

Retour d'expérience après l'incendie d'un site industriel à Rouen en septembre 2019

Analyse et propositions sur la gestion de crise



CONSEIL GENERAL
DE L'ECONOMIE
N° 2019/24/CGE/SG

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 19085-R

INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES
N° 2019-114R

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE
N° 013177-01

CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX
N° 19110

Retour d'expérience après l'incendie d'un site industriel à Rouen en septembre 2019

Analyse et propositions sur la gestion de crise

Établi par

Florence ALLOT
Inspectrice des affaires sociales

Philippe SAUZEY
Inspecteur général de l'administration

Pierre-Franck CHEVET
Ingénieur général des mines

Benoît ASSEMAT
Inspecteur général de santé
publique vétérinaire

Thomas MONTBABUT
Inspecteur de l'administration
en service extraordinaire

Paul MICHELET
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

- Mai 2020 -

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AASQA	Association agréée de surveillance de la qualité de l'air
AFB	Agence française pour la biodiversité
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ARS	Agence régionale de santé
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BSPP	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris
CAPTIV	Centre antipoison et de toxico-vigilance
Casu	Cellule d'appui aux situations d'urgence de l'Ineris
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGE	Conseil général de l'économie
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CHU	Centre hospitalier universitaire
CIC	Cellule interministérielle de crise
CICREST	Commission interministérielle de coordination des réseaux et des services de communications électroniques
CIP	Cellule d'information du public
CMIC	Cellule mobile d'intervention chimique
CMVOA	Cellule ministérielle de veille opérationnelle et d'alerte du ministère de la transition écologique et solidaire
CNA	Cellule nationale d'appui
CNC	Cellule nationale de coordination
CNIEL	Centre national interprofessionnel de l'économie laitière
COD	Centre opérationnel départemental
CODIS	Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
COGIC	Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
CORRUSS	Centre opérationnel de régulation et de réponse aux urgences sanitaires et sociales
COS	Commandant des opérations de secours
COTRRIM	Contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces
COZ	Centre opérationnel de zone
CPA	Cellule post-accident technologique
CSI	Code de la sécurité intérieure
CTD	Comité pour la transparence et le dialogue
CUMP	Cellule d'urgence médico-psychologique

DDPP Direction départementale de la protection des populations
DDRM Dossier départemental sur les risques majeurs
DDSP Direction départementale de la sécurité publique
DDTM Direction départementale des territoires et de la mer
DGAL Direction générale de l'alimentation
DGCCRF Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGE Direction générale des entreprises
DGPE Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DGS Direction générale de la santé
DGSCGC Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DICOM Délégation à l'information et à la communication du ministère de l'intérieur
DICRIM Dossier d'information communaux sur les risques majeurs
Direccte Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DOS Directeur des opérations de secours
DRAAF Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
Dreal direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDCH Eau destinée à la consommation humaine
EHPAD Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EMZ État-major de zone
EPCI Établissement public de coopération intercommunale
EQRS Évaluation quantitative des risques sanitaires
ETARE Établissement répertorié
FMSE Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental
GALA Gestion de l'alerte locale automatisée
GAST Groupe d'alerte en santé travail
GECU Groupe d'expertise collective d'urgence de l'Anses
GPM Grand port maritime
ICPE Installation classée pour la protection de l'environnement
IEM Interprétation de l'état des milieux
IGA Inspection générale de l'administration
IGAS Inspection générale des affaires sociales
INERIS Institut national de l'environnement industriel et des risques
LABERCA Laboratoire d'étude des résidus et contaminants dans les aliments
MASC Mission d'appui en situation de crise de la sécurité civile
PCS Plan communal de sauvegarde

POI Plan d'opération interne

PPI Plan particulier d'intervention

PPMS Plan particulier de mise en sûreté

PPRT Plan de prévention des risques technologiques

RIM Réunion interministérielle

RIPA Réseau d'intervention en situation post-accidentelle

SAIP Système d'alerte de la population

SCL Service commun des laboratoires du ministère de l'économie et des finances

SDACR Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques

SDIS Service départemental d'incendie et de secours

SIDPC Service interministériel de défense et de protection civile

SIG Service d'information du Gouvernement

SIRACED-PC Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile

SMUR Service mobile d'urgence et de réanimation

SSTI Service de santé au travail interentreprises

UIISC Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile

URPS Union régionale des professionnels de santé

VDIP Véhicule de détection et d'identification des produits

SYNTHESE

Dans la nuit du 25 au 26 septembre 2019, à Rouen, une partie du site de l'usine Lubrizol, installation classée pour la protection de l'environnement « Seveso seuil haut », ainsi que les entrepôts de l'entreprise voisine, NL Logistique ont été la proie d'un incendie de grande ampleur. Cet incendie, éteint en une douzaine d'heures, n'a fait aucune victime et n'a entraîné ni pollution majeure de la Seine, ni dommages directs extérieurs. Il a en revanche dégagé un très important panache de fumée et de suies qui s'est étendu jusque dans les Hauts-de-France et a suscité une très forte inquiétude, relayée par les interrogations des médias, dans la population.

La mission a procédé, par ce retour d'expérience, à une analyse de la gestion de la crise.

Un incident avait déjà eu lieu, en 2013, dans cette même usine, entraînant alors également une vive émotion. Il ressort que certains enseignements de cet événement précédent n'ont pas été complètement retenus. Ce constat peut être relié à une faible « *culture du risque industriel* », qui reste sensiblement moins développée à Rouen que dans d'autres secteurs de Seine-Maritime, département à forte empreinte industrielle.

Une bonne gestion de l'extinction de l'incendie, mais un dispositif d'alerte qui doit être modernisé

La bonne gestion opérationnelle de l'incendie lui-même est le reflet d'une articulation efficace entre le préfet, directeur des opérations de secours, ses services et l'ensemble des acteurs impliqués (service départemental d'incendie et de secours - Sdis, forces de police, équipes sanitaires d'urgence, autorités zonales, industriels, etc.). La stratégie mise en œuvre apparaît parfaitement adaptée : contenir l'incendie, éviter toute victime et tout « sur-accident » et apprécier rapidement la toxicité immédiate des émanations. Cette efficacité s'est trouvée renforcée par l'expérience reconnue des services en charge de la planification opérationnelle, en dépit de la charge de travail que cela représente, et confortée par une pratique soutenue des exercices de crise.

La gestion de l'alerte a été déterminée par les circonstances : un événement intervenu de nuit en milieu urbain. Cela explique que l'activation immédiate des sirènes ait été jugée inappropriée, le choix ayant été fait de s'appuyer en priorité sur les médias et des messages d'information largement diffusés. Ces messages reposaient sur une évaluation objective de la situation, dont l'absence de menaces sanitaires graves immédiates, et se sont accompagnés de consignes à la population (rester à l'abri, éviter les déplacements inutiles...) suivies rapidement de décisions de prudence (fermeture des crèches et établissements d'enseignement, consignations de productions agricoles, précautions sur le nettoyage des suies et le ramassage de débris de toiture amiantés). Toutefois, la formulation de ces messages (par exemple, l'absence de « *toxicité aigüe* ») et l'apparente contradiction entre leur tonalité plutôt rassurante et les mesures de précaution mises en œuvre ont généré de l'inquiétude dans la population et alimenté le doute sur la transparence des sources officielles d'information.

Mais au-delà de ces aspects de forme et modes de communication, les difficultés rencontrées pour l'alerte illustrent l'insuffisance des outils à disposition des autorités publiques locales. Le système français d'alerte-information des populations doit enfin inclure une composante de diffusion automatique sur les téléphones portables : les procédures sont engagées pour la mise en place d'un dispositif de ce type d'ici 2022 et l'événement de septembre 2019 en souligne l'urgence. Il révèle aussi la pertinence d'associer plus directement les collectivités territoriales, les organisations professionnelles et même les industriels eux-mêmes dans la gestion de la crise, dès l'origine ou à tout le moins très tôt, et de développer, en amont, les actions de sensibilisation de la population.

Une coordination perfectible pour l'évaluation des risques sanitaires à moyen et long terme

L'analyse des effets de court terme a permis d'exclure rapidement un danger grave et immédiat pour la santé lié au panache de fumée et à ses retombées. Cependant, l'appréciation des effets de moyen et de long terme a été plus complexe, nécessitant d'évaluer l'exposition de la population et des intervenants aux substances toxiques émises au cours de l'incendie, voire à leur accumulation dans l'environnement. Les services de l'État et autres acteurs concernés (Sdis, Atmo Normandie, exploitant) se sont mobilisés pour mettre en place des plans de surveillance renforcée, à court terme dans l'air, à moyen et long terme dans les domaines agricole, alimentaire, des eaux de consommation et de l'environnement dans sa globalité. Cependant, si cette mobilisation a été rapide, les prélèvements et analyses se sont organisés en « couloirs » thématiques séparés et selon des délais différents.

Ce défaut de coordination a constitué un obstacle important à la consolidation des données utiles à une évaluation globale des risques pour la santé, a complexifié le travail des instances d'expertise et d'évaluation (Anses, Ineris, Santé publique France) et accru les incertitudes scientifiques dans l'évaluation des risques, au même titre que les difficultés initiales rencontrées dans la production d'une modélisation du panache et de ses retombées. Cette situation a rendu plus difficile l'information autour des résultats des différentes actions de surveillance et suscité, là encore, incompréhensions et inquiétudes dans la population.

Il apparaît indispensable, pour lever ces difficultés, de s'assurer de la mise en place d'une cellule post-accidentelle au centre opérationnel départemental (COD), réunissant, sous l'égide du préfet, l'ensemble des acteurs concernés, dès les premières heures suivant l'évènement, puis de manière régulière au-delà de la période d'activation du COD. Un tel dispositif requiert un pilotage clairement identifié, des objectifs opérationnels précisés, un cadre technique commun de référence (méthodes de prélèvement et d'analyse) et des outils de partage des données recueillies (cartographie, en particulier) élaborés à froid, avant la crise.

Faciliter la coordination interministérielle nationale sans obérer la gestion opérationnelle locale

Si la gestion opérationnelle du sinistre et de ses conséquences a été assurée au niveau local par le préfet et les administrations territoriales de l'État concernées, elle a nécessité un fort appui des administrations centrales et des agences. En l'absence de déclenchement de la cellule interministérielle de crise (CIC) qui permet au Premier ministre d'assurer la direction politique et stratégique et d'organiser la conduite interministérielle de la gestion des crises majeures, la coordination entre les différentes administrations, le partage d'information et l'organisation de la mobilisation des agences d'évaluation et d'expertise nationales ont été assurés par des réunions interministérielles (RIM) d'abord quotidiennes, puis plus espacées. Parallèlement, une cellule nationale d'appui, pilotée par la direction générale de la santé (qui ne dispose néanmoins pas des moyens d'exploiter les résultats d'analyses environnementales), a été créée *ex nihilo* pour coordonner l'appui scientifique et les expertises au profit de l'échelon local.

Cette organisation ad hoc interroge quant à son champ de responsabilité. Si la prise de décisions au niveau central apparaît en effet adéquate lorsqu'elle concerne l'action des services centraux ou la mobilisation des agences d'évaluation, elle pose question pour son extension à des aspects qui auraient dû être gérés localement par le préfet avec l'appui de l'organisation territoriale pertinente (COD, cellule post-accidentelle...) : communication et information locales, mise à disposition des informations et données de prélèvements, mesures territoriales de suivi, sanitaires ou liées au contrôle de la chaîne alimentaire.

Dans ce contexte, si l'activation de la CIC, qui relève d'une décision d'opportunité politique et n'est effectivement pas adaptée à toutes les situations, n'est pas décidée, il apparaîtrait pertinent, et préférable au recours à des RIM, de prévoir, la mise en place d'une instance nationale de coordination interministérielle formalisée, en soutien stratégique au préfet pour tous les aspects devant être gérés localement et centrée, pour ce qui concerne ses décisions, sur les aspects de portée nationale uniquement.

En outre, la fonction « expertise » de cette instance pourrait être confiée à une cellule d'appui dont il conviendrait alors, de cadrer dans les instructions les conditions de pilotage et de fonctionnement, mobilisant les mêmes outils de partage des données que la cellule post-accidentelle locale.

La doctrine de mobilisation des agences d'évaluation et d'expertise pourrait également être adaptée en permettant leur saisine directe par l'échelon local lors de situations exceptionnelles sur des périmètres bien définis, comme cela est prévu depuis 2003 avec la cellule d'appui aux situations d'urgence de l'Ineris.

Par ailleurs, la mobilisation rapide de personnels spécialisés en renfort à l'échelon local en situation de crise nécessite une organisation à mettre en place de façon anticipée au niveau central par chaque administration.

Une communication qui doit prendre en compte les inquiétudes et la défiance

Enfin, en soutien de la mise en place de dispositions propres à assurer la protection des populations, cet accident s'est accompagné d'une communication active des autorités qui a engendré un flux considérable de réactions, de la presse mais aussi de la population via les réseaux sociaux.

En tout premier lieu, l'importance de l'effort de communication de la part de l'État doit être soulignée, qu'il s'agisse de l'implication du Président de la République et de membres du Gouvernement, ou, au niveau territorial, des initiatives du préfet qui a multiplié les communiqués et points de presse, avec le soutien du service d'information du gouvernement (SIG) et de la délégation à l'information et à la communication (Dicom) du ministère de l'Intérieur.

Cependant, cet effort considérable n'a pas suffi à contenir l'emballement des médias et des réseaux sociaux. Cet emballement, impliquant de très nombreux médias et chaînes d'information en continu, a trouvé son origine dans les inquiétudes de la population, notamment au regard des potentiels effets sur la santé de moyen et long terme, et a été nourri par le décalage entre ces inquiétudes et un discours rationnel, rassurant et factuellement exact des autorités, mais rendu parfois peu accessible par la complexité technique du sujet. Tout cela s'est inscrit dans un contexte historique de défiance vis-à-vis de la parole publique qui, si elle n'est pas propre à l'accident de Rouen, s'est trouvée renforcée par le manque de confiance, tout aussi historique, envers l'industrie chimique.

En outre, la rapidité de diffusion, sur les réseaux sociaux, d'informations, éventuellement fausses, n'a pas pu être suffisamment prise en compte, en raison, à la fois, de la limitation des moyens humains disponibles au niveau territorial en matière de communication, et de questions de pratiques et d'organisation de l'État, confronté à la nécessité de concilier cohérence, rigueur procédurale et rapidité de réaction, face à des problématiques multiformes.

Il apparaît dans ce contexte que l'opportunité de renoncer à une forme de communication trop descendante, en mobilisant d'autres relais d'information, doit être saisie : s'appuyer de façon plus importante sur les élus locaux, interlocuteurs de proximité et de confiance de la population, les professionnels de santé, les acteurs du monde associatif, est une orientation qui doit être privilégiée. De ce point de vue, la création du Comité pour la transparence et le dialogue a constitué une bonne initiative, mais sa seule logique d'information n'a pas permis de répondre totalement à cet enjeu d'implication des acteurs relais vers la population.

Cela conduit à suggérer quelques pistes de progrès. D'une part, créer une « task force nationale d'appui » pouvant être projetée au niveau territorial pour soutenir les moyens de communication des équipes placées auprès du préfet concerné, ainsi qu'une cellule nationale responsable de la veille, et de la « riposte » en temps réel aux fausses informations, agissant en lien avec le niveau local. D'autre part, faire évoluer les structures de concertation et d'échange que sont les commissions de suivi de sites « Seveso », avec une représentation accrue du monde associatif et une présence de l'État qui n'implique pas qu'il en

assure nécessairement la présidence, de façon à créer, hors temps de crise, un contexte plus favorable au développement de la confiance en temps de crise.

LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR THEMATIQUES

Mieux préparer les administrations et la population à un accident industriel

Recommandation n° 1 : Impliquer davantage les industriels et les collectivités territoriales dans les actions de sensibilisation au risque industriel, en particulier sur la zone de Rouen.

Recommandation n° 2 : Examiner les voies permettant de porter à cinq ans la validité des PPI de site, en cohérence avec le rythme de réexamen des études de dangers, tout en y intégrant des éléments sur le voisinage des installations les plus sensibles, afin d'optimiser la charge de travail des services.

Recommandation n° 3 : Élaborer un document de référence sur les mesures immédiates de protection sanitaire des populations à prendre en fonction de la typologie des accidents industriels et des substances impliquées, et les intégrer dans les documents de planification.

Recommandation n° 6 : Mener une réflexion sous l'autorité du ministère chargé de l'environnement et du ministère de l'intérieur en lien avec l'Ineris et Météo-France pour accélérer le processus de production des simulations de panaches liés à un accident et fiabiliser la transmission des résultats obtenus, accompagnés de notices explicatives opérationnelles, aux autorités compétentes.

Recommandation n° 9 : Structurer *ex ante* le réseau des laboratoires d'analyses agréés dans le domaine agricole et alimentaire afin de lui permettre de faire face à des demandes exceptionnelles.

Renforcer les outils d'alerte, d'information et de communication de l'État

Recommandation n° 4 : Protocoliser en partie l'usage de Gala afin de faciliter l'information dans l'urgence des collectivités territoriales.

Recommandation n° 5 : Dégager en priorité les moyens techniques et financiers nécessaires au déploiement effectif d'un outil d'alerte fondé sur la téléphonie mobile avant 2022 et préparer un plan de sensibilisation et d'information des populations sur les conduites à tenir en cas de déclenchement du système national d'alerte.

Recommandation n° 14 : Protocoliser l'usage des outils permettant aux ARS d'informer directement les professionnels de santé de leur territoire en situation de crise.

Recommandation n° 16 : Créer, sous l'égide du SIG et de la DICOM du ministère de l'intérieur, une « task force nationale d'appui » susceptible d'être projetée au niveau territorial pour soutenir, en cas de crise importante, les moyens de communication des services territoriaux de l'État.

Recommandation n° 17 : Mettre en place au sein du SIG une cellule nationale d'écoute et de riposte en temps réel sur les réseaux sociaux, chargée de collecter les questions ou préoccupations de la population et de traiter les fausses informations en tant que de besoin, agissant en lien avec le niveau local et mobilisable rapidement en cas de crise.

Recommandation n° 18 : Faire évoluer l'organisation et la gouvernance des commissions de suivi de sites Seveso en renforçant la présence des représentants de la société civile et en ouvrant largement l'information et la concertation, pour créer hors temps de crise des conditions permettant de mieux s'appuyer sur l'ensemble des parties prenantes en temps de crise. Cette évolution pourrait par ailleurs s'accompagner d'une présidence assurée par un membre autre que représentant l'État.

Anticiper dans les meilleurs délais les risques potentiels de moyen et long terme d'un incident industriel

Recommandation n° 7 : Prendre en compte les effets toxiques de moyen/long terme dans les protocoles d'intervention sur site lors d'un accident technologique et adapter les dotations en équipements de protection individuelle des différents intervenants concernés.

Recommandation n° 8 : Formaliser le cadre technique des dispositifs territoriaux de prélèvements et d'analyse de l'air et des retombées mobilisables en urgence afin d'élargir la recherche aux composés spécifiques des incendies et aux composés pouvant induire un risque sanitaire à long terme, et permettre une obtention plus rapide et harmonisée des résultats.

Recommandation n° 13 : Définir au niveau national des protocoles et des moyens de suivi des expositions dès les premières heures communs à l'ensemble des intervenants (publics et privés) les plus exposés en cas d'accident technologique.

Doter l'État des instruments lui permettant d'assurer une meilleure coordination de ses administrations pendant et après la crise

Recommandation n° 10 : Clarifier la répartition entre les responsabilités et les obligations faites à l'industriel, d'une part, et les prérogatives de l'administration de l'État (Dreal), d'autre part, dans la législation et la réglementation sur les installations classées, afin d'améliorer et rendre plus efficiente la mise en œuvre de la surveillance environnementale.

Recommandation n° 11 : Rappeler les principes définis par le guide de gestion de l'impact environnemental et sanitaire en situation post-accidentelle, en particulier la nécessité d'activer sans délai, à l'échelon local, une cellule post-accidentelle et de la réunir fréquemment et dans la durée, et organiser des exercices spécifiques prenant en compte ces aspects.

Recommandation n° 12 : Organiser un cadre technique de référence interministériel de partage des données et de cartographie permettant, en cas d'accident technologique, d'élaborer un dispositif de gestion adapté aux besoins des différentes administrations et agences d'expertise.

Recommandation n° 15 : Créer une instance pour coordonner l'action des ministères et l'appui des administrations centrales à l'échelon local gestionnaire de la crise lorsque la CIC n'est pas déclenchée, et intégrer la possibilité de mettre en place une cellule nationale d'appui chargée de la coordination sur les enjeux techniques et d'expertise, définir son pilotage, les circuits d'information et les outils nécessaires à son fonctionnement (cartographie, plateforme de partage des données...).

LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR ORDRE D'APPARITION DANS LE RAPPORT

Recommandation n° 1 :	Impliquer davantage les industriels et les collectivités territoriales dans les actions de sensibilisation au risque industriel, en particulier sur la zone de Rouen.....	24
Recommandation n° 2 :	Examiner l'opportunité de faire porter à cinq ans la validité des PPI de site, en cohérence avec le rythme de réexamen des études de dangers, tout en y intégrant des éléments sur le voisinage des installations les plus sensibles, afin d'optimiser la charge de travail des services	25
Recommandation n° 3 :	Élaborer un document de référence sur les mesures immédiates de protection sanitaire des populations à prendre en fonction de la typologie des accidents industriels et des substances impliquées, et les intégrer dans les documents de planification.	25
Recommandation n° 4 :	Protocoliser en partie l'usage de Gala afin de faciliter l'information dans l'urgence des collectivités territoriales	28
Recommandation n° 5 :	Dégager en priorité les moyens techniques et financiers nécessaires au déploiement effectif d'un outil d'alerte fondé sur la téléphonie mobile avant 2022 et préparer un plan de sensibilisation et d'information des populations sur les conduites à tenir en cas de déclenchement du système national d'alerte	32
Recommandation n° 6 :	Mener une réflexion sous l'autorité du ministère chargé de l'environnement et du ministère de l'intérieur en lien avec l'Ineris et Météo-France pour accélérer le processus de production des simulations de panaches liés à un accident et fiabiliser la transmission des résultats obtenus, accompagnés de notices explicatives opérationnelles, aux autorités compétentes.....	38
Recommandation n° 7 :	Prendre en compte les effets toxiques de moyen/long terme dans les protocoles d'intervention sur site lors d'un accident technologique et adapter les dotations en équipements de protection individuelle des différents intervenants concernés	48
Recommandation n° 8 :	Formaliser le cadre technique des dispositifs territoriaux de prélèvements et d'analyse de l'air et des retombées mobilisables en urgence afin d'élargir la recherche aux composés spécifiques des incendies et aux composés pouvant induire un risque sanitaire à long terme, et permettre une obtention plus rapide et harmonisée des résultats	54
Recommandation n° 9 :	Structurer <i>ex ante</i> le réseau des laboratoires d'analyses agréés dans le domaine agricole et alimentaire afin de lui permettre de faire face à des demandes exceptionnelles.....	60
Recommandation n° 10 :	Clarifier la répartition entre les responsabilités et les obligations faites à l'industriel, d'une part, et les prérogatives de l'administration de l'État (Dreal), d'autre part, dans la législation et la réglementation sur les installations classées, afin d'améliorer et rendre plus efficace la mise en œuvre de la surveillance environnementale	62
Recommandation n° 11 :	Rappeler les principes définis par le guide de gestion de l'impact environnemental et sanitaire en situation post-accidentelle, en particulier la nécessité d'activer sans délai, à l'échelon local, une cellule post-accidentelle et de la réunir fréquemment et dans la durée, et organiser des exercices spécifiques prenant en compte ces aspects	63

- Recommandation n° 12 : Organiser un cadre technique de référence interministériel de partage des données et de cartographie permettant, en cas d'accident technologique, d'élaborer un dispositif de gestion adapté aux besoins des différents administrations et agences d'expertise 64
- Recommandation n° 13 : Définir au niveau national des protocoles et des moyens de suivi des expositions dès les premières heures communs à l'ensemble des intervenants (publics et privés) les plus exposés en cas d'accident technologique 68
- Recommandation n° 14 : Protocoliser l'usage des outils permettant aux ARS d'informer directement les professionnels de santé de leur territoire en situation de crise..... 69
- Recommandation n° 15 : Examiner la création d'une instance pour coordonner l'action des ministères et l'appui des administrations centrales à l'échelon local gestionnaire de la crise lorsque la CIC n'est pas déclenchée, et intégrer la possibilité de mettre en place une cellule nationale d'appui chargée de la coordination sur les enjeux techniques et d'expertise, définir son pilotage, les circuits d'information et les outils nécessaires à son fonctionnement (cartographie, plateforme de partage des données...). 78
- Recommandation n° 16 : Créer, sous l'égide du SIG et de la DICOM du ministère de l'intérieur, une « task force nationale d'appui » susceptible d'être projetée au niveau territorial pour soutenir, en cas de crise importante, les moyens de communication des services territoriaux de l'État. 96
- Recommandation n° 17 : Mettre en place au sein du SIG une cellule nationale d'écoute et de riposte en temps réel sur les réseaux sociaux, chargée de collecter les questions ou préoccupations de la population et de traiter les fausses informations en tant que de besoin, agissant en lien avec le niveau local et mobilisable rapidement en cas de crise..... 96
- Recommandation n° 18 : Faire évoluer l'organisation et la gouvernance des commissions de suivi de sites Seveso en renforçant la présence des représentants de la société civile et en ouvrant largement l'information et la concertation, pour créer hors temps de crise des conditions permettant de mieux s'appuyer sur l'ensemble des parties prenantes en temps de crise. Cette évolution pourrait par ailleurs s'accompagner d'une présidence assurée par un membre autre que représentant l'État. 97

SOMMAIRE

Liste des sigles et acronymes	4
Synthèse.....	7
Liste des recommandations par thématiques	11
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	13
Introduction.....	19
1 Une gestion efficace de l'incendie et des effets immédiats du panache de fumée	21
1.1 Une bonne préparation de l'État en matière de gestion de crise qui pourrait encore être améliorée pour les risques industriels	21
1.1.1 <i>Les enseignements de l'incident de 2013 n'ont pas été complètement retenus</i>	<i>21</i>
1.1.2 <i>Une « culture du risque industriel » à développer dans l'agglomération de Rouen.....</i>	<i>23</i>
1.1.3 <i>Une bonne planification de crise, représentant une charge de travail considérable pour les services concernés.....</i>	<i>24</i>
1.1.4 <i>Une indéniable expérience en matière de gestion de crise.....</i>	<i>26</i>
1.2 L'alerte et l'information : des outils qui présentent des insuffisances.....	27
1.2.1 <i>L'alerte-information des maires s'est faite d'abord par des contacts directs puis via le dispositif Gala</i>	<i>27</i>
1.2.2 <i>L'alerte de la population : une bonne stratégie mais des outils limités.....</i>	<i>29</i>
1.2.3 <i>Des consignes rapidement élaborées et communiquées à la population.....</i>	<i>32</i>
1.3 La gestion opérationnelle de l'incendie : l'efficacité de l'intervention en urgence.....	34
1.3.1 <i>La conduite des opérations de secours : un exemple d'articulation DOS-COS.....</i>	<i>34</i>
1.3.2 <i>Les forces de l'ordre ont rapidement sécurisé la zone.....</i>	<i>37</i>
1.3.3 <i>Une mobilisation rapide des autres acteurs concernés</i>	<i>37</i>
1.4 Les mesures de protection des populations et des intervenants ont été définies sur la base des premières observations environnementales et sanitaires	44
1.4.1 <i>L'analyse partagée a permis de définir des mesures visant la protection des personnes vulnérables situées sous le panache et la limitation des expositions aux retombées de suies</i>	<i>44</i>
1.4.2 <i>La protection des intervenants a prévenu les effets sanitaires graves et immédiats sans intégrer les risques à moyen et long terme d'une courte exposition à des substances toxiques.....</i>	<i>47</i>
2 La prise en compte des retombées du panache et des effets de moyen et long terme a été particulièrement technique et complexe	49
2.1 Le recueil des effets sanitaires de court terme a confirmé des conséquences sanitaires immédiates pouvant être qualifié de modérées	49
2.1.1 <i>Une augmentation de l'activité hospitalière et de médecine de ville modérée, pour des symptômes peu spécifiques mais constants</i>	<i>49</i>

2.1.2	<i>Des arrêts de travail en augmentation et des signalements d'odeurs significatifs dans la durée</i>	50
2.2	Les mesures environnementales permettant d'évaluer les risques à moyen et long terme ont été effectuées en « silos » et en réponse à des objectifs différents.....	50
2.2.1	<i>La surveillance de l'air et des retombées du panache a permis de confirmer un effet sanitaire modéré à court terme de l'exposition aux fumées du panache</i>	50
2.2.2	<i>La qualité de l'eau destinée à la consommation humaine (EDCH) a été garantie par un plan de surveillance renforcée construit en plusieurs étapes avec l'appui d'experts</i>	54
2.2.3	<i>Le plan de surveillance de la chaîne alimentaire a été conçu pour répondre à un objectif de protection immédiate de la population et un enjeu de plus long terme d'évaluation des risques</i>	55
2.2.4	<i>La surveillance environnementale, visant à déterminer les conséquences globales de l'incendie sur les milieux naturels, a été mise en place dans un second temps</i>	60
2.3	La « cellule post-accident technologique » n'a pas joué pleinement son rôle	63
2.3.1	<i>La gestion post-accidentelle ne s'est pas formellement mise en place dans les conditions prévues par la doctrine</i>	63
2.3.2	<i>L'absence de coordination a complexifié les évaluations environnementales et sanitaires..</i>	64
2.4	Les risques sanitaires de moyen et long terme ont été un enjeu majeur de la gestion de la crise renforcé par leur caractère potentiellement anxiogène	64
2.4.1	<i>Le traitement des risques liés à l'amiante et des demandes de prélèvements biologiques par certains habitants a été particulièrement sensible</i>	64
2.4.2	<i>Les intervenants exposés ont manifesté des inquiétudes malgré la mise en place d'un suivi médical spécifique, poursuivi dans le cadre d'un groupe d'alerte en santé travail</i>	66
2.4.3	<i>Les professionnels de santé libéraux n'ont pas été assez associés pour accompagner l'information de la population sur les enjeux sanitaires, dès l'alerte</i>	68
2.4.4	<i>Les protocoles de surveillance sanitaire s'inscrivent dans un temps long difficilement compréhensible au regard des fortes attentes</i>	70
2.5	Des conséquences économiques importantes notamment pour le secteur agricole	71
2.5.1	<i>Des conséquences économiques importantes et variées pour le secteur agricole accompagnées d'une décision rapide d'indemnisation par l'industriel</i>	71
2.5.2	<i>Des pertes économiques réelles pour les commerçants, mais difficiles à chiffrer</i>	72
2.5.3	<i>La mise en place d'un dispositif de mise en activité partielle</i>	72
2.5.4	<i>La prise en charge des coûts des différents dispositifs de surveillance</i>	73
3	La coordination des actions immédiates et de long terme liées à un accident industriel	74
3.1	L'évènement et ses suites ont été gérées au niveau local, en l'absence de déclenchement de la CIC	74
3.1.1	<i>La gestion opérationnelle de l'incendie et de ses suites a été pilotée sur le terrain par le préfet, avec l'appui du niveau national</i>	74
3.1.2	<i>Le déclenchement de la CIC est une décision d'opportunité relevant du Gouvernement</i>	74
3.2	La gestion du suivi post-accidentel a clairement été coordonnée au niveau national.....	75
3.2.1	<i>Une instance décisionnelle nationale de suivi post-accidentel a été jugée nécessaire au vu des enjeux médiatiques et la nécessité d'une forte coordination interministérielle</i>	75
3.2.2	<i>Une cellule nationale d'appui a été créée ex nihilo pour le suivi des enjeux techniques et scientifiques</i>	76

3.2.3	<i>L'activation d'une instance de coordination doit pouvoir intervenir rapidement lors d'un accident industriel de grande ampleur</i>	77
3.3	Des renforts sont nécessaires pour appuyer l'échelon local chargé de la gestion de crise	78
3.3.1	<i>La zone de défense et de sécurité Ouest s'est principalement consacrée à la recherche de renforts opérationnels</i>	78
3.3.2	<i>Les renforts en personnels administratifs et techniques apportés par le niveau national devraient être plus précoces et mobilisés par un dispositif spécifique d'urgence</i>	79
3.4	La doctrine de mobilisation des agences nationales d'expertise nécessiterait d'être adaptée aux situations d'urgence	80
3.4.1	<i>La saisine des agences par le niveau territorial pour des questions relevant de l'expertise de court-terme en situation de crise pourrait être autorisée</i>	80
3.4.2	<i>Le travail d'évaluation des agences s'inscrit dans un temps long peu compatible avec les délais de gestion d'une crise et d'autres formes de mobilisation pourraient être envisagées</i>	81
3.5	Les retombées du panache ont été traitées au-delà de la Seine-Maritime	81
3.5.1	<i>Une gestion de crise pilotée par la zone de défense et de sécurité Nord</i>	82
3.5.2	<i>Les conséquences des retombées du panache ont concerné essentiellement les agriculteurs</i>	84
4	Les difficultés de la parole publique face à une inquiétude légitime	85
4.1	Un important effort de communication de l'État	85
4.1.1	<i>La préoccupation de communication du préfet a été réelle</i>	85
4.1.2	<i>Une présence effective et rapide des membres du Gouvernement</i>	85
4.1.3	<i>Le soutien apporté par le SIG et la DICOM du ministère de l'intérieur a été déterminant</i>	86
4.2	Un effort qui n'est toutefois pas parvenu à modérer l'emballement des médias et des réseaux sociaux	87
4.2.1	<i>Une très forte couverture médiatique</i>	87
4.2.2	<i>La difficulté à communiquer sur un sujet technique et le jalonnement de certaines informations ont entraîné une reprise par la presse marquée par « la défiance »</i>	88
4.2.3	<i>L'irruption massive et rapide des réseaux sociaux nécessite une prise en compte spécifique</i>	92
4.3	L'opportunité de développer d'autres relais d'information et de communication	94
4.3.1	<i>Les élus sont des interlocuteurs proches et de confiance pour la population</i>	94
4.3.2	<i>Les professionnels de santé sont des relais de proximité essentiels pour les informer sur les aspects sanitaires</i>	94
4.3.3	<i>Le monde associatif est un réseau relais d'opinion et d'influence vers la société civile</i>	94
4.3.4	<i>La mise en place du comité pour la transparence et le dialogue : une bonne initiative mais qui n'a cependant pas permis de répondre à toutes les attentes</i>	95
4.4	Quelles pistes pour valoriser le retour d'expérience de cet accident en matière de communication ?	95
4.4.1	<i>Créer une « task-force nationale d'appui » en matière de communication susceptible d'être projetée au niveau territorial en cas de besoin</i>	96
4.4.2	<i>Mettre en place une « cellule écoute et riposte » nationale, pour faciliter la réaction en temps réel sur les réseaux sociaux</i>	96
4.4.4	<i>Faire évoluer les commissions de suivi de sites : un atout pour la communication de crise</i>	96

Conclusion	98
Annexes.....	99
Annexe n° 1 : Lettre de mission	100
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	102
Annexe n° 3 : La charge de la planification de crise.....	110
Annexe n° 4 : Message Gala adressé aux maires le 26 septembre 2019.....	111
Annexe n° 5 : L'évolution du système d'alerte et d'information à la population (SAIP)	112
Annexe n° 6 : Liste des consignes communiquées à la population le 26 septembre 2019	114
Annexe n° 7 : Pistes d'amélioration présentées par les services de l'éducation nationale dans leur retour d'expérience	116
Annexe n° 8 : Récapitulatif des saisines et des avis émis par les instances d'expertise technique et scientifique après l'incendie du 26 septembre 2019.....	118
Annexe n° 9 : Plan de surveillance dans l'air et les retombées atmosphériques	119
Annexe n° 10 : Résumé des analyses d'air et de retombées par l'Ineris	123
Annexe n° 11 : Plan de surveillance pour la production d'eau destinée à la consommation humaine	124
Annexe n° 12 : Plan de surveillance des productions agricoles et alimentaires.....	126
Annexe n° 13 : Infographie présentant les liens entre les démarches d'évaluation environnementale et sanitaire.....	127
Annexe n° 14 : Cas d'activation de la CIC sur une liste non limitative d'évènements majeurs survenus depuis 2012.....	128
Annexe n° 15 : Relevé des décisions prises en réunion interministérielle (RIM)	129
Annexe n° 16 : Schéma de mobilisation des acteurs impliqués dans la gestion post-accidentelle au niveau technique.....	130
Annexe n° 17 : Communication – Éléments d'analyse et d'illustration.....	131

INTRODUCTION

Un incendie de grande ampleur s'est déclenché durant la nuit du 25 au 26 septembre 2019 sur le site industriel de l'entreprise Lubrizol, à Rouen (Seine-Maritime), en zone périurbaine, classé « Seveso seuil haut », produisant des additifs pour lubrifiants moteur. Par ailleurs, le site voisin de la société NL Logistique a également été impliqué. Cet incendie a généré un très important panache de fumée qui a ensuite poursuivi une trajectoire nord-est. Le passage du panache s'est accompagné de nuisances olfactives et de retombées macroscopiques visibles (de type suies) à plusieurs dizaines, et même centaines de kilomètres, la région Hauts-de-France étant atteinte par ces retombées.

Si l'incendie a été maîtrisé et circonscrit rapidement, dans l'après-midi du 26 septembre, par l'action des sapeurs-pompiers, appuyés par les services internes de l'entreprise Lubrizol, sans qu'aucune victime ni dommage matériel hors site n'ait été à déplorer, ces nuisances ont été ressenties très vivement par la population et de nombreuses questions ont été soulevées pendant le sinistre et dans les jours qui ont suivi.

Par lettre de mission du 23 décembre 2019, les ministres de la transition écologique et solidaire, de l'intérieur, des solidarités et de la santé, du travail, et de l'agriculture et de l'alimentation ont confié à l'inspection générale de l'administration (IGA), à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ainsi qu'aux conseils généraux de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'économie (CGE), et de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), une mission d'évaluation de la gestion de la crise liée à cet incendie.

Cette mission a été conduite à la suite de celle réalisée par le CGE et le CGEDD à la demande de la ministre de la transition écologique et solidaire qui portait, notamment, sur les pistes d'amélioration concernant la gestion des sites Seveso et sur les prescriptions relatives aux installations classées. Deux membres du CGE et du CGEDD qui avaient participé à la première mission ont été désignés pour y participer, ce qui a permis d'assurer une continuité et une cohérence entre les deux exercices. Les travaux ont été conduits parallèlement à ceux de la mission d'information de l'Assemblée nationale, constituée le 2 octobre 2019, et de la commission d'enquête du Sénat, mise en place le 10 octobre. Une enquête judiciaire confiée à trois juges d'instruction du pôle de santé publique du tribunal judiciaire de Paris est également en cours.

Pour mener à bien ses travaux, la mission a rencontré l'ensemble des services de l'État concernés par la gestion de l'évènement au plan local et national. Les membres de la mission ont attaché une importance particulière aux acteurs locaux concernés par l'évènement en auditionnant les représentants de dix collectivités territoriales ou établissements publics, de deux chambres consulaires, de sept organisations professionnelles, de six associations intervenant dans le domaine environnemental, de défense des consommateurs ou constituées à la suite de l'accident, et de quatre médias locaux. Au niveau national, la mission s'est entretenue, en plus des administrations centrales, avec les responsables des agences nationales d'expertise qui sont intervenues dans la gestion post-accidentelle du sinistre. En tout, 169 personnes ont été auditionnées (cf. annexe n° 2).

En plus de ces entretiens, la mission s'est appuyée sur une documentation importante constituée des outils de planification, des mains-courantes des services et cellules responsables de la gestion la crise, des revues de presse qui ont été mises à sa disposition par le service d'information du Gouvernement (SIG), la délégation à l'information et à la communication (DICOM) du ministère de l'intérieur et la préfecture de la Seine-Maritime, de l'ensemble des communiqués de presse, points de situation et actions de communication des services de l'État.

Conformément à la lettre de mission, plusieurs aspects de la gestion de crise et de ses suites ont été examinés dans ce retour d'expérience :

- la préparation des services chargés de la gestion de crise et de la population à un accident industriel, la stratégie de gestion du sinistre, d'alerte, de mise en protection des populations et d'information des maires (1^{ère} partie) ;
- la gestion des conséquences sanitaires et environnementales du sinistre (2^{ème} partie) en étudiant notamment les matrices et les mesures de consignation prononcées, la disponibilité et la mobilisation de l'expertise publique, scientifique et technique en appui des services de l'État et l'évaluation des risques sanitaires liés à l'exposition directe ou indirecte aux substances chimiques dégagées par l'incendie. Les conséquences économiques de l'évènement, notamment pour les agriculteurs, sont également abordées dans cette partie ;
- les modalités de pilotage de la crise (3^{ème} partie) en analysant l'organisation locale et nationale des services de l'État, leurs modalités de coordination et la manière dont les agences nationales d'expertise ont pu apporter leur contribution à la prise des décisions nécessaires à la protection de la population ;
- les modalités de communication de l'État pendant et après l'évènement (4^{ème} partie).

1 UNE GESTION EFFICACE DE L'INCENDIE ET DES EFFETS IMMEDIATS DU PANACHE DE FUMEE

L'analyse du traitement du sinistre de 2019 est d'abord éclairée par une évaluation de la préparation à un nouvel évènement industriel à Rouen, après celui de 2013 (1.1). Trois volets de la gestion de l'incendie peuvent ensuite être abordés :

- l'alerte-information opérationnelle, avec des outils qui présentent des insuffisances (1.2) ;
- la gestion opérationnelle du sinistre, avec un résultat remarquable (1.3) ;
- les mesures de protection des populations, définies sur la base des premières observations environnementales et sanitaires (1.4).

1.1 Une bonne préparation de l'État en matière de gestion de crise qui pourrait encore être améliorée pour les risques industriels

La préparation d'un territoire pour faire face à un évènement exceptionnel est délicate à apprécier tant elle est le produit d'un ensemble d'actions mises en œuvre, dans la durée, par une pluralité d'acteurs. Pour le secteur de Rouen, on relève ainsi des points faibles (les enseignements de 2013 n'ont sans doute pas été complètement tirés – 1.1.1 ; la « *culture du risque industriel* » pourrait être mieux développée – 1.1.2), mais il faut également souligner la qualité de la planification opérationnelle (1.1.3) et une indéniable expérience des services concernés (1.1.4).

1.1.1 Les enseignements de l'incident de 2013 n'ont pas été complètement retenus

1.1.1.1 La distinction des risques et des effets est un enseignement majeur de 2013

L'incident de janvier 2013 a comporté deux volets : d'une part, un dysfonctionnement industriel, à l'origine de dégagements de gaz mercaptan¹ dont la faible nocivité a été rapidement établie et, d'autre part, des effets sur la santé (« *nausées, maux de tête, irritations respiratoires* ») n'occasionnant pas un recours important aux services de santé mais suscitant une émotion reprise par la presse et les réseaux sociaux.

L'évènement de septembre 2019 présente deux faces complémentaires :

- un incendie, d'hydrocarbures essentiellement, de grande ampleur mais résorbé en une dizaine d'heures ;
- un volet sanitaire lié aux fumées et à leurs retombées à nouveau au cœur des inquiétudes et des débats, même s'il a été identifié d'emblée comme une composante de la « crise ».

Le retour d'expérience de 2013 appelait à un « *changement de paradigme* » dans la compréhension des « *évènements anormaux* » ; il soulignait que « *la distinction des risques et des effets est sans doute (...) un des enseignements majeurs de l'épisode Lubrizol : (...) l'absence de conséquences sérieuses et/ou durables sur la santé (...) n'équivaut pas à l'absence de problème* » et recommandait la « *prudence* » avec la notion de « *toxicité* ». L'intégration « *d'études des inconvénients* » dans les études de dangers des ICPE était recommandée, évolution non aboutie à ce jour.

1.1.1.2 Les modalités de gestion de crise ont été adaptées à la suite du précédent retour d'expérience

Le retour d'expérience de 2013 relève que les « *décisions essentielles* » prises par les autorités apparaissaient « *justifiées et proportionnées* », des observations étant néanmoins formulées sur :

¹ Gaz nauséabond couramment utilisé pour "parfumer" le gaz de ville, inodore, afin de repérer les fuites et éviter ainsi les accidents.

