggérerais volontiers qu'une concertation de quelques maires avec les acteurs concernés (notamment sur le terrain !...) permette d'élaborer un modèle d'organisation et de fonctionnement ; Il faut définir les statuts et les objectifs, la représentation des acteurs, les moyens qu'ils peuvent mettre en œuvre, l'extension de leur domaine de compétence. La DSI pourrait jouer un rôle important dans cette première étape de la concertation.

Ils doivent avoir des moyens financiers clairs : j'appelle l'attention sur ce point, d'autant plus que l'expérience des CLIS nucléaires n'est certainement pas convaincante avec un financement officiel suffisant et/ou occulte (à partir d'EDF) qui peut poser question. Ayons le courage de regarder ces problèmes en face et de leur donner des réponses claires et appropriées.

Les CLIRT et les SPPPI doivent être informés sur la situation réelle du site et sur sa gestion. A cette fin, ils doivent évidemment recevoir les rapports annuels de l'audit permanent de sécurité que j'ai préconisé (voir chapitre 1 § 2.3) et, de façon générale, toutes informations de classement, de notation, d'assurances qui pourraient les éclairer sur le risque encouru.

Surtout, les CLIRT doivent être informés de **tous les incidents et accidents** du site, comme le sont les CLIS : ils suivront les analyses de retours d'expérience ; ils seront les garants entre l'industrie, les élus et les riverains qui permettront de lever les soupçons dont j'ai déjà dénoncé l'effet néfaste.

Enfin, ils veilleront à ce que soit diffusée **une information claire, compréhensible** par tous, acceptée (problème culturel examiné plus loin au § 3.1), susceptible d'être appliquée en cas de crise. Ils seront des partenaires essentiels pour le succès de la « *semaine de la sécurité industrielle* » que je préconiserai au § 3.4.

De façon générale, je retiens la suggestion d'avoir des **relais (bénévoles ?) dans les quartiers**, résidences, ensembles HLM, bâtiments recevant le public.... qui pourraient être

des facteurs essentiels pour l'acculturation de la sécurité autour des sites classés à risques. On me permettra de citer à ce propos l'exemple du Japon pour la prise en compte du risque sismique.

2.4 Les moyens d'alerte

Reconnaissons que **la sirène est insuffisante** et qu'elle a quelque peu un caractère désuet.... C'était la guerre. Elle retentit : « Tiens, nous sommes mercredi midi !... »

Le SPPPI de Marseille a engagé une réflexion sur le projet que je propose de soutenir. Les technologies de l'information (radio, téléphones fixes, téléphones portables, TV....) nous donnent des moyens immenses pour diffuser en temps réel une information beaucoup plus riche et beaucoup mieux ciblée. Pour une fois, sachons profiter des progrès technologiques.

2.5 La gestion des crises

Je ne saurais mieux faire que de renvoyer à l'excellent article de Patrick Lagadec, directeur de recherche à l'Ecole Polytechnique, paru dans « le Monde » du 11 décembre 2001, qui met en relief les carences de notre culture en matière de crises et les remèdes qu'il conviendrait d'apporter. Le sous-titre de l'article est révélateur : *Les catastrophes de New York et de Toulouse ont montré que les Etats Unis, en pareille circonstance, font plus confiance aux citoyens, alors qu'en France on est porté spontanément à considérer qu'ils vont « paniquer »*.⁵... ce qui justifie que les problèmes soient pris en charge par l'Etat.

Le diagnostic est sévère : il résulte d'une juste analyse. Mon grand espoir est que mon rapport confortera les lecteurs dans cette conviction que seule l'émergence de citoyens ayant une connaissance responsable du problème pourra donner réponse à la question de la sécurité industrielle.

Le moyen est proposé par Patrick Lagadec : « *Mettre en place, en France, et au plus haut niveau, des capacités de réflexion stratégique sur les nouvelles configurations de vulnérabilité et de rupture qui se profilent et les capacités de gouvernance à inventer pour faire face* ».

C'est exactement le but de la DSI que je propose.

Après cette digression sur la philosophie de la gestion de crises, je voudrais rendre hommage aux services d'urgence et à leur organisation. Malgré les difficultés énormes qui se sont accumulées lors de l'accident de Toulouse, ils ont répondu à ce qu'on attendait d'eux... comme d'habitude. Sachons reconnaître ce qui marche bien chez nous, remercier et féliciter ceux qui les mettent en œuvre.

3) Elargissement de la réflexion : de nouvelles propositions

3.1 Développer la culture de sécurité

C'est finalement là que se trouve la solution du problème posé, chez les citoyens, comme dans les entreprises et l'administration. Il faut développer une culture de sécurité qui réponde

⁵ De fait, il semble que 80 % des occupants du World Trade Center aient pu évacuer les bâtiments avant leur effondrement. Qu'en aurait-il été en France ?

aux exigences de notre époque. Non pas une culture de la peur ou de l'indifférence, mais une culture de la « **connaissance responsable** », qui permette d'accepter les situations réelles dans lesquelles ont vit, et « **participative** » pour fixer les choix d'actions pour l'avenir.

L'exemple à prendre est encore celui de la culture sismique au Japon. L'acculturation de la sécurité commence à l'école ; elle se poursuit tout au long du processus d'éducation, de formation dans les collèges, lycées, instituts, universités et dans l'entreprise.

Elle passera par les médias et je souhaite que ceux-ci engagent une réflexion autonome sur le rôle éminent qu'ils pourraient jouer.

Elle se développera au travers du tissu d'associations, de syndicats qui sont la richesse de notre pays.

L'Etat en la matière ne peut être seul prescripteur : s'il jouait correctement un rôle de catalyseur, le résultat serait sûrement atteint en une ou deux décennies.

Alors, on évitera le développement de comportements irrationnels face au risque, comme on l'a parfois cité dans des tables rondes, où des acteurs victimes potentielles prennent des postures qui accroissent le danger. Alors, on pourra trouver facilement en matière de consignes de sécurité, des messages pertinents, compris et acceptés, qui n'iront pas à la poubelle comme n'importe quelle publicité. Alors, on pourra organiser le débat démocratique local qui pourra éclairer les choix politiques à faire pour « construire l'avenir ».

3.2 Un problème de communication

Trop souvent en France, on demande à l'Etat de régler tous les problèmes du quotidien et de l'avenir, de la vie courante aux situations exceptionnelles. Le débat national sur les conséquences de l'accident de Toulouse nous apporte un autre enseignement comme l'a rappelé le Premier Ministre dans son intervention de clôture : « *La délibération collective entre de plus en plus dans des modes de réflexions, de décision et d'action de notre démocratie ... Cette participation active des citoyens et des différents acteurs sociaux accompagne l'exercice du mandat confié aux élus de la Nation* ».

Débattre peut poser parfois un problème de communication car échanger des pensées entre des milieux qui ont des perceptions différentes sur un même objet débouche sur l'expression de ces différences, plus ou moins conflictuelles, qu'il faut savoir dépasser. Dans de tels cas, la solution de facilité, c'est de se taire. A l'inverse, je voudrais exhorter à la parole : c'est cela, la démocratie.

3.3 La Charte pour la maîtrise du risque industriel

Le principe de cette charte a été évoqué par le Premier Ministre. Dans mon esprit, elle est d'abord le fruit d'une réflexion nationale qui pourrait se faire sous l'égide de la DSI et qui concrétiserait à un moment donné les besoins de la culture de sécurité que nous souhaitons développer dans notre pays.

Localement, elle pourrait se traduire par des engagements réciproques des différents acteurs pour définir les indicateurs de performance et de suivi de la sécurité industrielle. Elle pourrait

rappeler les grands axes stratégiques retenus pour l'évolution du site. Elle serait ainsi le guide de la réflexion et des actions des CLIRT qui participeront, bien sûr à son élaboration.

3.4 Une semaine de la sécurité industrielle

Pour concrétiser cette acculturation, je propose de créer « **une semaine annuelle de la sécurité industrielle** » qui permettra de maintenir la vigilance de tous les acteurs notamment en organisant :

- La **réunion d'information annuelle** du CLIRT de chaque site SEVESO avec tous les acteurs concernés afin notamment d'étudier tous les incidents et/ou accidents survenus ainsi que les résultats des indicateurs de performances pour proposer des actions d'amélioration.
- Des opérations **portes ouvertes** de ces même sites, permettant à la population avoisinante de visiter les lieux et de mieux comprendre les risques et les actions de prévention mises en place. L'organisation, le déroulement et les informations diffusées lors de ces portes ouvertes seront présentés et validés par le CLIRT.
- La **diffusion d'outils d'information** sur les risques industriels de chaque site et des consignes de sécurité nécessaires élaborés par le CLIRT.