- la « structuration » de la gestion des événements grâce à l'identification renforcée de quatre « fonctions », situation, décision, communication et anticipation, sur laquelle il note que, le premier jour de la crise, *« aucun responsable ni aucun expert n'a imaginé, à aucun échelon territorial, que les nuisances ressenties à Rouen pourraient susciter une intense émotion »* ;
- le pilotage national : les centres opérationnels des ministères (COGIC - intérieur, CMVOA-transition écologique et solidaire et CORRUSS² - solidarités et santé) sont progressivement saisis par leurs correspondants locaux et dialoguent peu entre eux, (comme en 2019, la liaison électronique entre le COGIC et le CMVOA est défaillante). La cellule interministérielle de crise (CIC) n'est activée en 2013 qu'une dizaine d'heures, au deuxième jour de l'évènement, traduisant *« une prise en compte nationale »* dont le rapport souligne qu'elle résulte de *« la multiplication des appels d'urgence reçus par les Sdis³ (proches de l'Île de France) et la BSPP⁴ »* ;
- l'articulation entre les maires et l'État : le rapport souligne *« la nécessité d'une coopération privilégiée »* (lien particulier avec le centre opérationnel départemental - COD, partage des rôles notamment pour l'information) ;
- la liaison entre les zones de défense : la question de la « visibilité » d'un événement par les territoires voisins qui peuvent être concernés par ses conséquences ;
- et plus généralement des *« enseignements récurrents sur la gestion de crise »* : veille des *« signaux faibles »*, effectifs adaptés à une crise *« toujours plus longue qu'on ne l'imagine »*.

Plusieurs de ces enseignements ont eu des suites, même si leur prise en compte s'inscrit nécessairement dans le temps et dans l'évolution des organisations et des pratiques. En particulier, à la lumière de « l'affaire Lubrizol », le traitement des incidents industriels a fait l'objet d'une instruction interministérielle du 12 août 2014 relative à la gestion des situations incidentelles ou accidentelles impliquant des ICPE qui prévoit une organisation spécifique du pilotage national, mise en œuvre en septembre 2019 (cf. *infra* Partie 3). D'autres instructions du second semestre 2014 ont précisé les conditions de la gestion de crise au plan local⁵ : développement de la fonction d'anticipation, lien avec les maires et mise sur pied de renforts pour les services de gestion de crise, en particulier les services interministériels de défense et protection civile (SIDPC), s'inscrivent dans la doctrine de gestion territoriale des crises et sont repris par les guides « ORSEC ».

1.1.1.3 Les aléas du recours aux expertises persistent

En 2013 comme en 2019, la forte technicité des questions industrielles et sanitaires renvoie aux capacités d'expertise dont les pouvoirs publics peuvent disposer, le rapport de 2013 soulignant la diversité des experts *« mandatés à des titres divers et qui ne portent pas directement une responsabilité de décision »*. Le retour d'expérience insiste sur deux aspects toujours d'actualité :

- le cadre parfois complexe des commandes à passer aux experts ; cette observation, faite alors pour l'Ineris, vaut aujourd'hui pour l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ou pour Santé publique France ;

² COGIC : centre opérationnel de gestion interministérielle des crises ; CMVOA : cellule ministérielle de veille opérationnelle et d'alerte ; CORUSS : centre opérationnel de réception et de régulation des urgences sanitaires et sociales.

³ Service départemental d'incendie et de secours.

⁴ Brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

⁵ Cf. Instruction du Gouvernement du 22 août 2014 relative au rôle des DIRM, DM, Dreal, DRIEA, DRIEE, DRIHL, DEAL, DIR dans la prévention des crises et la gestion des situations d'urgence et de post-crise dans les domaines de compétence du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement et de l'égalité des territoires.

Cf. également Instruction du Secrétaire général du Gouvernement, du 7 octobre 2014, sur le rôle des directions départementales interministérielles (DDI) dans la prévention, la préparation, la gestion de la crise et de la post-crise.

- l'intérêt de réunir les experts, y compris Météo-France, autour de l'autorité publique. Bien que cet organisme dispose encore d'une délégation à Rouen, une certaine complexité de la relation avec lui demeure.

Des enseignements de l'évènement Lubrizol de 2013, en matière de mobilisation des expertises ont toutefois été tirés par l'instruction du 12 août 2014 qui traite notamment du recours rapide au réseau d'expertise au sein des services déconcentrés de l'État (recensement des compétences) et de la capacité à effectuer rapidement des prélèvements et mesures dans l'air, problématiques qui se retrouvent en 2019 dans des conditions de complexité encore manifeste. Le rôle des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) est rappelé, Air Normand n'ayant pas été, pour des raisons particulières, pleinement intégrée au dispositif de crise en 2013 ; ce point est aujourd'hui réglé et Atmo Normandie a apporté sa pleine contribution au traitement de l'évènement.

1.1.1.4 L'information et la communication restent des enjeux majeurs et évolutifs

Le retour d'expérience de mai 2013 constate que « *la communication fait partie de la qualité perçue par les citoyens du traitement d'une crise* » même s'il s'agit « *d'incidents de faible impact réel* ». Le rapport développe quatre axes de travail :

- l'organisation de la parole des pouvoirs publics sous l'égide du préfet, « *dans sa diversité* » c'est-à-dire à la fois en s'appuyant sur les experts scientifiques et techniques et en s'articulant avec les autres acteurs, notamment les collectivités et l'industriel ;
- le relais de la parole publique par le biais d'associations et d'un « *deuxième cercle* » à consolider au sein de la société civile ;
- le suivi des réseaux sociaux qui nécessite une intervention proactive de l'administration ;
- une réflexion sur le contenu factuel irréprochable des messages d'information.

Ces différents points sont toujours d'actualité mais l'expérience de 2013 a marqué la pratique : au plan national comme pour les situations locales, la participation des différents services compétents à la communication publique, sous l'égide du représentant de l'État, se généralise. L'évolution du contexte – environnemental, sanitaire et « sociétal » – et le développement des réseaux sociaux, ces dernières années, amènent à un nouvel examen du thème de l'information.

1.1.2 Une « culture du risque industriel » à développer dans l'agglomération de Rouen

Sans porter elle-même une appréciation en partie subjective, la mission doit rapporter ce qui lui a été unanimement déclaré par les acteurs locaux, en particulier les élus : la « culture du risque industriel » est moins développée à Rouen que dans les autres secteurs du département marqués par une présence industrielle.

La comparaison est faite notamment avec l'effort réalisé par la métropole du Havre et la communauté d'agglomération Caux-Vallée de Seine, qui disposent de services dédiés aux risques majeurs et qui ont développé, en lien avec les industries, une politique active de sensibilisation de leur population. On peut citer, pour Caux-Seine-Agglo, un plan intercommunal de sauvegarde, des exercices associant la population, des dispositifs d'information en cas d'incident, une présence active sur les réseaux sociaux, des interventions en milieu scolaire, etc.

Ce type d'actions est moins développé sur la zone de Rouen, même s'il n'est pas absent ; la journée de mise en œuvre des plans particuliers de mise en sûreté (PPMS), réalisée chaque année depuis 2010 et qui concerne les établissements publics et privés d'enseignement, de l'école élémentaire au lycée, peut être l'occasion d'une sensibilisation aux conduites à tenir autour des sites industriels. Pour autant, malgré une présence industrielle ancienne, sur la rive gauche de la Seine, le « terrain sociologique » rouennais est peut-être moins sensible à l'intérêt d'un partenariat avec les entreprises sur la question des risques.

Recommandation n° 1 : Impliquer davantage les industriels et les collectivités territoriales dans les actions de sensibilisation au risque industriel (en particulier sur la zone de Rouen pour ce qui concerne la Seine-Maritime).

1.1.3 Une bonne planification de crise, représentant une charge de travail considérable pour les services concernés

Le risque industriel occupe une place importante dans l'analyse des risques et l'information à leur sujet.

Le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) a été mis à jour et publié en 2014. Avec le risque nucléaire et le transport de matières dangereuses, le risque industriel occupe un tiers du DDRM qui est en cours de remise à jour avec un objectif de publication en 2020.

Il existe dix plans de prévention du risque technologique (PPRT) dans le département de la Seine-Maritime qui ont tous été approuvés par le préfet entre 2010 et 2018.

Pour ce qui concerne la prise en compte opérationnelle des risques, le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), arrêté le 29 décembre 2017 a été réactualisé le 5 décembre 2019. ; le contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (COTTRIM) est réalisé et à jour en Seine-Maritime.

- **Une planification opérationnelle de qualité**

Les principaux plans liés au traitement du sinistre sont apparus pertinents⁶ :

- le plan d'établissement répertorié (ETARE), tenu par le Sdis, mérite une mise à jour (la dernière remonte à 2009 et certaines indications sont dépassées), mais l'identification des produits et des conduites à tenir demeure valable. Le signalement du pentasulfure de phosphore, au titre des risques particuliers, est pertinent. Au-delà du plan, la relation suivie entre les sapeurs-pompiers et l'entreprise Lubrizol a été soulignée unanimement ;
- le plan particulier d'intervention (PPI) est le document central de la planification opérationnelle. Compte tenu du nombre d'établissements industriels à couvrir en Seine-Maritime (41 « Seveso seuil haut » en tout), la procédure des PPI de zone y a été retenue⁷. Lubrizol relève du PPI de la zone de Rouen qui compte huit établissements Seveso « seuil haut » et dont la dernière version a été arrêtée en 2016, avec une durée de validité de trois ans. L'actualisation de ce PPI est donc engagée. Les scénarios concernant Lubrizol sont apparus pertinents. On observe néanmoins que les PPI devraient mentionner davantage les établissements voisins (entrepôts, « effets dominos »).

- **Une charge de travail considérable pour les services**

La charge de travail liée à la planification de crise reposant sur le SIRACED-PC est régulièrement signalée par les missions d'inspection. Cette observation est à nouveau illustrée à Rouen :

- en janvier 2020, le bureau de la planification et de la gestion des crises du service (7 agents) doit suivre plus de 70 plans⁸ dont plus de 50 de la famille « ORSEC », y compris les PPI ;
- chaque plan doit être mis à jour suivant une périodicité allant d'un an (canicule) à 5 ans, durée la plus fréquente (58 plans). L'actualisation des PPI « risques industriels » doit suivre un rythme de trois ans, plus bref que pour les PPI des sites nucléaires. Ce délai de trois ans apparaît relativement court au regard d'une procédure qui nécessite environ une année ; le réexamen de ces PPI débute donc en principe deux ans après leur adoption. On observe également que les études de dangers

⁶ Du côté de l'industriel, le plan d'opérations interne (POI) a été mis à jour le 24 août 2018.

⁷ Le PPI de la zone de Rouen comprend cinq entreprises « Seveso seuil haut (regroupant huit installations), deux entreprises « Seveso seuil bas », cinq entreprises ne relevant pas du classement Seveso mais générant un risque significatif pour la population à l'extérieur de l'établissement et six ouvrages d'infrastructures liés au transport de matières dangereuses.

⁸ Cf. Annexe 3— la charge de la planification de crise.

des ICPE, qui déterminent les scénarios de la planification opérationnelle, sont actualisées tous les cinq ans.

Recommandation n° 2 : Examiner les conditions permettant de porter à cinq ans la validité des PPI de site, en cohérence avec le rythme de réexamen des études de dangers, tout en y intégrant des éléments sur le voisinage des installations les plus sensibles, afin d'optimiser la charge de travail des services.

Les études de dangers réalisées par les exploitants de sites Seveso se concentrent sur les risques « aigus », graves et immédiats, des scénarios de risque sans exposer les conséquences sanitaires de moyen et long terme de l'inhalation des fumées d'incendie ni les effets sur les milieux des retombées de polluants. La disponibilité dans les études de dangers d'informations sur les produits de combustion, sur les risques sanitaires liés aux différentes voies d'exposition et sur les molécules à rechercher dès les premiers prélèvements réalisés dans l'environnement permettrait d'affiner la planification et de faciliter l'action des services de l'État chargés de la gestion de crise et de la gestion post-accidentelle. La disponibilité de ces informations permettrait également une meilleure communication sur les risques sanitaires de moyen et long terme et ce dès les premiers instants de l'accident, explicitant les enjeux respectifs de la toxicité aiguë et de la toxicité chronique.

Deux recommandations ont été formulées, à ce sujet, dans le rapport remis par le CGE et le CGEDD en février 2020⁹ : « *Recommandation n° 6 : Établir un guide de cadrage des études de dangers sur les informations à présenter quant à la propagation d'un nuage de fumée, l'examen de ses impacts sanitaires potentiels, à court, moyen, et long terme, à courte et longue distances, aux différentes phases d'un incendie, ainsi que sur les moyens de prélèvements et d'analyses à mettre en œuvre rapidement dès la survenue d'un incendie permettant d'évaluer sa gravité environnementale et ses modalités de gestion* » et « *Recommandation n° 10 : Rendre obligatoire la tenue des inventaires des produits stockés par les exploitants sur leur site, afin qu'ils puissent être transmis sans délai aux pouvoirs publics en cas d'incident ou d'accident. Une réflexion doit être menée sur le contenu de ces inventaires, l'objectif étant de disposer de documents opérationnels permettant de définir rapidement les mesures de protection des personnes et de l'environnement.* ».

La mission souligne l'importance de procéder, dans les meilleurs délais, à l'intégration dans les documents de planification et de gestion des risques des installations industrielles classées (études de dangers, POI, PPI) des effets sanitaires de moyen et long terme. De même, les informations sur les produits susceptibles d'être impliqués dans un accident industriel doivent pouvoir être rapidement communiquées à l'administration et au public.

Afin d'améliorer la prise en compte sans délais des effets sanitaires, il apparaît nécessaire que ces documents intègrent également les recommandations de protection des populations à mettre en place immédiatement en cas d'incendie, afin de prévenir les effets sanitaires à long terme de tels évènements selon les risques identifiés au préalable. Une réflexion est à engager entre les acteurs concernés afin d'en définir le cadre.

Recommandation n° 3 : Élaborer un document de référence sur les mesures immédiates de protection sanitaire des populations à prendre en fonction de la typologie des accidents industriels et des substances impliquées, et les intégrer dans les documents de planification.

⁹ Rapport CGEDD n° 013014-01 – CGE n° 2019/23/CGE/SG de février 2020 « L'incendie « Lubrizol / NL Logistique » du 26 septembre 2019 à Rouen - Éléments d'analyse et propositions de suites à donner », Cf. recommandation 6 et 10.

1.1.4 Une indéniable expérience en matière de gestion de crise

Confrontés à des risques multiples, à la gestion de grands événements, les pouvoirs publics en Seine-Maritime ont acquis une expérience qui constitue un élément important de préparation :

- le COD est régulièrement activé (70 jours en 2019) ;
- le SIRACED-PC, structuré en trois bureaux, dispose d'un effectif qui a pu être maintenu à 19 agents ; de longue date, ce service est reconnu dans le milieu de la sécurité civile et la présente mission souligne la compétence et la motivation de ses interlocuteurs ;
- la préfecture accompagne activement les collectivités territoriales pour l'élaboration des documents relatifs aux risques et à la gestion de crise : des données techniques et un canevas type ont aidé à la réalisation de dossiers d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM) consultables par plus de 80 % de la population ; de même, la préfecture appuie la préparation des plans communaux de sauvegarde (PCS) dont le taux de réalisation en Seine-Maritime, à 88 %, est au-dessus de la moyenne nationale de 79 % ;
- enfin, les PPI zonaux de Seine-Maritime ont été accompagnés de la diffusion de supports pratiques d'information : « magnets » et dépliants illustrés sur les « *Bons réflexes en cas d'alerte industrielle* », réalisés conjointement par la préfecture et France Chimie Normandie.

■ Une politique active d'exercices

Les exercices de crise sont maintenus à un bon niveau en Seine-Maritime : **entre six et neuf exercices chaque année**¹⁰, dont au moins six exercices organisés au plan départemental (ou interdépartemental) par le même bureau du SIRACED-PC qui a la charge de la planification.

Ces exercices portent sur l'ensemble du spectre des risques et donnent lieu à l'activation du COD dans la moitié des cas. On compte en général au moins un exercice déclenché de façon inopinée chaque année. 15 des 29 exercices réalisés entre janvier 2016 et septembre 2019 comportaient une composante « terrain » en plus de la mobilisation des « cadres ». La préfecture indique associer systématiquement les collectivités territoriales concernées. L'effort ainsi marqué à Rouen pour la réalisation d'exercices va au-delà des orientations nationales dans ce domaine.

Un exercice PPI industriel a été joué sur la zone de Rouen, le 1^{er} mars 2019, sur le site de l'usine Boréal, installation classée « Seveso seuil haut ». Cet exercice avait notamment pour objectifs de tester la chaîne d'alerte, l'articulation entre le plan d'opération interne (POI) et le PPI, le déclenchement du plan de crise de l'Éducation nationale¹¹, le bouclage de zone et « *la diffusion des consignes de confinement de la population* ». Cet exercice, impliquant l'industriel, les mairies de Petit et Grand-Quevilly et la métropole de Rouen, apparaît prémonitoire. Le retour d'expérience auquel il a donné lieu, en juin 2019, dégage des pistes d'amélioration pour l'évaluation des risques pour la population et pour la modélisation des nuages de fumée. On y lit ce constat qui a pu contribuer à la préparation des acteurs à la crise à venir (même si les solutions ne vont pas de soi) : « *Il a également été souligné la difficulté d'obtenir les éléments techniques des produits initiaux et dérivés concernés (obtenus par la combustion notamment). Ces derniers ont fait défaut lors de la gestion de crise, ce qui a rendu très difficile l'évaluation de la situation et les décisions à prendre sur un plan sanitaire* ».

¹⁰ 9 exercices en 2016, dont 3 nationaux ; 7 exercices en 2017, dont 1 national ; 6 exercices en 2018 ; 9 exercices en 2019 dont 1 exercice zonal.

¹¹ PPMS, plan particulier de mise en sûreté ; depuis 2010, en Seine-Maritime, **un exercice annuel** est effectué sur cette planification qui concerne les établissements publics et privés d'enseignement, de l'école élémentaire au lycée.

■ Intégrer les préoccupations de sûreté à l'analyse de sécurité des sites Seveso

L'attentat du 26 juin 2015 contre un établissement « Seveso seuil bas » à Saint-Quentin-Fallavier (Isère), ainsi que les deux explosions criminelles sur un site pétrochimique à Berre-l'Étang le 14 juillet 2015 ont mis en évidence la nécessité de renforcer la protection des établissements Seveso contre les actes de malveillance.

Le Gouvernement a ainsi préconisé plusieurs mesures pour renforcer la sécurité des sites Seveso contre les actes de malveillance par une instruction du 30 juillet 2015¹². Parmi ces mesures, l'ensemble des sites Seveso, seuil haut ou bas, a dû faire l'objet d'une inspection de sûreté avant la fin de l'année 2015, réalisée par l'inspection des installations classées avec le concours éventuel des services de police et de gendarmerie.

Conformément à cette instruction, une visite conjointe de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et des services de police (direction départementale de la sécurité publique - DDSP 76) a été effectuée au sein de l'entreprise Lubrizol. Plusieurs préconisations, à caractère confidentiel, ont été adressées à l'exploitant.

Sans préjuger de l'origine de l'incendie, la mission salue le travail mené par les services de l'État après les événements de 2015 précités, et souligne l'intérêt de la formulation de préconisations transmises aux industriels concernés. La mission suggère qu'une réflexion soit menée pour systématiser, en fonction de l'état des menaces, ce type d'inspection et pour rendre obligatoire la mise en œuvre des principales conclusions qui en sont tirées.

1.2 L'alerte et l'information : des outils qui présentent des insuffisances

1.2.1 L'alerte-information des maires s'est faite d'abord par des contacts directs puis via le dispositif Gala

La doctrine ORSEC prévoit logiquement que l'alerte-information des autorités directement intéressées par la survenue d'un événement grave précède l'alerte de la population, lorsque c'est possible (par exemple un bulletin météo). Quand il prend la direction des opérations de secours, le préfet informe sans délai les maires qui demeurent chargés de la protection de la population.

Pour ce faire, chaque préfecture dispose d'un dispositif de transmission (Gala – gestion de l'alerte locale automatisée) qui permet de délivrer un message aux responsables communaux, par téléphone fixe ou portable, par SMS et par courrier électronique. Cette fonction repose sur des automates d'appel, en préfecture, ou sur des outils de prestataires externes. L'alerte peut être transmise à l'ensemble des abonnés ou à une liste prédéfinie, en fonction du risque considéré. Chaque commune (ou autre organisme) indique les coordonnées de plusieurs contacts (maire, adjoints, cadres de permanence). Si le premier référent n'accuse pas réception du message, le deuxième référent est contacté et ainsi de suite jusqu'à l'obtention d'une notification de réception.

En l'espèce, dans la nuit du 25 au 26 septembre, la préfecture de la Seine-Maritime a fait le choix d'informer les communes concernées¹³ en préférant à Gala un contact direct avec les personnels d'astreinte. Ont ainsi été alertées :

- dans un premier temps (3 h 30-4 h du matin), les communes en proximité immédiate : Rouen, Petit-Quevilly, Canteleu, Petit-Couronne, Grand-Couronne, Grand Quevilly ;

¹² NOR : DEVP1518240J.

¹³ D'abord par l'incendie du site et le risque d'explosion, puis par le panache de fumée.

- puis celles de la « cuvette » rouennaise, le vent s'orientant vers le Nord-Est : Bois-Guillaume, Bihorel, Mont-Saint-Aignan ;
- anticipant l'évolution du panache de fumées, d'autres communes ont été avisées dans la matinée : Isneauville, Cailly, Quincampoix, Saint-Germain-sous-Cailly, Saint-Georges-sur-Fontaine, Bosc-Guérard-Saint-Adrien, Saint-André-sur-Cailly, La Rue-Saint-Pierre.

À partir de 14 h 22, au regard de la dispersion du panache, un message Gala¹⁴ adressé à 748 entités (les 708 communes du département et certains services) assurait une information large invitant les maires à relayer auprès de la population « *la consigne de limiter l'exposition aux fumées et aux retombées de suies en portant une attention particulière aux personnes sensibles : enfants, personnes âgées et fragiles* », d'appeler le 15 pour « *les personnes qui se sentent incommodées* », et signalant que « *aucune restriction sur la consommation de l'eau du robinet n'est, à ce stade, mise en œuvre* ». 657 organismes alertés ont validé la réception du message (88 %).

Quelques élus ont cependant estimé dans la presse¹⁵ et auprès du préfet ne pas avoir été informés suffisamment tôt ni précisément des événements. C'est notamment le cas du maire de Petit-Quevilly, que la mission a rencontré. Les points soulevés à cet égard portent sur :

- la cartographie du confinement, avec une liste des rues concernées, que la commune n'aurait pas réceptionnée ;
- la levée du confinement décidée en préfecture à 15 h 30 dont la commune aurait été informée en conférence de presse.

La commune de Petit-Quevilly, située en proximité immédiate du site mais pas sous le panache, n'a par ailleurs pas fait partie des onze puis treize communes concernées par la fermeture des crèches et des établissements scolaires, mesure qu'elle a finalement décidé de prendre de son propre chef.

La préfecture a identifié des améliorations dans les modalités d'information des maires (en particulier, la désignation, au COD, d'un référent spécifiquement chargé de la relation continue avec les collectivités territoriales et de la réception de leurs demandes). Dans certains cas, la relation a pu être insuffisante, comme la préfecture l'a reconnu, notamment avec la commune de Petit-Quevilly qui n'était pas sous le panache et a été estimée hors de danger une fois le feu circonscrit.

Enfin, l'emploi de Gala dans l'urgence peut s'avérer complexe, tant pour élaborer les textes des messages que pour dresser la liste des destinataires. La dernière circulaire relative à Gala, en 2004, ne comportait pas de protocole d'utilisation. Une certaine protocolisation de Gala pourrait donc être étudiée, intégrant au système une série de messages formatés. Cette adaptation prendrait en compte l'amendement adopté lors de la discussion de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui a ajouté l'alinéa suivant à l'article L. 742-2 du code de la sécurité intérieure : « *Lorsque le représentant de l'État prend la direction des opérations de secours, il en informe les maires des communes dont le territoire est concerné par ces opérations.* » La protocolisation ne saurait toutefois être une réponse à toutes les situations et les préfectures doivent conserver la possibilité d'adapter leurs messages (en contenu et en destinataires).

Recommandation n° 4 : Protocoliser en partie l'usage de Gala afin de faciliter l'information dans l'urgence des collectivités territoriales.

¹⁴ Cf. annexe n° 4.

¹⁵ Voir par exemple : <https://www.franceinter.fr/environnement/incendie-de-l-usine-lubrizol-a-rouen-il-y-a-eu-un-manquement-de-l-etat-accuse-un-elu-eelv> ; https://actu.fr/normandie/rouen_76540/gestion-catastrophe-lubrizol-maires-abandonnes-colere-face-prefet_27855188.html.

1.2.2 L'alerte de la population : une bonne stratégie mais des outils limités

Le régime de l'alerte de la population est défini par le code de la sécurité intérieure (CSI). Les mesures d'alerte ont pour objet d'avertir la population de la nécessité de se mettre immédiatement à l'abri et de se porter à l'écoute des médias nationaux ou locaux de radio ou de télévision¹⁶. Ces mesures comprennent (article R732-20 du CSI) :

- la mise à disposition permanente d'informations sur l'état de vigilance qui a pour objet de signaler certains risques naturels ou technologiques ou certaines menaces ;
- l'émission sur tout ou partie du territoire soit d'un message d'alerte, soit du signal national d'alerte (sirènes), soit de l'un et de l'autre ;
- la diffusion répétée de consignes de comportement et de sécurité.

Ces mesures relèvent (article R732-22 du CSI) du Premier ministre, du préfet de département ou du maire qui apprécie l'opportunité d'utiliser ou non les différents moyens d'alerte.

1.2.2.1 Les circonstances particulières de Lubrizol : une alerte de nuit en milieu urbain

Le déclenchement des sirènes constitue la modalité d'alerte classique lorsqu'un plan particulier d'intervention est activé. En opération de secours, il s'agit d'une prérogative du directeur des opérations de secours (DOS) qui dispose d'un ensemble de mesures et de moyens de protection et d'information de la population. En l'occurrence, le préfet de la Seine-Maritime fait valoir que le recours à tout ou partie des 31 sirènes couvrant les 32 communes du PPI présentait, de nuit et en milieu urbain, les inconvénients majeurs suivants :

- « Alors que la population était à l'abri en pleine nuit dans les habitations, les sirènes auraient réveillé un grand nombre de personnes qui seraient sorties de leurs logements pour voir l'incendie (...) compte tenu du manque de culture du risque de la population » ;
- « De nombreux habitants auraient décidé de prendre leurs voitures (...) ce qui aurait entraîné une congestion des principaux axes de circulation au moment où il était nécessaire qu'ils soient libres pour permettre l'acheminement des renforts des sapeurs-pompiers » ;
- « Les centres (...) 15 et 18 auraient été embolisés d'appels, sans justification réelle. »

Le préfet a donc décidé d'attendre que la majorité des habitants soit réveillée mais avant qu'ils aillent au travail, pour déclencher, à 7 h 51, les deux sirènes les plus proches du site. Cette décision avait été préalablement expliquée via les médias et sur Twitter.

Cette décision a été largement discutée : fallait-il déclencher les sirènes plus tôt, sur un périmètre plus large, etc. ? La mission, pour sa part, estime convaincant les arguments qui soutiennent cette décision d'opportunité, prise dans des conditions opérationnelles difficiles. Au demeurant, la plupart des élus et associations auditionnées ont indiqué avoir compris et partagé la position du préfet.

Le tableau ci-dessous détaille les actions d'informations diffusées à partir de 4 h 50, le 26 septembre.

Tableau 1 : Chronologie des actions d'alerte et d'information de la population au cours de la journée du 26 septembre 2019

Heure	Évènement
4 h 50	Premier message d'alerte sur le compte « Twitter » de la préfecture : « Incendie en cours

¹⁶ Aux termes de l'article R. 732-28 du code de la sécurité intérieure, les consignes du préfet directeur des opérations de secours précisant les mesures détaillées propres à assurer la protection et la sécurité de la population, la conduite à tenir par celle-ci, ainsi que l'organisation des secours peuvent être diffusés par les services de radiodiffusion sonore et de télévision dont la liste a été fixée par l'arrêté du 23 mars 2007 relatif aux caractéristiques techniques du signal national d'alerte.

Heure	Évènement
	<i>entreprise Lubrizol, services de secours sur place, ÉVITEZ le secteur »</i>
5 h 15	Diffusion du premier communiqué de presse par la préfecture
6 h 45	Communication du préfet auprès de trois médias (France bleu, Paris Normandie, Normandie Actu)
7 h 09	Deuxième message sur le compte « Twitter » de la préfecture : « <i>Restez informé en écoutant France Bleu Normandie. Les sirènes d'alerte seront déclenchées à 7 h 30. Les établissements scolaires dans le périmètre sont fermés. Plus d'information sur le site de la préfecture ».</i>
7 h 30	Point presse en audioconférence du préfet avec neuf médias
7 h 51	Déclenchement du signal national d'alerte : deux sirènes actionnées, une à Rouen (sirène située au 154 rue du Renard) et l'autre au Petit-Quevilly
8 h 00	Une cellule d'information du public est activée à la préfecture
8 h 30	Second communiqué de presse de la préfecture (rappel de toutes les consignes à la population)
10 h	Conférence de presse du préfet (13 médias)
10 h 30	Montée en puissance de la CIP : 12 agents mobilisés en roulement
15 h 00	Conférence de presse du préfet (17 médias)
15 h 30	Troisième communiqué de presse de la préfecture (annonce de l'extinction du feu, rappel des consignes à la population, poursuite de la fermeture des crèches et des écoles)
17 h 30	Quatrième communiqué de presse de la préfecture (consignes aux agriculteurs)

Source : Mission

Enfin, une cellule d'information du public (CIP) a été ouverte le 26 septembre à 8 h, relayée après quelques jours par un numéro vert national.

1.2.2.2 L'industriel n'avait pas prévu d'alerte individualisée pour les riverains du site

L'entreprise ne possédait pas de système d'alerte téléphonique (SMS, appel vocal) pour ses riverains, comme cela peut exister pour d'autres sites Seveso seuil haut et dans les centres nucléaires de production d'électricité (système SAPPRE). L'alerte des populations relève en premier lieu des pouvoirs publics mais les exploitants peuvent participer à ce devoir d'alerte-information.

Certains riverains ont pu être prévenus par un automate d'appel de la commune de Petit-Quevilly. Ce système permet d'envoyer simultanément à des personnes inscrites sur des listes de diffusion des messages vocaux, SMS ou courriels. Cet outil nécessite une démarche préalable et volontaire d'inscription ainsi qu'une mise à jour des données. Les voisins du site n'ont donc pas tous été informés de l'incendie en cours ce dont s'est plaint un représentant de l'association « *Les voisins de Lubrizol* », auditionné par la mission.

La mission préconise ainsi d'examiner la possibilité de généraliser la mise en œuvre par les exploitants de sites Seveso seuil haut d'un système d'alerte téléphonique à la population riveraine, sur la base d'une démarche préalable et volontaire d'inscription des personnes concernées.

1.2.2.3 La nécessité impérieuse de développer un nouveau système d'alerte, complémentaire aux sirènes

L'incendie du 26 septembre repose d'abord la question de la sensibilisation du public au code national d'alerte. L'insuffisante culture du risque constitue un écueil pour l'efficacité des sirènes du système national d'alerte. Malgré les essais réalisés tous les premiers mercredis du mois, les Français ne semblent pas préparés pour adopter les bons réflexes : un sondage IFOP publié en novembre 2013 indiquait que seules 22 % des personnes interrogées affirmaient connaître les consignes liées au déclenchement du signal. Seulement 13 % des sondés relevaient qu'il convenait d'écouter les messages d'informations. Cette

situation est d'autant plus regrettable que l'État a assumé des dépenses importantes pour la rénovation de son système national d'alerte par les sirènes¹⁷.

Un plan national de sensibilisation pourrait donc être étudié dont plusieurs éléments ont été évoqués à l'occasion de la présente mission : fiches d'information sur les conduites à tenir, journée d'information annuelle ouverte à l'ensemble de la population dans les communes ou EPCI accueillant un ou plusieurs sites Seveso, formation spécifique en milieu scolaire, visites en entreprises, préparation d'une nouvelle campagne d'information à la radio, à la télévision et sur internet (sites nationaux et locaux – préfetures et collectivité – et réseaux sociaux). **La mise en œuvre annoncée d'un nouveau système d'alerte complémentaire des sirènes, pourrait être l'occasion de communiquer sur tous les outils disponibles.**

Plus fondamentalement, cet événement illustre la nécessité d'une modernisation du système d'alerte de la population (SAIP). Le SAIP a été initié par le ministère de l'intérieur en 2009 pour remplacer le réseau national d'alerte dont l'obsolescence avait été mise en exergue par le « *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* » de 2008¹⁸. Le SAIP rénové devait comprendre une solution technique permettant la diffusion, en toutes circonstances, de SMS d'alerte-information, en liaison avec les opérateurs de téléphonie mobile. Pour des raisons budgétaires, il a été remplacé, en 2015, et dans la perspective de l'« *Euro 2016* », par le développement d'une application smartphone en libre téléchargement sur l'« *AppStore* » et sur « *GooglePlay* » destinée à alerter les populations en cas d'attentat. Cet outil n'ayant jamais connu l'audience espérée, du fait de dysfonctionnements majeurs dans son utilisation, a été désactivé en juin 2018.

En dépit de l'évolution de la doctrine pour la modernisation et la diversification des outils, on ne peut donc que constater les insuffisances d'un système d'alerte uniquement fondé sur les sirènes, malgré leurs qualités¹⁹. Toutefois, le SAIP doit enfin prochainement s'enrichir d'un dispositif reposant sur les services de téléphonie mobile, en application de l'article 110 de la directive 2018/1972 du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européenne qui prévoit qu'« *au plus tard le 21 juin 2022, les États membres veillent à ce que, lorsque des systèmes d'alerte du public pour les cas d'urgence ou de catastrophes majeures, imminentes ou en cours, sont en place, des alertes publiques soient transmises aux utilisateurs finaux concernés par les fournisseurs de services mobiles de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation* ».

La transposition de la directive en droit interne a été confiée à la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie et des finances et devrait aboutir en 2020. Un groupe de travail associant les opérateurs²⁰ et plusieurs administrations (DGE, commissariat aux communications électroniques de défense, autorité de régulation des communications électroniques et des postes, ministère de l'intérieur, ministère des outre-mer) a été créé sous l'égide de la commission interministérielle de coordination des réseaux et des services de communications électroniques (CICREST). Deux technologies ont été identifiées : le SMS localisé (LB-SMS) et la diffusion cellulaire (« *cell broadcast* »)²¹ et un cofinancement par l'État et les opérateurs devrait pouvoir être fondé sur un avis rendu par le Conseil d'État en 2012. Il a été demandé au ministère de l'intérieur de piloter le volet opérationnel du nouveau système d'alerte et de proposer, en principe au premier semestre 2020, une expression de besoin et des éléments de choix de solution technologiques.

¹⁷ Le coût du SAIP a été évalué en 2008 à 78 M€. Ce projet a été divisé en deux volets budgétaires : déploiement d'un nouveau système d'alerte aux populations (logiciel + sirènes vague 1 + serveur de diffusion de l'alerte + assistance à maîtrise d'ouvrage, appelé « SAIP volet sirènes »), estimé à 46 M€. Le second volet intégrant la téléphonie mobile et la vague 2 des sirènes était estimé initialement à 32 M€ (source : projet annuel de performance – programme 161 « Sécurité civile »).

¹⁸ Cf. annexe n° 5 : l'évolution du système d'alerte information des populations.

¹⁹ Dont la première est d'alerter les personnes dépourvues de téléphone portable et celles, très nombreuses, qui éteignent leur portable la nuit, donc injoignables par sms ou via une application pour smartphone.

²⁰ Fédération française des télécoms, Orange, SFR, Bouygues Télécom, Free, opérateurs locaux Outre-mer.

²¹ Cf. également annexe 5.

L'évènement du 26 septembre illustre combien le recours à une information générale de la population sur les téléphones mobiles aurait été utile. Les administrations concernées doivent donc agir en urgence pour la mise en œuvre effective de ce nouveau dispositif d'alerte reposant plutôt sur la diffusion cellulaire ou sur une combinaison de celle-ci avec les SMS localisés.

Recommandation n° 5 : Dégager en priorité les moyens techniques et financiers nécessaires au déploiement effectif d'un outil d'alerte fondé sur la téléphonie mobile avant 2022 et préparer un plan de sensibilisation et d'information des populations sur les conduites à tenir en cas de déclenchement du système national d'alerte.

1.2.3 Des consignes rapidement élaborées et communiquées à la population

1.2.3.1 L'information de la population s'est faite en continu dès les premières heures

Le 26 septembre, la préfecture a rapidement diffusé des consignes à la population sur différents supports (Twitter, site internet, communiqués). Des conférences de presse ont été organisées qui ont conduit les médias, notamment locaux, à retransmettre ces consignes. Le tableau *infra* reprend les principales consignes (un tableau détaillé figure en annexe n° 6).

Tableau 2 : Chronologie des consignes de l'État communiquées à la population le 26 septembre par différents outils et la radio France Bleu

Heure	Outil	Contenu de la consigne
4 h 50	Twitter	« Évitez le secteur »
5 h 15	Communiqué de presse n° 1 publié sur le site internet	« Par souci de précaution, il a été décidé, un confinement de la population dans un périmètre de 500 mètres autour de l'entreprise. » « Le pont Flaubert, les rues et routes dans ce périmètre sont interdites. »
6 h 45	France Bleu	« Fermeture des établissements scolaires dans la métropole de Rouen et dans les communes du nord de la ville » + liste de 11 communes concernées.
6 h 50	France Bleu	« Pour les personnes fragiles, le préfet recommande de rester chez soi. »
7 h 09	Twitter	« Restez informé en écoutant #francebleunormandie (...) »
7 h 50	France Bleu	« Les habitants de l'agglomération de Rouen doivent éviter les déplacements mais pas de mesures de confinement hors du périmètre de 500 mètres autour de l'usine. »
7 h 55	Twitter	« Évitez les déplacements non indispensables et restez à l'écoute des radios. »
8 h 05	France Bleu	« Il n'y a pas d'obligation de rester chez soi dans l'agglomération de Rouen, la préfecture recommande "simplement" d'éviter les déplacements inutiles. »
8 h 30	Communiqué de presse n° 2 publié à 9 h sur le site internet	« (...) il est conseillé, dans l'attente du résultat actualisé des mesures de qualité de l'air sur les principales molécules, d'éviter dans l'agglomération de Rouen les déplacements non indispensables. Il est conseillé de ne pas s'exposer inutilement aux fumées (...). Pour les personnes sensibles, des mesures particulières sont recommandées. » Reprise et précision des conseils de bon comportement et des mesures pour les personnes fragiles, EHPAD et établissements sanitaires. « Restez informé de la situation en suivant les services de radio et de télédiffusion. » Liste des 13 communes : Rouen, Bois-Guillaume, Bihorel, Mont-Saint-Aignan, Isneauville, Quincampoix, Saint-Georges-sur-fontaine, Saint-André-sur-Cailly, La Rue-Saint-Pierre, Saint-Germain-sous-Cailly, Bosc-Guéard-Saint-Adrien, Cailly, Canteleu
9 h 07	Twitter	« Fermetures crèches, écoles, collèges, lycées » + liste des 13 communes concernées.
9 h 19	Twitter	Reprise de conseils de bon comportement
15 h 30	Communiqué de presse n° 3 non publié sur le site	Annnonce de l'extinction de l'incendie et rappel des consignes à la population, poursuite de la fermeture des crèches et des écoles le 27 septembre
16 h 25	Twitter	« Par mesure de précaution, les établissements scolaires des 12 communes

Heure	Outil	Contenu de la consigne
		concernées restent fermées vendredi 27 septembre »
17 h 02	Twitter	« Éviter les déplacements des enfants, des personnes âgées et des personnes souffrant de pathologies respiratoires »
17 h 30	Communiqué de presse n° 4 de la préfecture publié sur son site internet	« Le périmètre de 500 mètres est maintenant levé. » « Pour les personnes vulnérables, les écoles fermées ce jour demeureront fermées vendredi 27 septembre. Les EHPAD et crèches feront encore l'objet de mises à l'abri. » Liste de précautions à observer dans la zone du panache de fumée, qui tend à se diluer : « Recommandations aux éleveurs et aux agriculteurs (...) » « Il est conseillé aux particuliers de ne pas consommer de légumes et fruits du jardin »

Source : Mission

Nota : Le 26 septembre, la radio France bleu Normandie a publié, sur son site internet, un fil d'actualité retranscrivant, heure par heure et minute par minute, les informations à sa disposition et notamment les consignes données par la préfecture : <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/video-un-incendie-a-l-usine-lubrizol-de-rouen-1569462576>

1.2.3.2 Certaines consignes ont pu faire l'objet de difficultés de retransmission et de compréhension

Ces difficultés ont notamment porté sur :

- l'utilisation simultanée des notions de confinement et de mise à l'abri, tout en permettant les déplacements, a engendré de la confusion sur la conduite à tenir : le terme de confinement, qui suppose une limitation des flux d'air (rester là où on se trouve et calfeutrer les aérations), a été utilisé par les autorités, s'agissant de la zone de 500 mètres autour du sinistre, puis s'agissant des résidents des maisons de retraite (communiqué de presse de 8 h 30 le 26/09). Il s'agissait en réalité d'une consigne de mise à l'abri, dans le but de protéger la population contre les effets immédiats de l'incendie qui se propageait avec des explosions et d'éviter la circulation des véhicules à proximité du site ; l'actualité récente (Covid-19) a cependant montré que ces deux notions sont, pour les autorités et la population, largement interchangeables ;
- la question des écoles : France bleu Normandie a relayé, dans la matinée, l'information de fermeture des écoles au sein de l'agglomération de Rouen (la métropole Rouen Normandie est composée de 71 communes) alors que 11²², puis 12²³ et enfin 13²⁴ communes étaient visées par la décision de fermeture.

Pour éviter les aléas liés à la rediffusion plus ou moins précise d'informations, la mission souligne l'intérêt de la diffusion à la radio ou à la télévision d'un message formaté par la préfecture. Cette faculté est prévue par code de la sécurité intérieure (article R. 732-28 ; elle est gratuite pour l'État). Ce mode de communication confère une certaine solennité à des messages qui ne peuvent être altérés. Le ministère de l'intérieur a conclu à cet effet une convention avec Radio France le 16 juillet 2015 et avec France Télévisions le 3 septembre 2009 qui est en cours d'actualisation. Les groupes publics radiophoniques et télévisuels n'atteignent pas l'ensemble des auditeurs et des téléspectateurs mais ont l'avantage de disposer d'une offre locale assez riche (France 3, France bleu, France info). Les informations spécifiques dont ils peuvent disposer sont, de plus, reprises par les chaînes télévisées d'information en continu qui souhaitent rester à la pointe de l'actualité.

La mission relève qu'il serait utile, pour atteindre un nombre plus important d'auditeurs et de téléspectateurs, de conclure des conventions avec d'autres médias, notamment privés.

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) a préparé une liste de messages que les équipes chargées de la crise peuvent s'approprier en fonction des situations.

²² Point de situation n° 1 de 6 h 45 du matin.

²³ Point de situation n° 2 de 8 h 05 du matin.

²⁴ Point de situation n° 3 de 9 h du matin.

1.3 La gestion opérationnelle de l'incendie : l'efficacité de l'intervention en urgence

Le centre opérationnel départemental (COD) a été activé à 3 h 45. Les services concernés par la gestion de crise se sont rapidement mobilisés. Dès l'ouverture, des représentants du Sdis, de la Dreal et du Samu étaient présents au COD. Les agents de l'agence régionale de santé (ARS) et d'Atmo Normandie sont arrivés vers 5 h et l'ARS a activé sa cellule régionale d'appui et de pilotage sanitaire (CRAPS), située à Caen, à 6 h. Outre les services départementaux de l'État (départementale de protection des populations – DDPP, direction des territoires et de la mer, police et gendarmerie) ayant rejoint le COD plus tard dans la matinée, plusieurs directions régionales se sont mobilisées à l'instar de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf) située à Caen et la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) située à Rouen. Les services de l'Éducation nationale ont rejoint le COD à 6 h 15. La répartition des services de l'État entre Rouen et Caen (ARS, éducation nationale, agriculture) a nécessité des efforts de coordination.