Durant cette semaine de la sécurité industrielle, des **exercices d'alerte grandeur nature** seront organisés dans et autour des sites à risque afin que les personnels, la population et tous les acteurs concernés testent les consignes de sécurité et les actions nécessaires à une bonne gestion d'un éventuel accident. N'oublions pas qu'aucune consigne de protection n'a de chance d'être appliquée si elle ne fait pas l'objet d'exercices pratiques réguliers.

Cette opération annuelle pourra être proposée au niveau européen car tous les pays sont concernés par les risques industriels. Dans son organisation, la DSI jouera évidemment un rôle de premier plan.

3.5 La gestion des conséquences d'un accident grave

Autant le fonctionnement des services de secours a été exemplaire, lors de l'accident de Toulouse, malgré la défaillance des systèmes de communication, autant le retour à des conditions de vie acceptables pour les riverains et à un fonctionnement normal de certains services publics semble avoir posé des problèmes. Les retards dans les réparations indispensables ont été dénoncés ; les perspectives de remise en état définitives paraissent lointaines.

Pourtant l'Etat, l'administration, les collectivités territoriales et leurs services n'ont pas ménagé leurs efforts, ni lésiné sur les moyens financiers à mettre en œuvre. Il me semble donc nécessaire de faire une enquête approfondie sur le rôle de chacun des acteurs dans les situations dramatiques où ils étaient placés : propriétaires, syndics, locataires, assureurs, experts, services administratifs etc...., pour repérer les causes des dysfonctionnements et tenter d'esquisser des solutions si, par malheur, notre pays avait à souffrir un accident aussi grave.

Dans une situation de ce genre, l'Etat doit jouer son rôle pour concrétiser la solidarité de la Nation : il n'a pourtant ni le pouvoir, ni les possibilités de tout guérir. C'est d'abord dans une bonne organisation locale de notre société que réside la solution à ces problèmes douloureux.

4) Synthèse et conclusion du chapitre 3

Encore une fois, la réglementation a été vivement critiquée, en particulier **le caractère artificiel des enquêtes d'utilité publique**. Il a été demandé aussi que les informations concernant les périmètres de danger soient communiquées aux propriétaires et à d'éventuels acquéreurs : les Bureaux des Hypothèques et les **Offices Notariaux** pourraient y veiller.

On a surtout critiqué **une tradition d'opacité**, de secret trop jalousement gardé, qui aboutit à la culture d'ignorance ou d'indifférence. En cas d'accident, le réveil est d'autant plus brutal.

La nouvelle loi va créer des **CLIRT** : il faut articuler ces nouveaux organismes avec ce qui existe SPPPI, CLIS, CLI déchets...éviter la superposition des responsabilités et des prescriptions, coordonner les actions.

Les CLIRT doivent avoir des ressources financières suffisantes et clairement établies, contrairement à ce qui se passe aujourd'hui pour les CLIS nucléaires. Ils devront être informés de tous les incidents de fonctionnement du site. Leur principale responsabilité sera de diffuser des **consignes claires**, compréhensibles par tous et **acceptées** pour les cas d'accidents. Leur action pourrait être démultipliée par des relais dans les quartiers, ensembles HLM etc..

Des **moyens d'alerte** et d'information utilisant des techniques modernes pourraient être mis en place.

Les **situations de crise** posent des problèmes complexes où se manifestent les comportements profonds, conscients ou inconscients, des acteurs concernés. Cette constatation nous ramène au problème **d'acculturation de la sécurité** dans notre société, question majeure de ce rapport. Cette acculturation commencera à l'école, se poursuivra tout au long de la formation de citoyen, puis de sa vie quotidienne. C'est ainsi qu'il pourra participer à la délibération collective qui entre de plus en plus dans le mode de fonctionnement de notre démocratie, comme l'a rappelé le Premier Ministre.

Cette volonté de créer une culture de sécurité dans le pays sera marquée par la Charte pour la Maîtrise du risque industriel établie au niveau national et qui pourrait se traduire localement par des engagements entre industriels, élus et riverains.