1.3.1 La conduite des opérations de secours : un exemple d'articulation DOS-COS

1.3.1.1 Une bonne stratégie de lutte contre un incendie exceptionnel

L'incendie qui s'est déclaré dans la nuit du 25 au 26 septembre 2019 s'est développé sur une surface estimée de 30 000 m² comprenant l'emprise de Lubrizol et celle de NL Logistique. Selon le Sdis, il était hors-norme tant par son ampleur que par sa nature : un feu d'hydrocarbures essentiellement, sous la forme de « coulées de lave », accompagné d'explosions de fûts dégageant des panaches de fumée.

Dès leur arrivée sur les lieux à 2 h 52, les sapeurs-pompiers ont été confrontés à un feu très violent avec des flammes d'une hauteur déjà supérieure à 10 mètres. L'analyse des risques réalisée par l'exploitant et les sapeurs-pompiers, dès le début du feu, a permis d'identifier un stockage de pentasulfure de phosphore menacé par l'incendie. Ce dépôt a été évacué en une heure par les personnels de permanence de Lubrizol « *avec beaucoup de courage* », évitant une « *catastrophe d'une toute autre ampleur* » comme le relève le préfet de la Seine-Maritime.

En tant que directeur des opérations de secours, le préfet a fixé au colonel directeur du Sdis, commandant les opérations de secours (COS), une ligne stratégique consistant :

1. d'une part à éviter toute victime et tout risque de sur-accident par extension aux sites voisins : pour ce faire, les secours ont adopté une attitude défensive d'abord autour d'un périmètre de 300 mètres autour de l'usine, avant de le porter à 500 mètres, visant à protéger les forces d'intervention et les bâtiments voisins en attendant que les moyens nécessaires à l'extinction du feu (en eau et en émulseur), soient réunis sur site ;
2. d'autre part à évaluer au plus vite la qualité-toxicité de l'air pour déterminer les mesures à prendre pour la protection de la population (cf. *infra* partie 2).

Tableau 3 : Chronologie de l'incendie et des opérations de secours

Heure	Évènement
2 h 39	Alerte incendie de l'entreprise Triadis, voisine de Lubrizol, reçue par le 18
2 h 52	Arrivée des premiers moyens de secours du Sdis sur le site de l'incendie
3 h 10	Mise à l'abri du stock de pentasulfure de phosphore par les agents de Lubrizol
3 h 10	Déclenchement du plan d'opérations internes (POI) par l'exploitant
3 h 10	Mise en place d'un périmètre de sécurité de 300m autour du site par le Sdis
3 h 18	Information de la préfecture (SIRACEDPC), de la zone, et du centre opérationnel de gestion des crises du ministère de l'intérieur (COGIC)
3 h 45	Activation du centre opérationnel départemental à la préfecture
3 h 50	Élargissement du périmètre de sécurité à 500m compte tenu du risque de projections
4 h 15	Rupture de l'approvisionnement en eau au sein de l'établissement
5 h 00	Décision par le préfet de la mise en place d'un confinement dans un rayon de 500m autour de l'usine
5 h 25	Activation du plan particulier d'intervention par le préfet
5 h 45	Demande de renforts pompiers au COGIC avec mobilisation de la CMIC du Sdis 27 et du VDIP de la sécurité civile
5 h 48	Arrivée du premier remorqueur pompe
6 h 30	Le Sdis met en place son poste de commandement avec l'exploitant dans l'entreprise voisine Total Lubrifiants
7 h 10	Demande au COZ Ouest pour mobiliser le véhicule de détection et d'identification des produits (VDIP)
9 h 30	Arrivée du VDIP sur site
10 h 27	Déploiement des barrages pour fermer la darse et éviter la dispersion de la pollution dans la Seine
11 h	Lancement du « top mousse »
13 h	Le feu est maîtrisé par le Sdis.
15 h	Le Codis annonce que le feu est éteint.

Source : Mission

Quatre phases se sont succédé dans l'intervention :

- une phase dite défensive entre 2 h 52 et 8 h du matin avec trois replis successifs qui ont conduit le poste de commandement des opérations à se déplacer d'abord dans l'entreprise puis dans un établissement voisin (Total Lubrifiants) ; cette phase a consisté à protéger les bâtiments non atteints par le feu et à préparer la suite de l'intervention en faisant appel aux moyens zonaux et privés (en forces, eaux et émulseurs notamment) ;
- une phase de transition entre 8 h et 10 h 30-11 h du matin : les forces de secours ont tenu leur position et ont commencé à réunir les moyens d'extinction pour la phase dite offensive ;
- une phase dite offensive avec le lancement du « top mousse » à 11 heures alors que les capacités et débits en eau s'établissaient entre 32 000 litres et 36 000 litres par minute ; le Sdis est parvenu à maîtriser le feu à 13 h et à l'éteindre à 15 h ;
- une phase de refroidissement et de surveillance.

L'intervention a mobilisé, au plus fort du sinistre, près de 276 sapeurs-pompiers, dont 188 du Sdis de la Seine-Maritime. Des moyens mobilisés par les zones Ouest et d'Ile-de-France, issus des Sdis de l'Eure, de l'Oise, de la Somme, des Yvelines, du Val-d'Oise, de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et du laboratoire central de la préfecture de police de Paris, et des moyens nationaux de la sécurité civile (unité d'instruction et d'intervention de Nogent-le-Rotrou – UIISC 1, hélicoptères du Havre et de Paris), ont pris part à cette opération. Des moyens privés des sociétés Boréal, Boluda, CIM, Total et Exxon ont également participé à la mise en œuvre de ce dispositif.

Les secours ont dû faire face à deux difficultés supplémentaires pendant l'incendie.

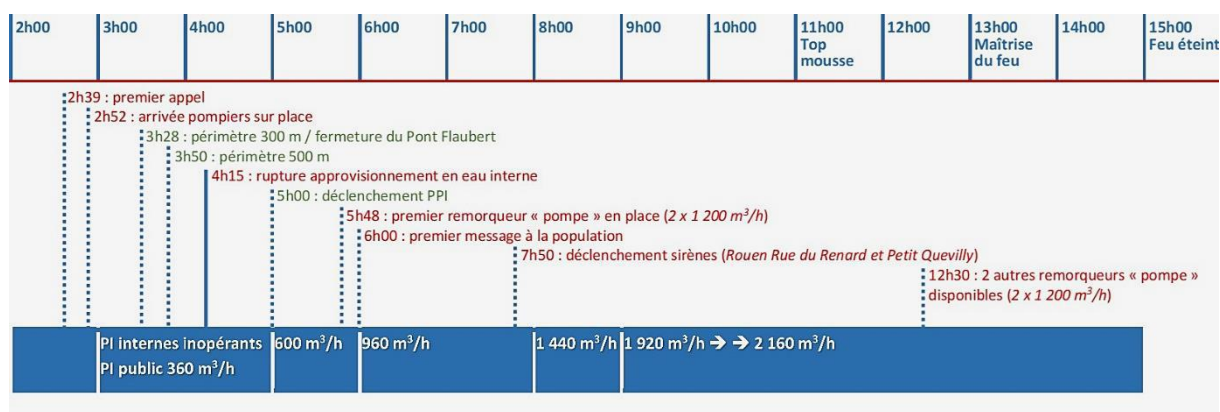
1.3.1.2 Une alimentation en eau insuffisante, mais non interrompue, entre 4 h 15 et 8 h

Aux terme de l'arrêté préfectoral du 24 juillet 2019 autorisant les activités de la société Lubrizol, l'exploitant recense les parties de l'installation qui, en raison des matières stockées, utilisées ou produites, sont susceptibles d'être à l'origine d'un sinistre et il doit dimensionner en conséquence ses moyens de lutte contre l'incendie, notamment en débit d'eau (360 m^3 par heure pendant au moins deux heures) et en réserves d'émulseurs « adaptés aux produits présents sur le site ».

Conformément à son POI, l'établissement disposait de réserves supérieures aux exigences réglementaires, avec $2\,000 \text{ m}^3$ d'eau et 76 000 litres d'émulseurs. Le plan avait également identifié des ressources externes en eau (mais pas en émulseurs) : les poteaux incendie présents sur la voie publique, le réseau d'eau public alimentant les bacs de stockage de l'établissement et la Seine en tant que point d'eau naturel proche.

Les pompiers indiquent que le réseau d'eau interne de l'entreprise est devenu inopérant à partir du 4 h 15, après l'emploi des réserves pour les *sprinklers* dans le bâtiment (A5) jouxtant le lieu principal de l'incendie, mais également les différents rideaux d'eau mis en place, ainsi que les quantités d'eau utilisées par les sapeurs-pompiers pour « arroser » le site Lubrizol mais aussi le site NL Logistique. Les pompiers ont alors pu continuer à utiliser le réseau public. Le synoptique *infra*, établi sur la base des éléments fournis par le Sdis détaille l'enchaînement des opérations de lutte contre l'incendie, jusqu'à l'extinction.

Schéma 1 : Synoptique synthétique du déroulé des opérations de lutte contre l'incendie



Source : Mission, sur la base des données Sdis de la Seine-Maritime

Contrairement à ce qui a pu être évoqué dans la presse ou sur internet, il n'y a pas eu de rupture de l'alimentation mais le débit disponible, maintenu à 360 m^3 par heure²⁵, insuffisant pour engager une opération d'extinction, a néanmoins permis de continuer à circonscrire l'incendie. L'eau de la Seine a alors pu être utilisée grâce à trois remorqueurs : le premier (débit de $1\,300 \text{ m}^3$ par heure), venant du Grand Port Maritime (GPM) de Rouen est arrivé près du site à 5 h 48 ; deux autres remorqueurs ($1\,400 \text{ m}^3$ et $1\,200 \text{ m}^3$), en provenance du GPM du Havre, étaient présents à 12 h 30 et 15 h.

Parallèlement, les ressources en émulseurs ont été complétées. Un volume supplémentaire de 96 m^3 d'émulseurs a été utilisé, dont la majeure partie a été fournie par d'autres services d'incendie et de secours ainsi que par des industriels voisins (Boréal, Total, Exxon, Rubis Terminal, CIM, CARE). À 11 heures, grâce à la mobilisation de ces moyens publics et privés, les secours ont pu déclencher le « top mousse » pour procéder à l'extinction du feu avec les produits émulseurs.

Au total, on peut estimer que l'extinction de l'incendie a été retardée d'environ deux heures par une alimentation en eau réduite entre 4 h 15 et 8 h du matin qui a conduit les forces de secours à opérer un repli temporaire et la mise en place d'une barrière d'eau défensive.

²⁵ « Forcer » la capacité du réseau aurait pu endommager les installations et menacer la qualité de l'eau potable.

1.3.1.3 Un risque évité de pollution majeure de la Seine

Dès le début des opérations, les services de secours et ceux de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) ont pris conscience de la nécessité de retenir le flux de polluant qui se déversait avec les eaux d'extinction dans un bassin (darse) du port de Rouen. Les mesures suivantes ont été prises :

- des barrages flottants légers du GPM de Rouen ont été installés vers 5 h du matin au droit de l'émissaire par les services du lamanage ;
- deux remorqueurs venant du Havre²⁶ ont été positionnés à l'entrée de la darse et des lances à eaux ont été utilisées pour créer un contre-courant de surface permettant de contenir la pollution en fond de darse où elle était pompée.

Des hydrocarbures ont pu passer à travers le barrage, de manière limitée ; l'essentiel a été récupéré par des moyens absorbants. Finalement, 536 tonnes de polluants bruts ont été extraits de la darse. Une pollution majeure de la Seine a été évitée. Cette réussite a été obtenue grâce à la proximité des moyens qui ont pu être mobilisés, qu'il s'agisse des moyens du plan Polmar (pollution maritime) situés au Havre ou de ceux de la société Triadis à proximité immédiate de l'incendie et spécialisée dans la dépollution.

Il apparaît en tout état de cause utile qu'un représentant du grand port maritime du Rouen puisse être associé aux exercices de gestion de crise et que les services de l'État disposent d'une vision consolidée du matériel de lutte contre la pollution mobilisable aussi bien dans les administrations et établissements publics que dans les entreprises de l'axe de la Seine.

1.3.2 Les forces de l'ordre ont rapidement sécurisé la zone

La police nationale est intervenue dès 3 h. Le pont Flaubert a été fermé ; huit équipages (23 agents) de la direction départementale de la sécurité publique ont été déployés pour tenir des points de bouclage sur le périmètre indiqué par les pompiers. Les communes ont été sollicitées pour fournir du barriérage. Une déviation a ensuite été mise en place sur l'agglomération (fermeture d'une portion de la route nationale 338 et de l'autoroute A150). À 9 h, 86 policiers étaient engagés dans le dispositif. Des forces mobiles, attribuées par la zone Ouest, se sont ensuite relayées jusqu'à la nuit du 26 pour sécuriser le périmètre dans un rayon de 500 mètres autour de Lubrizol.

Les forces de l'ordre ont également été mobilisées pour s'assurer du respect des consignes de fermetures des crèches et des écoles, en lien avec les polices municipales.

1.3.3 Une mobilisation rapide des autres acteurs concernés

1.3.3.1 L'Ineris et Météo-France ont été rapidement sollicités mais la modélisation du panache de fumée a été communiquée tardivement à la préfecture

L'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) et Météo-France ont été rapidement sollicités, dès le début de la crise.

Météo-France a été alerté à 3 h 30 du matin de l'incendie et du déclenchement du POI puis, vers 6 h 00, du déclenchement du PPI. Son centre national de prévision a été alerté et la cellule météorologique de crise activée à 6 h 28.

L'Ineris a, pour sa part, été sollicité via sa cellule d'appui aux situations d'urgence par le Sdis 76 à 6 h 20. L'institut, à la demande du Sdis, a rendu un premier avis à 9 h 22 sur les risques liés à l'incendie d'un stock

²⁶ Moyens du plan Polmar qui n'a toutefois pas été formellement activé ; les remorqueurs sont arrivés sur le site dans un délai de deux heures.

de 10 tonnes de pentasulfure de phosphore. De fait, ce stock avait déjà été évacué, au tout début de l'incendie.

L'Ineris a ensuite travaillé à la demande de la Dreal sur les potentiels effets aigus de l'incendie à courte distance et sur un plan de prélèvements d'échantillons et une liste des composés chimiques à rechercher : les premiers éléments ont été fournis à la Dreal à 12 h 20. La modélisation du panache de l'incendie avec un terme source²⁷ précis (estimation de la pollution atmosphérique et des dépôts au sol, secs et humides) n'a été formellement disponible qu'à 19 h 52, le 26 septembre.

Météo-France a transmis aux diverses autorités nationales et locales, les bulletins météorologiques d'urgence (BPU), toutes les 2-3 heures les deux premiers jours, transmission qui s'est poursuivie jusqu'à la levée de l'alerte, le 9 octobre. L'établissement a lancé très rapidement, le 26 septembre, ses simulations de panache, en lien avec l'Ineris, en affinant progressivement ses modélisations. Ainsi, une première simulation avec un traceur passif (gaz), et en l'absence de toute information sur la nature des rejets permettant d'estimer la propagation du panache, a été diffusée avec son bulletin d'expertise à 8 h 38 au COGIC, à 8 h 55 à la Casu, et à 10 h 21 au COZ Nord. Une deuxième simulation n'a pas donné satisfaction (inclusion des émissions particulières mais avec une heure de début de rejets incorrecte). Finalement, une troisième simulation de panache (comprenant l'estimation des dépôts au sol, secs et humides), avec son bulletin d'expertise a été diffusée via extranet à 13 h 30, au COGIC et à la cellule d'appui aux situations d'urgence (Casu), à 14 h 22 au COZ Nord et à 15 h 22, au CMVOA.

Le COD de la préfecture de la Seine-Maritime n'a quant à lui reçu que les résultats de la troisième simulation vers 17 h 30, par un courriel du chef de centre Météo-France de Rouen. Le chef de centre s'était rendu à la demande de la préfecture au COD en début de journée, mais n'a pu se connecter, faute de connexion wifi disponible à sa messagerie professionnelle où lui étaient envoyés les résultats de simulation. Il n'a pu le faire qu'à son retour au centre Météo-France de Rouen en fin d'après-midi.

Ces simulations de Météo-France auraient dû être transmises, avec leur bulletin d'expertise dès que disponible directement au COD de la préfecture de Seine-Maritime, premier concerné par l'évènement et ses conséquences, en même temps qu'elle était transmise aux divers centres de crise nationaux précités.

Au final, qu'il s'agisse de l'Ineris ou de Météo-France, les estimations de panache n'ont été disponibles pour le COD 76 qu'en toute fin d'après-midi, le 26 septembre. Or ces estimations sont essentielles pour définir et cibler les mesures de protection des populations à moyen et long terme, les risques de toxicité aigüe ayant pu être rapidement appréhendés et écartés sur la base des études de danger disponibles, et des résultats des premières mesures dans l'environnement, dès le matin du 26 septembre.

Recommandation n° 6 : Mener une réflexion sous l'autorité du ministère chargé de l'environnement et du ministère de l'intérieur, en lien avec l'Ineris et Météo-France, pour accélérer le processus de production des simulations de panaches liés à un accident et fiabiliser la transmission des résultats obtenus, accompagnés de notices explicatives opérationnelles, aux autorités compétentes.

1.3.3.2 Les services de soins hospitaliers ont été immédiatement mobilisés pour assurer le suivi sanitaire et la prise en charge d'éventuelles victimes

- Les services d'urgence et les établissements de santé et médico-sociaux ont été alertés dès les premières heures

²⁷ Le « terme source » désigne l'ensemble des paramètres caractérisant l'émission (accidentelle ou chronique) de substances dans l'environnement, en particulier leur nature (gazeuse, solide, liquide...), la quantité émise, la vitesse de rejet...

Le Samu a été alerté par le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (Codis) dès le début de l'incendie, plusieurs échanges avec les sapeurs-pompiers ont permis le suivi de l'évènement et l'envoi d'une équipe service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR) sur site en soutien pour anticiper la prise en charge d'éventuelles victimes²⁸.

Les établissements de santé de la zone concernée par le panache et hors zone ont été alertés par l'ARS, par téléphone et également par courriel via les coordonnées de messagerie « Alerte » des établissements.

Tableau 2 : Chronologie de la mobilisation de services de santé le jeudi 26 septembre

Heure de mobilisation le 26/09	Modalités d'intervention
2 h 46	Appel initial du CODIS) au Samu informant d'un départ de feu dans l'usine Lubrizol
3 h 45	Présence du Samu en COD de la Préfecture dès son ouverture
4 h 19	Validation par le COD de l'envoi d'une équipe SMUR sur site pour assurer le soutien aux opérations des sapeurs-pompiers
4 h 25	Activation de la cellule de crise du Samu et préalerte du poste sanitaire mobile du Havre et des SMUR de Dieppe et Elbeuf
5 h 10	Contact par le Samu des établissements de santé de l'agglomération de Rouen disposant de services d'urgence et situés sous le panache ²⁹
5 h 30	Activation de la cellule de crise du centre hospitalier universitaire (CHU) de Rouen
7 h 00	Premier courrier du CHU à l'intention du personnel, suivi d'actualisations à 8 h et 9 h 48, informant de la situation et du maintien des activités du CHU sans rappel de personnels supplémentaires
7 h 30	Organisation des renforts des équipes du Samu et rotation de l'équipe de nuit
7 h 30	Demande de renfort en matériels de ventilation et de respirateurs à l'échelon zonal (100)
8 h 05	Activation de la cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP) par le Samu
8 h 14	Activation d'un évènement SIVIC ³⁰ par le Samu
8 h 00	Appel par la cellule régionale d'appui et de pilotage sanitaire de l'ARS des établissements de santé et médico-sociaux situés dans le périmètre arrêté par la préfecture ³¹
8 h 55	Premier courriel adressé par l'ARS aux établissements de santé de la zone (14), suivi de courriels d'actualisation à 11 h 03, 19 h 06 et 21 h 03
	Premier courriel adressé par l'ARS aux établissements sociaux et médico-sociaux de la zone touchée par le panache (37), suivi de courriels d'actualisation à 17 h 46 et 19 h 23
9 h 30	Installation de la cellule d'urgence médico-psychologique sur le site du centre hospitalier du Rouvray spécialisé en santé mentale (levée à 16 h)
11 h 27	Courriel d'alerte et point de situation adressé par l'ARS aux établissements de santé hors zone, suivi d'un courriel d'actualisation à 19 h 23

Source : Mission, sur la base des mails courantes des cellules de crise du Samu 76 et de l'ARS Normandie

Cependant, certains établissements de santé n'ont pas reçu l'alerte de l'ARS, notamment par défaut de consultation des adresses électroniques utilisées pour signifier l'alerte. Or une alerte précoce est nécessaire pour gréer les cellules de crise hospitalières et faire un premier état des lieux des personnels présents et des activités de soins en cours.

²⁸ Les discussions enregistrées par le Samu font état d'un point de regroupement non précisément identifié. Les équipes SMUR sont envoyées sous le pont Flaubert, sous le vent et via un itinéraire dans la zone dite « de confinement ». En cas de fumées plus toxiques, les équipes auraient été exposées. Il n'y a pas eu d'échange préalable à l'envoi de l'équipe SMUR entre le Samu, le Codis et les forces de l'ordre afin d'identifier un point de regroupement hors zone de danger.

²⁹ CHU Rouen, clinique du Cèdre, CH Belvédère, clinique de l'Europe, clinique Saint-Antoine.

³⁰ La plateforme SIVIC (Système d'Information VICtimes) est une base de données partagée et sécurisée utilisée pour le dénombrement des prises en charge hospitalières en situation sanitaire exceptionnelle (non exclusif aux situations de nombreuses victimes).

³¹ Liste des 13 communes sous le vent identifiées par le COD à 7 h 30 (source : Note Préfet – Actions de l'État – Chrono – 26 sept au 6 oct)

Plusieurs axes ont ainsi été identifiés pour améliorer la gestion de situations exceptionnelles. Il s'agit en particulier pour l'ARS d'alerter précocement les établissements de santé même en l'absence d'information consolidée sur l'évènement (et pour ce faire de vérifier l'opérationnalité des coordonnées d'alerte (téléphone et courriel) des établissements). L'ARS pourrait également organiser des audioconférences régulières avec l'ensemble des établissements de santé concernés afin de partager les éléments d'évaluation, préciser les conduites à tenir et les recommandations sanitaires à diffuser aux professionnels de santé de manière à avoir une réponse sanitaire homogène et apporter une réponse adaptée aux patients.

- Les moyens sanitaires ont été adaptés aux effets observés
 - Le renforcement du centre de régulation a permis une prise en charge de l'afflux des appels au 15

Il a été observé sur la journée du 26 septembre une recrudescence du nombre des appels au centre 15 de l'ordre de 70 %, et 89 % des appels ont été décrochés avec un temps d'attente inférieur à une minute sur la totalité des appels entrants, au lieu de 96 % habituellement³².

Les premiers appels en lien avec l'évènement ont commencé à partir de six heures³³. La montée en charge des appels a été anticipée avec un doublement des effectifs de régulation et le rappel anticipé de la relève des équipes de nuit. Au petit matin, une aide a également été apportée par les médecins libéraux intervenant en régulation pour le Samu. En fin de journée, le Samu a en revanche moins bien anticipé la recrudescence des appels au retour des habitants de Rouen à leur domicile. Les appels à la régulation de l'aide médicale urgente ont été saturés entre dix-huit heures et vingt-deux heures³⁴. Les effectifs ont été maintenus sur place afin de gérer au mieux la situation.

En l'absence d'informations précises sur les substances contenues dans le panache et susceptibles d'avoir été inhalées, l'intervention des régulateurs a porté sur les symptômes et en orientant les demandes d'informations non médicales vers la cellule d'information du public mise en place en Préfecture.

- Les services de soins ont organisé la mobilisation de renforts aux urgences tout en identifiant rapidement que l'incendie n'occasionnerait pas un afflux de victimes

Le Samu a renforcé au petit matin ses effectifs soignants et organisé le service des urgences pour l'accueil d'éventuelles victimes. Une demande de renfort en respirateurs et matériels de ventilation a été effectuée auprès de l'échelon zonal en lien avec le Samu de zone. Le poste sanitaire mobile du Samu du Havre et les SMUR de Dieppe et d'Elbeuf ont été mis en pré-alerte. Les capacités de réanimation au niveau zonal ont été recensées afin de répondre à un éventuel besoin d'évacuation.

La nature des appels aux urgences, l'absence de victimes sur le site de l'incendie, l'absence de patients en nombre aux urgences et de sorties SMUR en lien avec l'évènement ont rapidement fait apparaître qu'un afflux massif de victimes graves n'était pas à redouter. Le CHU de Rouen n'a en conséquence pas organisé le rappel de personnels supplémentaires. La demande de mobilisation des moyens zonaux a été levée en fin de journée.

- Une cellule d'accueil psychologique a succédé à la cellule d'urgence médico-psychologique

La cellule d'urgence médico-psychologique a été mise en place dès la matinée de l'incendie au foyer d'accueil socio-culturel du centre hospitalier du Rouvray. Le lieu a été choisi pour son positionnement à l'opposé du panache, dans un établissement spécialisé en santé mentale permettant la mobilisation sur site des professionnels psychiatres et psychologues présents, et pour sa capacité à accueillir des personnes traumatisées en nombre.

³² Source : Samu 76, bilan des appels au 14/10/2019 et *Ibid.* 1443 appels en régulation toutes files confondues le 26/09/2019 pour 598 appels à type de jour comparable en 2018.

³³ Source : Samu 76, tableau de bord des appels en régulation de la journée du 26/09/2019.

³⁴ *Ibid.*

Malgré les annonces sur le lieu et la disponibilité de cet accueil, la cellule n'a pris en charge aucune consultation sur la journée du 26 septembre. Elle a été désactivée en fin de journée en l'absence de sollicitation.

Afin de répondre au sentiment d'inquiétude au sein de la population quelques jours après l'incendie, un « accueil psychologique citoyen » a été installé dans une salle municipale de la mairie de Rouen, en centre-ville. Cet accueil organisé avec la Croix Rouge et des professionnels du réseau des CUMP a été effectif du 2 octobre au 11 octobre, et reçu la visite de 47 personnes. Les modalités de soutien psychologique classiques ont été rappelées à la fermeture de la cellule le 11 octobre au soir³⁵.

Une réflexion permettant de conserver les CUMP pour les événements les plus traumatiques, et d'installer pour les autres événements un accueil psychologique plus souple³⁶, mériterait d'être menée.

1.3.3.3 L'alerte des exploitants du réseau d'eau potable a permis de garantir la qualité de l'eau distribuée au robinet

Le 26 au matin, l'ARS a demandé aux exploitants³⁷ de fermer les ventilations et de limiter le marnage (variation du niveau de l'eau) sur les réservoirs d'eau potable situés sous le panache et à proximité de la source de pollution (réservoirs sur Rouen, Mont-Saint-Aignan, Bihorel et Quincampoix). L'objectif était de protéger les installations d'un risque d'infiltration par le panache de fumée.

Les recherches poussées de substances chimiques dans l'eau destinée à la consommation humaine, bien au-delà du contrôle sanitaire habituellement réalisé par l'ARS³⁸, ont été mises en place dès le 26 septembre. Les analyses ont confirmé la potabilité de l'eau distribuée au robinet.

1.3.3.4 La fermeture des établissements scolaires en lien avec l'Éducation nationale

Les services de l'éducation nationale ont rejoint le COD à 6 h 15 le 26 septembre. À 6 h 45, le préfet a pris la décision de ne pas ouvrir les établissements scolaires (écoles primaires et maternelles, collèges, lycées) dans douze communes situées sous le panache³⁹. Les médias locaux, en lien permanent avec la préfecture, ont diffusé cette information à 7 h⁴⁰ ; en outre, elle a fait l'objet d'un communiqué publié à 9 h et d'un « tweet » publié peu après sur le compte de la préfecture.

Entre 6 h 45 et 8 h, le rectorat s'est attaché à l'information des chefs d'établissements. Il leur a été demandé de mettre à l'abri les élèves qui se présenteraient, ce qui a été le cas de 480 d'entre eux, surtout internes, sur un total de 37 000 dans les établissements publics des 12 puis 13 communes concernées. L'information a donc été plutôt bien reçue par la population. Les établissements privés catholiques sous-contrat ont été alertés par la direction diocésaine de Rouen.

Les services de l'éducation nationale en Normandie n'étant pas dotés d'un système d'alerte automatisé, des contacts personnels ont dû être pris : les membres de la cellule de crise du rectorat se sont répartis les collèges et lycées en leur laissant, le cas échéant, un message téléphonique, tandis que la direction départementale des services de l'éducation nationale a pris attache avec les directeurs d'écoles via les

³⁵ Orientation après consultation du médecin traitant vers le CASP (Centre d'Accueil et de Soins Psychiatriques), les urgences du CHU et l'UNACOR (Unité d'Accueil et d'Orientation) au CH du Rouvray pour l'agglomération de Rouen et vers les CMP (Centre Médico-Psychologique) adultes ou enfants les plus proches du domicile, hors agglomération.

³⁶ Tel qu'évoqué par le responsable de la CUMP de Seine-Maritime lors de l'entretien avec la mission le 13 février 2020, cet accueil pourrait reposer sur la mobilisation de psychologues libéraux volontaires pré-identifiés au niveau local et des associations de protection civile, que les mairies pourraient mobiliser sur leurs financements.

³⁷ Métropole de Rouen, Eaux de Normandie, STGS, Veolia

³⁸ Compte tenu de la nature des produits (forte proportion d'hydrocarbures), les analyses ont porté sur les composés organiques volatils (COV), les BTEX : Benzène, Toluène, Ethylbenzène et Xylène, l'indice hydrocarbures, les HAP (hydrocarbures aromatiques polycycliques) et un screening des métaux. Les premiers prélèvements ont d'abord ciblé 8 réservoirs aériens.

³⁹ Bihorel, Bois-Guillaume, Bosc-Guérard-Saint-Adrien, Cailly, Isneauville, La Rue-Saint-Pierre, Mont-Saint-Aignan, Quincampoix, Rouen rive droite, Saint-André-sur-Cailly, Saint-Georges-sur-Fontaine, Saint-Germain-sous-Cailly.

⁴⁰ <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/video-un-incendie-a-l-usine-lubrizol-de-rouen-1569462576>.

inspecteurs de l'éducation nationale. Ces messages ont été doublés par un sms à tous les chefs d'établissement, inspecteurs et directeurs d'école, envoyé par le rectorat à 8 h 58.

Le préfet et le rectorat n'ont pas donné de consignes particulières s'agissant des établissements d'enseignement supérieur, dotés d'une autonomie de gestion. La plupart des chefs d'établissement, dont le président de l'université de Rouen Normandie, ont décidé de fermer leurs sites.

Le dimanche 29, le préfet a informé la population de la réouverture des établissements où le contrôle et le cas échéant le nettoyage étaient achevés.

Ce schéma d'alerte, perfectible, a fait l'objet d'un retour d'expérience des services de l'éducation nationale dont les pistes sont présentées en annexe n° 7.

On peut préconiser, à ce stade, de systématiser l'information immédiate des maires, par exemple par un message Gala, en cas de fermeture des écoles et des crèches par décision préfectorale à la suite d'un accident industriel ou de tout évènement susceptible de porter atteinte à la sécurité des élèves. Cette information doit permettre d'articuler la compétence de l'État et celle des maires qui pour des raisons d'ordre public peuvent décider de procéder à la fermeture des crèches et des écoles maternelles et primaires. En l'occurrence, aucune consigne n'a été donnée aux maires des communes non concernées par la décision de fermeture prise par l'État.

1.3.3.5 La surveillance des productions agricoles a été mise en place par la DDPP et la Draaf

Dès le début de la matinée du 26 septembre, la direction départementale de la protection des populations a été mobilisée pour apporter une réponse au volet agricole de la gestion de crise. Cette direction interministérielle regroupe au niveau départemental des agents du ministère de l'agriculture et du ministère de l'économie et des finances. Régulièrement confrontée à la gestion de situations de crise sanitaire dans les domaines alimentaire et vétérinaire, elle a été naturellement positionnée comme point de contact au sein du centre opérationnel départemental de la préfecture.

L'information des deux structures ministérielles concernées par le contrôle sanitaire de la chaîne alimentaire (mission des urgences sanitaires pour la DGAL et unité d'alerte de la DGCCRF) a été faite dès 9 h afin d'obtenir des instructions sur la conduite à tenir.

La DDPP a assuré la liaison avec la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf), compétente pour les productions végétales au stade de la production, ainsi qu'avec le pôle consommation (C) de la Direccte, qui assure le pilotage des contrôles de la DGCCRF pour les productions végétales récoltées et mises en vente. Ces contrôles sont réalisés soit par les agents du pôle C, soit par ceux de la DDPP.

Compte-tenu de la mobilisation de la DDPP (pour les enjeux sanitaires) et de la DDTM (pour les enjeux économiques), la Draaf s'est organisée pour fournir un soutien à ces deux directions départementales interministérielles et assurer le suivi des relations avec le cabinet du ministre chargé de l'agriculture et les deux directions d'administration centrale concernées (DGAL et DGPE).

Des contacts ont immédiatement été pris avec les responsables professionnels agricoles : présidente de chambre départementale d'agriculture, président de chambre régionale d'agriculture et directeur du groupement départemental de défense sanitaire (organisation regroupant les éleveurs pour les actions sanitaires).

Les principales difficultés ont été rapidement identifiées par la DDPP :

- des conséquences dépassant le territoire de la Seine-Maritime, impliquant une action coordonnée entre les différents départements concernés ;

- la nécessité de disposer dans les meilleurs délais d'une cartographie des zones concernées par les pollutions liées aux retombées de suies, et de connaître la nature des polluants à rechercher ;
- une articulation à mettre en place entre les deux donneurs d'ordre nationaux (DGAL et DGCCRF) afin de bien établir la répartition des responsabilités.

En l'attente de la mise en place d'une organisation de surveillance adaptée à la situation, des mesures préventives ont été proposées au préfet par le DDPP afin de protéger autant que possible les animaux et les productions agricoles et de ne pas commercialiser des produits souillés, dans le cadre de l'application du principe de précaution.

1.3.3.6 La métropole de Rouen Normandie et l'aire d'accueil des gens du voyage

La métropole de Rouen Normandie a été représentée au COD dès 8 h 30 le 26 septembre à l'instar de la ville de Rouen ; commune et intercommunalité ont ainsi été associées à la gestion de crise.

Une aire d'accueil des gens du voyage, sur la commune de Petit-Quevilly, en limite extérieure du périmètre de 500 mètres mis en place le jour de l'incendie selon la préfecture, relève de la compétence de l'EPCI Rouen Métropole Normandie. La situation de cette aire a fait l'objet de controverses⁴¹.

Dans son audition par la mission d'information de l'Assemblée nationale, la représentante des habitants de l'aire d'accueil a indiqué que trois agents de police s'étaient rendus sur place à 8 heures pour leur demander de se confiner dans les caravanes. Elle a indiqué que « *la suite de la journée du 26 septembre s'est déroulée dans une attente insupportable. Nous ne savons pas quoi faire (...)* » et que personne ne serait venu en aide aux résidents au cours de la journée du 26 septembre.

Selon les indications du Sdis, malgré sa proximité avec le lieu de l'incendie, l'aire n'était ni exposée aux risques thermiques, ni aux risques toxiques, le vent portant dans une autre direction. Les résidents ont cependant été soumis aux bruits des explosions ainsi qu'à l'odeur dégagée pendant et après l'incendie. Les pompiers se sont rendus sur place dans la matinée du 26 pour proposer aux résidents de quitter l'aire. Un agent de la métropole de Rouen aurait également été dépêché sur place toute la matinée pour accompagner un éventuel départ et répondre aux interrogations des résidents.

Le 10 octobre, la métropole proposait à chaque occupant une réinstallation sur d'autres aires selon les places disponibles. En novembre 2019, quatre familles (sur dix) avaient accepté cette proposition.

Cet épisode est l'occasion de rappeler que le PPRT de la zone industrielle et portuaire de Petit et Grand-Quevilly prévoit la réalisation d'un local de confinement dans les aires d'accueil. La situation de ces aires peut également faire l'objet de dispositions spécifiques du plan communal de sauvegarde (PCS). **De manière plus générale, des solutions pour la protection des personnes précaires ne disposant pas de possibilités de confinement ou de mise à l'abri pourraient être intégrées dans les plans communaux de sauvegarde.**

1.3.3.7 La dépollution du site industriel

Un grand nombre de fûts endommagés a dû être traité après l'incendie du site industriel. Pour ce faire, un équipement provisoire de confinement a été installé début octobre pour recouvrir la zone des fûts. Dans ce dispositif étanche et pressurisé, un robot commandé à distance par du personnel qualifié a été installé pour manipuler chacun des fûts pour une neutralisation sur place. Les matières ainsi traitées ont été acheminées par camion-citerne. Le traitement et le transport de ces matières et contenants a été réalisé dans le cadre de la réglementation en vigueur pour être détruits dans des centres de traitement agréés et sous le contrôle de la Direccte pour la protection des personnels.

⁴¹ Voir par exemple : https://www.liberation.fr/debats/2019/10/01/les-gens-du-voyage-victimes-invisibles-de-lubrizon_1754743, https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/10/02/au-centre-d-une-bombe-a-retardement-les-gens-du-voyage-desempares-apres-l-incendie-de-rouen_6013982_3244.html.

D'importantes opérations de dépollution de la darse et de ses abords immédiats ont été menées, aux frais des industriels, depuis le début du mois d'octobre 2019. Elles devraient se terminer à la fin du premier semestre 2020. Un dispositif de surveillance de la darse restera actif jusqu'à nouvel ordre afin de contenir et traiter tout relargage d'hydrocarbure qui serait encore présent dans de petites anfractuosités, lors de la remontée des températures à partir du printemps.

1.4 Les mesures de protection des populations et des intervenants ont été définies sur la base des premières observations environnementales et sanitaires

1.4.1 L'analyse partagée a permis de définir des mesures visant la protection des personnes vulnérables situées sous le panache et la limitation des expositions aux retombées de suies

1.4.1.1 Les mesures immédiates de qualité de l'air ont écarté la présence de substances très toxiques issues du panache de fumée

Des prélèvements sur l'air ont été réalisés en urgence dans la nuit du 26 septembre par le Sdis. Il s'agit notamment des mesures faites en temps réel par les pompiers présents sur le site et pour des raisons de sécurité⁴². Ces mesures ont été complétées avec les moyens de la cellule mobile d'intervention chimique (CMIC), qui a pu organiser dès quatre heures du matin les premières détections de substances telles que les SO₂, NO₂, O₂, CO, COV, H₂S (paramètres usuels liés aux feux d'hydrocarbures), ainsi que des odeurs. De 4 h à 11 h, un réseau de mesures de 26 points situés dans la ville de Rouen et les communes en proximité situées sous le panache a été mis en place. Il s'agissait de disposer d'emblée de données permettant une première approche des conséquences de l'incendie et des mesures de protection à prendre pour les sapeurs-pompiers.

Tableau 3 : Chronologie de la mobilisation des moyens de mesure du Sdis dès les premières heures le 26/09

Heure de mobilisation le 26/09	Modalités d'intervention
2 h 42	Engagement d'un véhicule spécialisé en risques chimiques pour des mesures de détection
4 h 02	Réalisation des premières mesures de détection
4 h 15	Établissement d'un réseau de mesures de détection villes basse et haute, sur 26 points
5 h 13	Réalisation de prélèvements d'air au moyen d'équipements spécifiques (canister)
5 h 40	Demande de moyens spécialisés en risques chimiques complémentaires : demande d'engagement du véhicule de détection, d'identification et de prélèvement de la sécurité civile (VDIP)
6 h 30	Récupération de canisters supplémentaires pour réalisation de prélèvements d'air

Source : Mission, sur la base de la main courante du Sdis 76

Les premiers retours du Sdis ont fait état de l'absence de détection pour l'essentiel des composés recherchés. Le dioxyde d'azote est en revanche détecté sur certains points, en général associé à la perception d'odeurs⁴³. Des odeurs faibles à marquées sont perçues par les équipes de la cellule mobile d'intervention chimique (CMIC) sur une dizaine de points sous le panache. Les résultats sur les composés organiques volatils étaient tous inférieurs aux seuils de quantification (quantité trop faible pour être mesurée par les outils de mesure du Sdis, adaptés à des seuils létaux) à l'exception du site de Lubrizol pour

⁴² Les engins de lutte contre l'incendie bénéficiaient d'appareils de détection de type explosimètre multifonctions permettant la qualification de risques de type explosif, anoxique (taux d'oxygène dans l'air) et toxique (taux de monoxyde de carbone dans l'air), avec utilisation de détecteurs de gaz portables pouvant être équipés d'une large gamme de cellules pour la détection des gaz toxiques et explosifs, notamment l'O₂, le CO, l'H₂S, le SO₂, le NO₂, le Cl₂, le NH₃, les COV.

⁴³ Source : Sdis 76, tableau de résultats de mesures du Sdis. Les teneurs en NO₂ sont mesurées entre 0.4 et 1 ppm, sur sept points de mesure situés sous le panache tout au long de la journée du 26 septembre.

le benzène⁴⁴. Ces mesures ont permis de donner très rapidement des éléments d'information au préfet sur la qualité de l'air et l'absence de danger grave immédiat pour la santé de la population.

1.4.1.2 Les effets sanitaires de court terme observés ont mis en évidence des signes immédiats non graves

Aucune victime ni urgence vitale n'a été prise en charge par le Samu (cf. 1.3.3.1) la matinée du 26 septembre. Les premiers effets signalés au Samu (des céphalées d'apparition progressive et/ou irritations de la gorge), via les appels de la population à la régulation médicale, ont été immédiatement relayés au sein du COD, et ont permis d'identifier l'absence de nocivité grave et immédiate des fumées issues de l'incendie.

1.4.1.3 L'analyse des risques faite en COD a confirmé les observations environnementales et sanitaires

Les conséquences telles qu'estimées par l'étude de dangers de Lubrizol, le POI et le PPI⁴⁵, interprétées par la Dreal et le Sdis, ont permis de confirmer l'absence d'effets létaux ou irréversibles pouvant être liés aux produits brûlés, tenant notamment compte du fait que les substances les plus dangereuses (pentasulfure de phosphore) avaient été évacuées par les équipes de Lubrizol au début de l'incendie.

Une analyse des fiches de sécurité des produits brûlés sur le site, afin d'en évaluer la toxicité, a par ailleurs été demandée dès les premières heures par l'ARS au centre antipoison et de toxico-vigilance (CAPTV) référent pour la zone Ouest. L'intérêt de liens immédiats plus étroits entre les CAPTV, l'Anses et l'Ineris pour ces évaluations en urgence a été souligné à la mission, passant notamment par la mise à disposition plus large auprès des agences sanitaires des toutes premières mesures réalisées par le Sdis.

1.4.1.4 Les mesures sanitaires de protection des populations et de précautions vis-à-vis d'une éventuelle contamination de la chaîne alimentaire ont été justes et proportionnées

- Une première mesure de « confinement » a visé les résidents les plus proches de l'incendie.

La première mesure de protection des populations est prise par le préfet à 5 h, après concertation avec la Dreal et le Sdis. Un « confinement » est décidé dans un rayon de 500 mètres autour de l'usine, visant à protéger les résidents des explosions alors observées sur le lieu de l'incendie et des potentielles retombées de débris. Comme on l'a vu, il s'agit en réalité d'une consigne de mise à l'abri.

- Les mesures de protection sanitaires ont ensuite visé la protection des personnes vulnérables situées sous le panache et la limitation des expositions aux retombées de suies.

La définition des mesures de protection sanitaire par le préfet résulte ensuite d'une analyse interservices : le retour du Sdis sur l'absence de toxicité aiguë du nuage, tenant compte de plusieurs éléments convergents (mesures immédiates dans l'air, feu d'hydrocarbures, hauteur du nuage), l'absence de cas graves dans les services d'urgence ; l'évacuation d'emblée des produits les plus dangereux présents sur le site et la première analyse de l'étude de dangers par la Dreal et le Sdis.