Enfin, je propose la création au niveau européen d'une « **semaine de la sécurité industrielle** » pour concrétiser cette acculturation et organiser des exercices d'alerte sans lesquels aucune consigne de protection n'a de chance d'être appliquée.

Résumé et Conclusion du rapport

Conformément aux souhaits du Premier Ministre le débat national sur les risques industriels a été riche d'enseignements sur un sujet particulièrement difficile car il touche à la fois une des forces de notre économie, la manière de vivre de nos concitoyens, comme les rapports entre chaque français et la puissance tutélaire qui est censée les protéger, les pouvoirs publics, l'Etat.

Les accidents dans les industries à risques sont rares mais spectaculaires ; ils pourraient avoir des conséquences extrêmement graves ; dans la plupart des cas, il n'y a aucun signe précurseur, aucune alerte préventive qui puisse appeler l'attention ; les taux d'accidents du travail, d'incidents ou d'accidents techniques, sont faibles ; tout est réuni pour l'éclosion du « *délit d'habitude* » chez les uns comme chez les autres. Les progrès de la science et de la technologie aidant, notre pays s'installe facilement dans une certaine « *culture de l'indifférence* ».

L'accident de Toulouse a été un réveil brutal qui a mis en relief beaucoup d'insuffisances, de carences de lacunes ou d'incohérences, en particulier dans notre réglementation et dans notre manière de l'appliquer.

Le fondement de cette réglementation, la directive européenne « *Seveso 2* », est mis en cause dans sa pertinence et ses possibilités d'application dans des zones urbanisées. En fait, **la réglementation a ses limites** : elle joue trop souvent un rôle de « *bonne conscience* », alors que la réduction des dangers et des conséquences d'accidents exige d'aller beaucoup plus loin.

L'enjeu est de créer en France une **vraie culture de sécurité**. C'est un enjeu considérable qui touche chacun de nous, qui réagit sur nos institutions, notre système d'enseignement, sur les entreprises comme sur les administrations, sur les médias comme sur le milieu associatif. Entrer dans une culture de sécurité entraînera pour chacun de nous des changements de comportements, d'attitudes et exigera courage et ténacité.

Créer une nouvelle culture de sécurité pourrait être une grande politique de l'Etat à l'image de ce qu'il a fait autrefois pour l'Aménagement du Territoire et pour la décentralisation. Je propose, à cette fin, de **créer au plus haut niveau de l'Etat un organisme** que j'ai appelé **Délégation à la Sécurité Industrielle (DSI)** dans mon rapport en me référant à la création de la DATAR il y a quarante ans. Je vois un organisme neuf, dynamique, ouvert à des acteurs extérieurs à l'administration, capable de faire changer les mentalités. Force d'analyse, d'impulsion et de référence, il sera le grand responsable de la **Charte sur la Maîtrise des Risques Industriels** souhaitée par le Premier Ministre.

Une de ses premières actions visera la **Recherche fondamentale** et la mise en place de la discipline de la **cindynique** (science des dangers et des risques) dans les parcours universitaires. Il fera travailler sur les produits et leurs finalités, sur les modes de traitement et sur l'ensemble de la chaîne logistique qui leur est associée ; une **Fondation** alimentée par tous ceux qui croient que la sécurité est une valeur essentielle de notre civilisation pourrait aider au financement de ces recherches.

Un second axe concernera les **études de danger** à réaliser suivant des référentiels rigoureux, justifiés scientifiquement et qu'il faudra établir en prenant en compte les possibilités d'accident les plus graves – même s'ils sont rarissimes - avec une approche *probabiliste*⁶.

Le troisième axe sera consacré au **management de la sécurité** dans les entreprises et à ses contrôles. En liaison avec les branches professionnelles et dans un cadre international, il faut mettre en place des normes d'évaluation et de certification dans ce domaine, comme cela se fait pour la *Qualité* (normes ISO 9000) et pour *l'Environnement* (normes ISO 14000).

Il faudrait surtout généraliser le principe **d'un audit externe** des études de danger et du management de la sécurité, à l'instar du rôle que jouent les Commissaires aux Comptes dans les vérifications comptables. Ceci nécessite de créer un réseau de compétences reconnues et agréées. Les rapports de ces audits constitueraient la « *tierce expertise* » si souvent réclamée et seraient la base des analyses des **Comités Locaux d'Information et de Prévention sur les Risques Industriels (CLIRT)** que la nouvelle loi va créer. A partir de ces audits, l'administration pourrait retrouver son véritable rôle de « *Contrôle des contrôles* ».