Le Sdis estime que l'évacuation de riverains n'est pas nécessaire, que le confinement au sens strict ne s'impose que dans le périmètre de 500 mètres autour de l'usine, et préconise une simple mise à l'abri des fumées pour les personnes fragiles. Sur ces bases, les consignes sanitaires sont définies lors du premier point de situation en COD : ne pas s'exposer aux fumées, limiter les déplacements, fermer les établissements scolaires et les crèches dans 11 puis 13 communes identifiées sous le panache, mettre à l'abri les résidents des EHPAD et les personnes asthmatiques. La limitation des expositions aux retombées

⁴⁴ Source : Sdis 76, mail récapitulatif transmis à la mission, 12/03/2020.

⁴⁵ Cf. Rapport CGEDD n° 013014-01 – CGE n° 2019/23/CGE/SG de février 2020 « L'incendie « Lubrizol / NL Logistique » du 26 septembre 2019 à Rouen - Éléments d'analyse et propositions de suites à donner ».

de suies observées sous le panache de fumée est rapidement prise en compte au sein du COD et intégrée dans les éléments de communication.

Aucune restriction de consommation de l'eau de distribution publique n'a été mise en œuvre du fait des actions de protection et de surveillance immédiatement mises en place sur le réseau, et des résultats d'analyse très rapidement négatifs quant à une éventuelle contamination.

Une première recommandation sanitaire, donnée sur le site internet de la préfecture le 26 septembre à 9 h du matin, invitait à se laver les mains en cas de contact avec les suies émises par le panache et déposées dans plusieurs endroits de l'agglomération rouennaise. Il était également conseillé aux particuliers de ne pas consommer de légumes et fruits du jardin qui ne pourraient être épluchés ou lavés. Le lendemain, à 7 h 30, des consignes de nettoyage ont été communiquées par la préfecture. Le 28 septembre, l'agence régionale de santé a publié un communiqué de presse récapitulant les consignes de nettoyage, les précautions à prendre et les recommandations sanitaires.

Pour les écoles, un dispositif de surveillance a été mis en place par le rectorat afin que les établissements fermés soient nettoyés conformément aux recommandations de l'ARS. Le nettoyage a été assuré par les collectivités territoriales responsables des équipements (communes ou intercommunalités pour les crèches, écoles maternelles et primaires, département pour les collèges et région pour les lycées). Une vérification a été faite, selon le rectorat, pendant le week-end pour s'assurer que tous les établissements étaient bien nettoyés avant la réouverture le lundi 30 septembre. Il a été relayé à la mission que de nombreuses questions se sont posées pour la mise en œuvre de ce nettoyage, difficile à opérer selon les recommandations émises de ne pas utiliser de dispositif pouvant amener à la mise en suspension des suies.

- Des recommandations ont été données concernant les productions agricoles et alimentaires, sur une zone aux contours peu définis dans un premier temps

Le 26 septembre, en l'absence de cartographies précises des zones concernées, attendues de Météo-France et de l'Ineris, des recommandations sont données aux agriculteurs, par mesure de précaution et sur la base des premières informations sur la taille et l'orientation du nuage (notamment issues des observations aériennes du Sdis).

Ces premières consignes sont données par le préfet en fin de journée lors de son quatrième communiqué de presse. Il s'agit à ce stade de recommandations sans obligation formelle pour les agriculteurs, visant l'arrêt des récoltes et la protection des animaux afin d'éviter leur contamination par l'eau d'abreuvement et leur alimentation. Ces premières recommandations ont été construites en lien avec la chambre d'agriculture et le groupement de défense sanitaire de la Seine-Maritime ainsi que la chambre régionale d'agriculture de Normandie. Les vétérinaires praticiens n'ont pas été associés à l'élaboration de ces recommandations, ni informés par la DDPP. Ils représentent pourtant un relai essentiel des services de l'État pour contribuer à une bonne appropriation des mesures par les détenteurs d'animaux. Même si aucune conséquence négative n'a pu être identifiée, la mission considère qu'il est souhaitable d'associer les vétérinaires praticiens et leurs représentants, tout au long de la gestion d'une crise pouvant avoir des conséquences sur la santé des animaux.

La chambre d'agriculture de la Seine-Maritime a procédé à une information régulière des agriculteurs concernés dès le 26 septembre matin⁴⁶, permettant une sensibilisation précoce des agriculteurs aux mesures à venir. Les entretiens conduits par la mission (avec les responsables de la profession agricole comme avec ceux des administrations concernées, Draaf et DDPP) montrent que les organisations professionnelles ont joué un rôle essentiel de relais auprès des exploitants de cette région très agricole. Les relations de confiance établies avec les services de l'État ont permis la construction d'un discours cohérent sur les mesures à prendre en urgence durant les trois journées qui se sont écoulées entre les premiers signalements de pollution et l'arrêt préfectoral signé le 28 septembre en fin de journée.

⁴⁶ Source : Courriels d'alerte des chambres d'agriculture de l'Eure et de la Seine-Maritime de 9 h et 11 h le 26 septembre.

La zone identifiée comme potentiellement contaminée le 26 septembre et ciblée par les premières recommandations s'étend sur « *une vaste zone au Nord-Est de Rouen* ». La liste des communes concernées interviendra par arrêté préfectoral le samedi 28 septembre. L'absence de zonage précis dans les deux premiers jours a pu constituer une difficulté pour la mise en œuvre immédiate de ces mesures de protection dans le domaine agricole et le respect des premières recommandations données le 26 septembre sur un zonage imprécis est difficile à qualifier.

La mission considère que la disponibilité d'une première cartographie dès sa validation, en début d'après-midi, aurait permis une action plus efficace des services concernés.

1.4.2 La protection des intervenants a prévenu les effets sanitaires graves et immédiats sans intégrer les risques à moyen et long terme d'une courte exposition à des substances toxiques

1.4.2.1 Les intervenants directement exposés lors des opérations d'extinction ont adapté le port des équipements de protection en l'absence de risques aigus

Environ 900 sapeurs-pompiers au total sont passés sur le site. Le port des équipements de protection a été adapté aux résultats de mesures immédiates de toxicité dans l'air, portant sur les composés et les seuils pour lesquels sont observés des effets graves immédiats. Les sapeurs-pompiers se sont équipés en cours d'intervention de masques FFP3 pour se protéger des risques liés à la destruction dans l'incendie de la toiture en fibrociment, à l'instar des employés de l'usine Lubrizol intervenus à leurs côtés.

D'autres intervenants se sont retrouvés à proximité de la zone touchée par l'incendie sans équipements de protection particuliers : les employés de la métropole de Rouen, de l'agence française pour la biodiversité et de la DDTM et plus ponctuellement les agents de l'inspection des installations classées de la Dreal. Au regard des résultats de mesures, des effets observés chez les intervenants⁴⁷ et de la dynamique de l'incendie avec un panache s'élevant en hauteur, aucune consigne particulière pour le port d'équipements de protection individuelle n'a été formulée aux intervenants lors de l'incendie. La protection des salariés et leurs conditions d'intervention ont ainsi été laissées à l'appréciation des services concernés lors des opérations d'extinction de l'incendie. Afin de ne pas gêner les opérations, l'inspection du travail n'est intervenue qu'à partir du 27 septembre.

1.4.2.2 Des intervenants en proximité du site ont manifesté des inquiétudes quant à l'exposition aux fumées

Le commandant des opérations de secours a défini un zonage opérationnel autour de l'incendie, identifié à 300 mètres de rayon depuis le bâtiment en feu dans un premier temps pour sécuriser l'accès à la zone d'intervention, puis porté à 500 mètres pour se prémunir d'éventuelles projections. Il a sollicité le concours des forces de l'ordre pour maintenir le périmètre de sécurité établi, tout en garantissant l'absence d'exposition par la réalisation de mesures dans l'air (sur les paramètres de toxicité aigüe) et le positionnement en-dehors de la zone d'influence du panache.

Toutefois, à la demande du directeur départemental de la sécurité publique auprès du COS, une centaine de masques de protection respiratoire de type FFP3 (indice de protection le plus optimal contre les particules, poussières et aérosols solides, efficace contre l'exposition à l'amiante et au plomb) ont été acheminés aux forces de l'ordre par le SDIS dès 9 heures du matin. D'autres protections ont été acheminées dans la matinée par les pompiers (500 masques de type FFP2) afin d'équiper les effectifs des forces de l'ordre sur les points de bouclage de la zone pour la fin de journée et les jours suivants. Les forces de l'ordre ne disposent pas de dotation de masques de protection respiratoire.

⁴⁷ Source : Communiqué de presse du Sdis 76 du 30/09/2019 « En termes d'effets aigus, les principales symptomatologies signalées concernent des céphalées, des troubles digestifs (nausées, vomissements, diarrhées), des irritations cutanées. Elles concernent, en l'état, un nombre limité d'agents. »

La mise en place de protocoles plus complets autour des équipements de protection individuelle à mettre en œuvre du fait de la toxicité immédiate des fumées tout en tenant compte des risques toxiques à moyen et long terme liés à l'inhalation ponctuelle de substances dangereuses doit être envisagée.

Recommandation n° 7 : Prendre en compte les effets toxiques de moyen/long terme dans les protocoles d'intervention sur site lors d'un accident technologique et adapter les dotations en équipements de protection individuelle des différents intervenants concernés.

2 LA PRISE EN COMPTE DES RETOMBÉES DU PANACHE ET DES EFFETS DE MOYEN ET LONG TERME A ÉTÉ PARTICULIÈREMENT TECHNIQUE ET COMPLEXE

La mesure des effets sanitaires de court terme a permis d'écarter rapidement un danger immédiat pour la santé de la population et des intervenants confrontés au panache de fumées de l'incendie. Toutefois, les effets de moyen et de long terme liés à l'inhalation de courte durée de substances toxiques, à la consommation d'aliments contaminés par la retombée des suies ou à une éventuelle exposition environnementale qui n'aurait pas été prévenue par les mesures de protection sanitaire prises en urgence, nécessitent d'être appréhendés rapidement par les gestionnaires de crise. Cela relève de la gestion dite « post-accidentelle », qui soulève des enjeux de coordination et d'intégration de l'expertise technique et scientifique (cf. Annexe n° 8 : présentant le récapitulatif des saisines et avis émis). Les conséquences économiques sont également traitées dans cette partie.

2.1 Le recueil des effets sanitaires de court terme a confirmé des conséquences sanitaires immédiates pouvant être qualifiées de modérées

Pendant la phase de dispersion du panache de fumée et les semaines qui ont suivi, Santé publique France a mis en place une surveillance permettant de mesurer en temps réel les recours aux services d'urgences hospitalières et à la médecine ambulatoire (SOS Médecins) liés à l'incendie. Les pathologies et symptômes identifiés étaient essentiellement respiratoires (gènes respiratoires et crises d'asthme) et de type irritatifs.

2.1.1 Une augmentation de l'activité hospitalière et de médecine de ville modérée, pour des symptômes peu spécifiques mais constants⁴⁸

L'activité des quatre structures hospitalières d'urgence de l'agglomération rouennaise du 26 septembre au 16 octobre s'est élevée à 254 passages (48 enfants) dont le motif était déclaré en lien avec l'accident. En moyenne, il a été observé 25 passages quotidiens jusqu'au 4 octobre, puis un à deux passages par jour⁴⁹. Les motifs de passage étaient, les premiers jours, essentiellement des irritations, des céphalées et des nausées sans signe de gravité. Selon Santé publique France il a été ensuite observé une augmentation des passages aux urgences pour des crises aiguës inflammatoires sur des pathologies respiratoires connues (crise d'asthme, bronchite aiguë), avec un retour à un niveau habituel à partir du 3 octobre.

Au total neuf personnes (dont quatre enfants) ont été hospitalisées pour des séjours de courte durée (moins de cinq jours) en raison de l'aggravation de leur pathologie respiratoire chronique préexistante.

Le Samu a enregistré une augmentation du nombre d'appels (+ 70 % des appels le 26 septembre puis environ + 20 % les jours suivants, à jour comparable), relevant principalement du conseil et n'impliquant que peu de sorties de véhicules médicalisés (SMUR), avec un retour à un niveau habituel d'activité à partir du 7 octobre.

Concernant l'activité de médecine en ville, 43 actes ont été enregistrés par SOS Médecins comme étant en lien avec l'incendie entre le 26 septembre et le 14 octobre, avec un diagnostic de crise d'asthme, toux, nausées ou céphalées. Les données de la caisse primaire d'assurance maladie de Seine-Maritime n'ont pas mis en évidence d'augmentation du nombre de consultations en médecine de ville (sur les cantons de

⁴⁸ Source des données du paragraphe : Santé publique France, incendie de l'usine de Lubrizol, surveillance du recours à la médecine d'urgence, bulletin du 21/10/2019 (données au 20 octobre) et ARS Normandie.

⁴⁹ Le nombre total des passages aux urgences sur l'agglomération rouennaise est en moyenne sur l'année d'environ 600 passages quotidiens.

l'agglomération) dans les trois semaines ayant suivi l'évènement, le nombre total de consultations hebdomadaires restant comparable aux chiffres constatés avant l'incendie⁵⁰.

Dans le cadre d'une enquête de l'union régionale des médecins libéraux de Normandie auprès des médecins libéraux de la Seine-Maritime (questionnaire envoyé le 1^{er} octobre, 81 répondants), 74 % des médecins ayant répondu ont déclaré avoir constaté des éléments cliniques chez leurs patients en lien avec l'accident. Les symptômes rapportés étaient identiques à ceux déjà identifiés par la surveillance mise en place : maux de tête et vertige, des irritations (gorge et nez), des troubles digestifs (vomissement, nausée), des irritations oculaires et des gênes respiratoires, de l'inquiétude, du stress et de l'angoisse.

2.1.2 Des arrêts de travail en augmentation et des signalements d'odeurs significatifs dans la durée

La caisse primaire d'assurance maladie de la Seine-Maritime a observé une augmentation du nombre d'arrêts de travail reçus entre le 26 septembre et le 3 octobre d'environ 1 000 arrêts de travail supplémentaires⁵¹.

Les symptômes rapportés majoritairement dans le cadre des signalements d'odeur à Atmo Normandie (plateforme « ODO » et formulaire de témoignages internet), sont des maux de tête et vertiges, des irritations de la sphère oto-rhino-laryngée (gorge et nez), des troubles digestifs (vomissement, nausée), des irritations oculaires et des gênes respiratoires. Alors qu'ils étaient en diminution depuis le 10 octobre, le nombre de signalements d'odeurs et de symptômes associés remontés à la plateforme des signalements d'Atmo Normandie ont fortement augmenté à partir du 19 octobre et ont atteint leur niveau maximal (depuis le 26 septembre) sur la journée du 20 octobre⁵².

Au travers du recueil quotidien de l'activité, il a été rapidement constaté un effet modéré sur le système de santé dans les premiers jours permettant aux instances locales d'écarter tout caractère de gravité immédiate.

2.2 Les mesures environnementales permettant d'évaluer les risques à moyen et long terme ont été effectuées en « silos » et en réponse à des objectifs différents

2.2.1 La surveillance de l'air et des retombées du panache a permis de confirmer un effet sanitaire modéré à court terme de l'exposition aux fumées du panache

2.2.1.1 Les premières mesures dans l'air et les suies retombées du panache ont été organisées sur la base de l'expérience acquise lors de l'émission de mercaptans sur le site Lubrizol en 2013

Ces premières mesures ont été initiées par le Sdis, en lien avec Atmo Normandie et le laboratoire du réseau d'intervention en situation post-accidentelle (Ripa) mobilisé par la Dreal. Les prélèvements en vue de l'évaluation de la toxicité aiguë réalisés par le Sdis ont été complétés dès la matinée du 26 septembre, ainsi que les 27 et 28 septembre et les jours suivants, par des prélèvements d'échantillons d'air conservatoires et des prélèvements sur lingettes de retombées de pollution atmosphérique, afin d'élargir la recherche aux composés spécifiques des incendies et aux composés pouvant induire un risque sanitaire à long terme (cf. tableau - Annexe n° 9 :)⁵³.

⁵⁰ Source : CPAM et ARS Normandie.

⁵¹ Source : *Ibid.*

⁵² Source : *Ibid.*

⁵³ L'Ineris distingue dans la stratégie de surveillance : les prélèvements conservatoires à réaliser au plus tôt qui visent à obtenir la signature chimique de l'incendie (analyse des eaux d'extinction, des suies et des galettes issues du site – type screening) ou des

Ces prélèvements ont été organisés dans le cadre de la convention de partenariat signée entre le Sdis et Atmo Normandie⁵⁴ et par l'intervention d'un bureau d'études indépendant agréé par le ministère chargé de l'environnement dans le cadre du Ripa.

Les points de mesure ont été répartis sur un large secteur sous le panache des fumées et ont porté notamment sur des zones sensibles (soit dans des écoles, soit à proximité de celles-ci ou dans des lieux publics). Des prélèvements ont été réalisés aussi dans des zones non concernées afin de pouvoir disposer de points de comparaison. Différents lieux de prélèvements ont été mis en place par le Sdis 76, le bureau Veritas et Atmo Normandie (cf. Annexe n° 9 :).

Le partenariat avec le Sdis apparaît particulièrement important en situation accidentelle car les pompiers disposent d'équipements de protection individuelle leur permettant d'intervenir dans des conditions de risques avérés, contrairement au personnel des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) ou des laboratoires privés qui interviennent uniquement sur des secteurs sécurisés.

Concernant les matériels de prélèvements, les AASQA soulignent que la mobilisation dès les premières heures des dispositifs de mesures et de prélèvements disponibles, de type canister (dispositif portatif), a permis de documenter efficacement l'évènement pour certains polluants spécifiques de l'incendie comme le benzène, mais que ces matériels n'étaient pas adaptés à l'analyse de la fraction particulaire (dont les suies). Outre les composés particuliers, certains composés gazeux ne peuvent être conservés ni analysés avec ces dispositifs. Parmi eux, plusieurs acides inorganiques dont l'acide chlorhydrique et l'acide phosphorique qui ont pu être émis lors de l'incendie selon l'Ineris⁵⁵.

Sur la base de cette expérience positive, un effort est à mener au niveau national pour favoriser et harmoniser le rapprochement entre les AASQA et les Sdis pour la prise en charge des tous premiers prélèvements et renforcer ainsi le dispositif. La réalisation des prélèvements sur des supports tels que les lingettes nécessite particulièrement d'être protocolisée, du fait de l'absence de valeurs de références pour les composés détectés par ce type de prélèvement surfacique⁵⁶.

2.2.1.2 De premiers résultats ont été obtenus dès le 26 septembre grâce aux moyens mobiles de prélèvements et d'analyses, dont la mobilisation peut être améliorée

La station mobile d'Atmo a permis la publication en temps réel des résultats portant sur les polluants mesurés habituellement dans l'air le 26 septembre, non spécifiques aux polluants émis lors d'un incendie. Les résultats des collectes de retombées atmosphériques ont quant à eux été obtenus en moins de 12 heures.

La mobilisation du véhicule de détection, d'identification et de prélèvement (VDIP)⁵⁷ de l'unité d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile (UIISC) de Nogent-le-Rotrou a été décidée en COD dès 5 h 45,

valeurs qui serviront de comparaison avant/après incendie pour les denrées alimentaires d'origine animale (lait, œufs...) ; les prélèvements de criblage et alerte pour identifier un potentiel problème (frottis, sacs tedlar..).

⁵⁴ Cette convention formalisée à l'issue de l'émission de mercaptans sur le site Lubrizol en 2013, a été signée entre le Sdis et Atmo Normandie en septembre 2017. Elle encadre la fourniture par Atmo Normandie de matériels de prélèvements (canisters), ainsi que l'organisation des analyses chimiques des échantillons qui auront été prélevés, et la réalisation par la cellule risques chimiques du Sdis 76 des prélèvements au cours des interventions qui le nécessitent. Ce partenariat avec le Sdis est très important car les pompiers sont équipés d'équipements de protection individuelle leur permettant d'intervenir dans des conditions extrêmes (contrairement au personnel des AASQA qui interviennent uniquement sur des secteurs sécurisés).

⁵⁵ Source : *Ibid.*

⁵⁶ Cf. Rapport CGEDD n° 013014-01 – CGE n° 2019/23/CGE/SG de février 2020 « L'incendie « Lubrizol / NL Logistique » du 26 septembre 2019 à Rouen - Éléments d'analyse et propositions de suites à donner ».

⁵⁷ Le VDIP est un laboratoire mobile avec un équipage de trois personnes. Il est équipé de matériels de terrain permettant le prélèvement, la détection et l'identification des agents radiologiques (radionucléides), biologiques (bactéries, virus et autres agents pathogènes), chimiques (toxiques industriels, toxiques de guerre) en zone contaminée et de réaliser des prélèvements de tout type

demandée au COZ Ouest à 7 h 10 pour une arrivée sur site à 9 h 30. Le VDIP a permis la réalisation en quelques heures d'analyses sur des prélèvements d'air, d'eaux pluviales de toiture et d'eaux de rejets (prélèvements à 13 h et 16 h le 26/09, avec obtention des résultats respectifs à 17 h 44 et 18 h 33 ; prélèvement en début de matinée le 27/09, avec résultats à 11 h 47).

Selon les informations que la mission a pu se procurer, l'utilisation et le fonctionnement du VDIP n'auraient pas été optimaux, avec la nécessité d'acheminer en fin de journée le 26 septembre par hélicoptère, depuis la préfecture de police de Paris, un spectromètre de masse pour suppléer celui du VDIP inopérant (à noter que ces appareils permettent d'identifier la composition des résidus mais n'en donnent pas les quantités). Il y aurait également eu une incompatibilité des matériels utilisés pour effectuer les prélèvements d'air (les canisters ou tubes) avec les outils du VDIP, impliquant leur envoi pour analyse vers l'Ineris et des délais supplémentaires pour l'identification précise des substances émises lors de l'incendie.

Le camion mobile de prélèvements et d'analyses de l'Ineris, disposant de davantage de capacité d'analyses, n'a quant à lui pas pu être mobilisé pour l'évènement du fait de sa mise à disposition dans le cadre de contrats de prestation privés conclus par l'Ineris⁵⁸.

Selon Atmo Normandie, un appareil de mesure de type PTR-MS⁵⁹ installé sur une station de mesures d'Atmo aurait pu permettre une analyse plus rapide des prélèvements par canisters. En effet, si un tel appareil avait été opérationnel, les résultats des premières analyses auraient pu être connus de manière plus complète et détaillée dès le 26 septembre 2019. Au-delà du délai d'obtention des premiers résultats, la réduction du temps de transport des échantillons permet de limiter les problèmes de conservation pour certains composés chimiques (comme les soufrés et en particulier les mercaptans émis notamment sur l'incendie de l'usine Lubrizol).