Ce principe d'audit permanent est un point clef de mes recommandations.

Cette Délégation à la Sécurité Industrielle pourrait aussi jouer un rôle important dans la nécessaire réflexion sur le **Transport des Marchandise Dangereuses**. Le problème me paraît avoir plus d'acuité en France qu'ailleurs en Europe du fait de la dispersion des sites. La réglementation très volumineuses qui concerne ces transports n'est pas bien articulée avec celle de l'industrie. On se cache la réalité ! Je doute cependant que des solutions satisfaisantes puissent être facilement trouvées, sauf dans **la création de grands sites** où seraient regroupées des activités à risques s'échangeant entre elles produits et sous-produits : je suggère qu'une réflexion en ce sens soit confiée à la DATAR.

Cela dit, on pourrait considérablement améliorer la gestion des Transports de Marchandises Dangereuses, leur suivi, l'information des services de contrôle et d'intervention, etc.... par la mise en place d'un **Centre de Contrôle**⁷ utilisant toutes les technologies les plus avancées du *Transport Intelligent*.

En matière d'urbanisme, la Délégation à la Sécurité Industrielle pourrait coordonner les débats locaux sur la manière de **gérer « l'existant »** en fonction des études de danger plus rationnelles et plus complètes que j'ai déjà évoquées. Des **actions très diverses** peuvent être imaginées, de la sécurisation des sites jusqu'au déplacement de locaux recevant du public, au renforcement du bâti, à la protection d'infrastructures vitales, voire à la préemption ou au délaissement de biens immobiliers. L'objectif sera de diminuer notablement (aux Pays Bas, on a retenu le rapport de 10 à 1) la probabilité du risque pour ceux qui y sont exposés.

Les choix ne pourront être faits que de façon décentralisée : « l'acceptation du risque ne se décrète pas ! ». L'Etat est trop lointain et trop unificateur ; la commune est trop petite ; c'est entre l'intercommunalité et la région que doit se situer le bon niveau de décision d'élus du suffrage universel, parfaitement éclairés par des débats préalables où chacun apportera son avis. Les choix ne seront pas les mêmes partout : c'est normal.

⁶ Alors que les études menées actuellement le sont suivant une approche *déterministe*.

⁷ Un tel centre existe à Francfort en Allemagne et pourrait servir d'exemple.

Pour que ces stratégies à long terme puissent être conduites, il faudra des **moyens financiers suffisants** que le Premier Ministre a évoqués. L'industriel, les collectivités territoriales et l'Etat contribueront à ce financement, chacun à la mesure de ses implications et de sa responsabilité.

Rien ne se jouera cependant 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. Nous revenons par là sur le problème de *la culture de sécurité* qui doit devenir en France ce qu'elle est dans bien d'autres pays. L'Education Nationale, les entreprises les syndicats, les médias, les associations, les pouvoirs publics dans leur ensemble, joueront un grand rôle dans cette acculturation dont une manifestation régulière pourrait être une « **semaine de la sécurité industrielle** » à instituer au niveau européen pour rappeler les risques, vérifier que tout est mis en œuvre pour les contenir et procéder aux exercices d'alerte sans lesquels aucune consigne de protection n'a de chance d'être appliquée.

*

* *

Au terme de ma mission, je voudrais rappeler les limites de ma contribution. Beaucoup d'autres, mieux qualifiés et souvent complètement consacrés à ces problèmes, ont travaillé, discuté, proposé, réglementé sur le sujet et je n'ai, bien évidemment, pas pu confronter mes réflexions avec les leurs. Mon travail n'a pu intégrer que les informations dont j'ai eu connaissance : il n'a donc aucune autre prétention que celle d'être une pierre dans un édifice à construire.

J'ai néanmoins acquis quelques certitudes :

- Notre pays est capable d'imaginer de grandes stratégies et de s'y tenir ; ces stratégies exigent du temps mais elles aboutissent,
- Notre pays est prêt, sur des sujets qui en valent la peine, à engager des débats constructifs, ouverts, sans tabous où la pensée progresse malgré les divergences et les oppositions.

C'est ce qui me donne confiance dans l'avenir de notre industrie et de notre démocratie.