Tel que proposé par les AASQA dans leur bilan édité en février 2020, il apparaît opportun que les moyens adaptés (microcapteurs, analyseurs tels que PTR-MS sur quelques zones à risque, station mobile pré-équipée d'analyseurs automatiques spécifiques, canisters déclenchables à distance...) et des procédures d'engagement ne nécessitant pas ou réduisant considérablement le temps de transport et d'analyse sur certains composés cibles soient identifiés et mis en place sur les secteurs les plus susceptibles d'être affectés par ce type d'évènement. Les modalités de répartition de ces moyens pourraient tenir compte du nombre d'établissements et des risques sur des zones pré-identifiées.

2.2.1.3 Les résultats suivants ont été obtenus sous 24 heures puis avec un échelonnement sur plusieurs jours

Les échantillons prélevés par canisters et lingettes par le Sdis et Atmo Normandie, non analysés en temps réel, ont été transportés l'après-midi du 26 septembre pour une arrivée à l'Ineris à 18 h. L'Ineris avait mobilisé les moyens nécessaires pour que ses laboratoires spécialisés dans la recherche de produits chimiques puissent effectuer les analyses dès réception. Les prélèvements par lingettes réalisés par le bureau Veritas plus tard dans la journée du 26 septembre (entre 16 h et 20 h du fait d'un délai de mobilisation plus long que pour le Sdis et Atmo Normandie) ont été réceptionnés à l'Ineris le 27 septembre matin.

de matrice (gaz, liquides, solides) pour les conditionner et les mettre à disposition de l'autorité judiciaire dans les meilleures conditions.

⁵⁸ Source : entretiens de la mission avec Ineris et DGPR : La mobilisation du camion mobile de prélèvement et d'analyse de l'Ineris a été demandée (via la DGPR car il s'agit d'une demande hors Casu) mais n'a pas pu être mise en œuvre car le camion était déjà positionné par l'Ineris auprès d'une entreprise privée dans le cadre de ses contrats de prestation (l'Ineris est un EPIC).

⁵⁹ Le PTR-MS (proton-transfer-reaction mass spectrometry) est une technique fondée sur la spectrométrie de masse qui permet la détection simultanée en temps réel et la quantification de composés organiques volatils présents dans l'air. Ces analyseurs sont reconnus pour leur sensibilité et leurs limites de détection basses.

Les premiers résultats des analyses réalisées par l'Ineris ont été transmis à la Dreal le vendredi 27 septembre, successivement à 16 h 36, 18 h 13 et 19 h 26 (métaux et hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) sur lingettes, air dans canisters). Après échanges avec la Dreal, une version consolidée a été transmise le samedi 28 septembre à 12 h 09. Ces premiers résultats partiels ont été diffusés par la préfecture par communiqué de presse le 28 septembre, et mis en ligne. Les autres résultats ont été transmis de manière consolidée à partir du 1^{er} octobre.

Les résultats d'analyses des prélèvements réalisés par le bureau Veritas les 26 et 27 septembre ont quant à eux été restitués à la Préfecture le 8 octobre⁶⁰.

Les délais d'attente des résultats, pour certains jusqu'à deux semaines, ont clairement représenté une difficulté au regard de la demande d'informations immédiates du grand public.

2.2.1.4 Les résultats des mesures ont montré un impact faible sous le panache, plus élevé pour le benzène sur le site de Lubrizol, ainsi que des dépôts en plomb et en dioxines et furanes difficiles à qualifier

Les premiers résultats d'analyses du VDIP sur l'air et des échantillons d'eaux de ruissellement ont fait notamment état de la présence de beaucoup d'alcanes et de produits aromatiques (toluène, xylène, un peu de benzène, naphthalène) que l'on retrouve dans les hydrocarbures, et de mercaptans. À noter la détection de « [...] tétrachlorure de carbone qui n'est pas caractéristique des hydrocarbures et dont on ne connaît pas l'origine. »⁶¹. Ces premières mesures étaient qualitatives : elles ont permis d'identifier la présence de substances sans donner d'indications précises sur les concentrations⁶².

Les polluants « atypiques »⁶³ pouvant avoir été émis lors de cet incendie ont ensuite été ciblés par les différentes analyses réalisées en laboratoire par l'Ineris, les laboratoires d'analyses sollicités par le bureau Veritas et par Atmo Normandie.

Le résumé des analyses de l'Ineris, tel que présenté en Annexe n° 10 : , montre que la présence de substances caractéristiques de l'incendie a été relevée sous le panache à des seuils inférieurs aux valeurs de référence sanitaire en population (lorsqu'elles existaient) pour des expositions de court-terme, permettant pour la plupart d'écarter des effets dommageables sur la santé. La détection de métaux, en particulier du plomb, est difficilement qualifiable, une hétérogénéité importante étant observée entre les points et l'origine de la contamination ne pouvant pas être déterminée avec exactitude. Les variations des données observées pour les mesures de dioxines et furanes par rapport au prélèvement témoin ont été jugées peu significatives par l'Ineris, avec des limites liées aux modalités d'échantillonnage et l'absence de possibilité de comparaison à des situations analogues.

L'absence de valeurs de références pour les composés détectés par les prélèvements surfaciques de type lingettes rend difficile leur interprétation sanitaire, l'Ineris signalant par ailleurs avoir amélioré les limites de quantification au fur et à mesure de ces analyses. Du fait des limites liées aux méthodes de prélèvements et à l'échantillonnage⁶⁴, l'Ineris a invité dans ces différents bulletins à mettre en perspective ses résultats de mesure avec l'ensemble des résultats acquis et à acquérir dans le cadre du plan de surveillance.

⁶⁰ Source : rapport d'analyses 8237458_1_1 du Bureau Veritas, rédigé le 07/10/2019.

⁶¹ Source : courriels chef du détachement VDIP du 26/09/2019, 17 h 44 et 18 h 33. L'origine du tétrachlorure de carbone n'a pas été déterminée ni davantage investiguée dans le cadre des travaux d'évaluation des risques.

⁶² Un seul bulletin d'analyse réalisée par le VDIP (résultats VDIP du 26/09/19, 17 h, analyse N° 1) a été transmis à la mission, il identifie une dizaine de substances sans indication sur les concentrations.

⁶³ Recherche élargie de composés organiques volatiles (COV), composés soufrés, dioxines-furanes, Hydrocarbures Aromatiques Polycycliques particuliers (HAP), polychlorobiphényles (PCB) et métaux).

⁶⁴ Les prélèvements ont été faits à l'extérieur sur des surfaces pouvant être elles-mêmes des sources de métaux ce qui est susceptible d'affecter les résultats.

Les résultats d'analyses du Bureau Veritas et d'Atmo Normandie sont comparables aux valeurs mesurées par l'Ineris sur l'ensemble des substances considérées. Les échantillons prélevés par le Bureau Veritas ont également été analysés par un autre laboratoire que l'Ineris⁶⁵, posant la question des modalités de restitution. La Dreal souligne ainsi, dans le bilan de son intervention, la nécessité que la chaîne de réalisation des prélèvements et des analyses soit précisée, concernant notamment les outils de mesures : *« il y a eu des soucis de limites de quantification très différentes entre Bureau Veritas et l'Ineris qui ont compliqué la présentation de certains résultats »*.

Les avis rendus par l'Ineris les 4 et 10 octobre ont confirmé la pertinence des premières listes de substances à surveiller⁶⁶. L'exploitation de l'ensemble des documents (liste des produits contenus dans les entrepôts de Lubrizol et NL Logistique), notamment le dépouillement complet des « Fiches de données de sécurité », a permis de procéder à l'analyse critique des premières préconisations et des premières actions de surveillance et de détection sur le terrain.

À noter que le dispositif de signalement des odeurs d'Atmo Normandie est venu compléter le plan de surveillance dans l'air. Plus de 2 700 signalements ont été recensés par Atmo Normandie concernant les odeurs et les effets associés, en particulier via l'application ODO le 30 septembre. Ce dispositif a été précieux pour rendre compte de la situation, à la fois en localisation et intensité du phénomène, et orienter les prélèvements afin d'identifier les molécules impliquées dans les zones avec des problèmes d'odeurs. Le signalement étant fait par le citoyen lui-même, une telle plateforme est représentative de la gêne ressentie par la population.

Recommandation n° 8 : Formaliser le cadre technique des dispositifs territoriaux de prélèvements et d'analyse de l'air et des retombées mobilisables en urgence afin d'élargir la recherche aux composés spécifiques des incendies et aux composés pouvant induire un risque sanitaire à long terme, et permettre une obtention plus rapide et harmonisée des résultats.

2.2.2 La qualité de l'eau destinée à la consommation humaine (EDCH) a été garantie par un plan de surveillance renforcée construit en plusieurs étapes avec l'appui d'experts

2.2.2.1 Le plan de surveillance a été défini par l'ARS en lien avec le BRGM, l'Anses et l'Agence de l'eau Seine-Normandie

Au-delà des premières mesures prises en urgence afin de protéger les réservoirs d'eau potable de l'agglomération rouennaise (cf. partie 1), un plan de surveillance renforcée⁶⁷ de la qualité de l'eau de ces réservoirs a été immédiatement mis en place par l'agence régionale de santé de Normandie⁶⁸, garantissant la potabilité de l'eau distribuée sur les 71 communes de la Métropole Rouen Normandie.

La stratégie de surveillance a ensuite visé le contrôle des captages d'eau utilisés pour la production d'eau potable. L'Anses a considéré que les mesures de surveillance renforcée mises en place par l'ARS étaient pertinentes et a proposé des aménagements de la liste d'analyses et des méthodes associées, mis en place rapidement grâce à la réactivité des laboratoires mobilisés par l'ARS. Tel que précisé en Annexe n° 11 : , le

⁶⁵ Les laboratoires d'Eurofins et de l'Ineris ont été mobilisés pour l'analyse des prélèvements d'air et surfaciques.

⁶⁶ L'analyse de l'Ineris a confirmé qu'il n'y a pas présence de produits halogénés comme le fluor et le brome dans l'inventaire, mais elle a permis d'identifier du chlore quoiqu'en faible quantité.

⁶⁷ Compte tenu de la nature des produits en jeu (forte proportion d'hydrocarbures), les analyses ont porté sur un large spectre de substances chimiques. Les composés organiques volatils (COV), les BTEX : Benzène, Toluène, Ethylbenzène et Xylène, l'indice hydrocarbures, les HAP (hydrocarbures aromatiques polycycliques) et un screening des métaux.

⁶⁸ En application du code de la santé publique et d'une directive européenne, l'ARS assure pour l'État et en lien étroit avec le préfet la surveillance et la protection des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH).

plan de surveillance a été construit en plusieurs étapes par l'ARS, en lien avec le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Anses et l'agence de l'eau Seine-Normandie.

Conformément aux recommandations de l'Anses ce plan de suivi a été mis en place jusqu'à la fin de l'année 2019, les premiers épisodes de pluie et de lessivage des sols étant attendus en novembre et décembre. Sur la base du bilan de surveillance établi en janvier 2020, l'ARS Normandie a proposé un allègement du programme analytique pour l'année 2020.

2.2.2.2 Les résultats obtenus ont confirmé l'absence ou la présence en concentrations très faibles et bien inférieures aux valeurs sanitaires de référence, des produits recherchés

Au total, 189 prélèvements suivis d'analyses ont été réalisés entre le 26 septembre et le 10 décembre : 10 dans les réservoirs sous le panache (les 26 et 27 septembre) puis 179 sur les 38 ressources surveillées depuis le 30 septembre (2 610 données analytiques sont ainsi disponibles ou en cours d'acquisition).

Une première communication sur les résultats d'analyse a été effectuée en préfecture le 30 septembre, puis les résultats ont été mis en ligne régulièrement sur le site de la préfecture de Seine-Maritime au fur et à mesure de leur obtention et sous forme de tableaux de données consolidées par date et sites de prélèvements, à partir du 4 octobre.

L'Anses souligne dans son avis du 16 octobre la mise en évidence de la présence d'hydrocarbures (HAP) et de certains composés perfluorés dans les prélèvements effectués entre le 4 octobre et le 7 octobre. Dans le cadre du suivi renforcé mis en place par l'ARS Normandie, le phénanthrène est par ailleurs la molécule la plus fréquemment quantifiée. Cette molécule est également celle présentant les concentrations les plus élevées dans les eaux d'abreuvement pour les animaux ayant fait l'objet d'un prélèvement (surveillance mise en place à la demande de la DGAL). L'Anses indique la pertinence de tracer l'origine de ces substances en analysant les différents compartiments pouvant être source (produits pétroliers / produits pyrolytiques, ...). Concernant les dioxines et certains composés perfluorés retrouvés, l'hypothèse d'une contamination industrielle préexistante ne peut pas être écartée. La référence à des prélèvements « témoins » issus de recherches préalables à l'incendie est alors particulièrement importante.

2.2.3 Le plan de surveillance de la chaîne alimentaire a été conçu pour répondre à un objectif de protection immédiate de la population et un enjeu de plus long terme d'évaluation des risques

2.2.3.1 Les prélèvements sur les produits agricoles ont été réalisés dans un premier temps afin de qualifier l'effet des retombées du panache et lever les restrictions prises par précaution

Pour les contrôles relevant de la compétence de la DGAL, la DDPP et la Draaf se sont mobilisées dès la matinée du 26 septembre.

Compte-tenu des conséquences sur les productions agricoles, la DGAL a mis en place sa cellule de crise le 27 septembre. Les premiers efforts se sont portés sur l'identification des contaminants à rechercher et sur les zones concernées par les retombées de suies. La stratégie de gestion de la DGAL se schématise en deux phases :

- une phase 1 liée aux besoins de vérification en urgence, présentée dans cette partie, qui a pris fin le 31 décembre ;
- une phase 2 dite de « surveillance renforcée » prévue sur une durée d'au moins un an, présentée dans la partie 2.2.3.3.

Le DGAL a adressé une saisine spécifique à l'Anses dès le 1^{er} octobre afin d'évaluer les risques alimentaires. La phase 1 de gestion était liée aux besoins de vérification en urgence des retombées du panache sur les productions agricoles, afin de répondre aux questions des risques directs liés à la consommation, posées par la profession agricole et les consommateurs. La liste des substances à rechercher en première intention et les lieux d'échantillonnage ont été déterminés par la DGAL sur la base de l'expérience des services sur les produits usuellement retrouvés en cas d'incendie d'hydrocarbures. Certaines productions ont été exclues de cette phase initiale car les substances mettent un certain temps à s'y concentrer (la viande notamment).

Le zonage et l'organisation de cette première phase de prélèvements ont été rendus difficiles par la mise à disposition tardive (fin de journée du 26 septembre) de la cartographie de l'Ineris permettant de préciser la zone des retombées, le manque d'informations sur les substances émises lors de l'incendie (conduisant à des incertitudes sur la proportionnalité des mesures) et les délais de recueil des informations issues de l'observation sur le terrain des retombées de suies en « tâches de léopard ».

Les prélèvements ont été réalisés les 27 et 28 septembre par la Draaf et le 29 septembre par la DDPP, en relation étroite avec les responsables des organisations agricoles qui ont parfois accompagné les agents préleveurs afin de contribuer aux explications à apporter aux producteurs, touchés par les mesures de restriction de commercialisation décidées par arrêté préfectoral.

Les analyses ont pu démarrer à partir du lundi 30 septembre, le laboratoire choisi étant le LABERCA⁶⁹ situé à Nantes, le laboratoire national de référence pour les contaminants chimiques dans les aliments.

La liste des 112 communes concernées en Seine-Maritime a été précisée au bout de 48 heures. L'arrêté préfectoral de restriction de mise sur le marché de productions alimentaires d'origine animale et végétale produites sur la zone concernée par les retombées de suies et précisant la liste des communes concernées par cette mesure a été pris le samedi 28 septembre. À titre conservatoire, les productions collectées entre le 26 et le 28 septembre ont été consignées en l'attente de résultats.

Cette phase n° 1 a fait l'objet d'une instruction technique du 2 octobre, modifiée à plusieurs reprises pour prendre en compte notamment l'avis de l'Anses du 4 octobre.

L'Anses, par son avis du 4 octobre, a confirmé que les molécules recherchées par la DGAL dans le cadre de cette première phase apparaissaient pertinentes, comprenant un ensemble de contaminants sensibles prioritaires (HAP, dioxines, polychlorobiphényles (PCB) et les principaux éléments-traces métalliques ou « métaux lourds »). Des recommandations ont été formulées en termes d'échantillonnage, concernant la recherche de substances complémentaires (retardateurs de flamme, phtalates) et afin d'organiser des prélèvements de sols au titre de la gestion des productions agricoles à long terme. Que ce soit pour la surveillance de l'eau destinée à la consommation humaine ou les produits alimentaires, l'agence a soulevé la question des dispositions permettant le suivi des eaux d'extinction (lutte contre l'incendie) qui ont pu être additivées pour accroître leur efficacité.

Pour les contrôles relevant de la compétence de la DGCCRF, une réunion de coordination de la gestion post accidentelle a été organisée le 1^{er} octobre entre la DGAL, la direction générale de la santé (DGS) et la DGCCRF. Les premiers prélèvements ont été effectués le 30 septembre au marché d'intérêt national de Rouen par un agent du pôle C de la Direccte. Une demande d'enquête a été adressée le 1^{er} octobre (puis complétée le 2 octobre) par la DGCCRF aux pôles C des Direccte de Normandie et des Hauts-de-France.

⁶⁹ Le Laboratoire d'Étude des Résidus et Contaminants dans les Aliments (LABERCA) est une unité de recherche de l'École Nationale Vétérinaire, Agroalimentaire et de l'Alimentation (Oniris), établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP) placé sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture (MAP). Labellisé laboratoire national de référence (LNR), il coordonne à ce titre le fonctionnement d'un réseau de laboratoires de surveillance et de contrôle spécialisés en sécurité chimique des aliments et plus particulièrement les polluants organiques persistants et les substances chimiques.

Cette enquête ponctuelle s'est appuyée sur les initiatives prises par la DGAL (recherche des mêmes contaminants) et a permis de compléter les demandes déjà formulées.

Les analyses ont été réalisées par le service commun des laboratoires de la DGCCRF et des douanes, à l'exception de la recherche de dioxines réalisée en prestation de services par un laboratoire privé.

Durant cette période, la décision ayant été prise de centraliser les résultats au niveau national dans le cadre du dispositif mis en place pour assurer le pilotage interministériel et la transparence des informations. **Sans qu'elle ait pu identifier précisément les raisons des difficultés d'alimentation et de mise à jour de cette plateforme, probablement liées en partie à la nouveauté du dispositif mis en place, la mission considère qu'une communication des résultats au fil de l'eau, sous l'autorité du préfet, aurait été préférable.** Cette décision a complexifié le travail des services de contrôle, qui intervenaient régulièrement dans les mêmes exploitations pour la réalisation des prélèvements, sans pouvoir communiquer les résultats favorables déjà reçus.

Une cartographie détaillée des résultats des différentes analyses et une synthèse de l'ensemble des prélèvements réalisés par la DDPP, la Direccte et la Draaf a été effectuée par le service régional de l'information statistique et économique de la Draaf (voir Annexe n° 12 :). Au total, 811 prélèvements ont été effectués durant cette phase, dont 775 au titre du dispositif principal mis en place par la DGAL et 36 pour le dispositif complémentaire piloté par la DGCCRF. Tous les résultats se sont révélés conformes, à l'exception d'un prélèvement de poireaux qui a présenté un taux élevé en HAP (les prélèvements suivants sur la même parcelle ont révélé des taux conformes).

2.2.3.2 La levée des restrictions a été permise après l'analyse des premiers prélèvements par l'Anses

Réalisées dans l'urgence, les deux saisines de l'Anses du 1^{er} et du 2 octobre n'ont pas fait l'objet d'une concertation préalable approfondie entre les ministères chargés de la santé, de l'agriculture, de l'environnement et l'agence, ce qui n'a pas permis d'établir un « contrat de saisine » établissant sans ambiguïté la demande d'expertise. Le rôle de l'Anses dans la levée des restrictions de commercialisation des productions agricoles n'avait pas été identifié. Ce point a été à l'origine d'une difficulté importante au moment de la prise de décision d'autoriser la reprise de la collecte du lait.

- L'Anses a produit un premier avis libératoire sur le lait le 14 octobre, sur demande urgente des autorités nationales

Le vendredi 11 octobre au soir, les autorités au niveau national ont demandé à disposer en urgence d'un avis sur l'opportunité de libérer les stocks de lait⁷⁰. En réponse, l'Anses a émis le lundi 14 octobre un avis relatif aux résultats des prélèvements de lait effectués depuis le début de l'incendie. L'urgence de cette demande n'était pas apparue dans la saisine initiale, d'autant que les résultats partiels fournis comprenaient l'expertise demandée à l'agence⁷¹.

L'analyse des résultats de 130 prélèvements de lait sur l'ensemble des départements concernés (principalement d'origine bovine et pour partie d'origine caprine) réalisés sur une période de trois à onze jours après l'incendie a permis à l'Anses d'identifier l'absence de dépassement des teneurs maximales réglementaires pour l'ensemble des échantillons, tout en présentant un ensemble d'incertitudes

⁷⁰ Point de situation n° 8 de la cellule nationale d'appui communiqué le 11/10/2019 à 18 h 30 aux acteurs concernés, relayant la demande du cabinet du premier ministre « à ce que le GT d'experts de l'Anses se réunisse à nouveau ce soir pour disposer d'un avis en urgence sur l'opportunité de libérer les stocks de lait. ».

⁷¹ Lors de l'échange entre l'Anses et la mission le 18/02/2020, il a été indiqué à la mission que l'Anses a analysé en mode dégradé les résultats complémentaires obtenus dans le délai : 50 résultats disponibles le jeudi 10/10 sur 350 prélèvements réalisés, et 80 résultats supplémentaires disponibles le vendredi 11/10. Le plan d'échantillonnage très succinct était limité en termes d'exploitation statistique et ne permettait pas la mesure d'effets d'accumulation au bout de 8 jours sur les dioxines dans le lait, nécessitant normalement 15 jours d'observation.

inhérentes aux données disponibles et liées à cette évaluation. La nécessité de poursuivre un plan de surveillance renforcée dans le cas où une décision favorable serait prise par les autorités de gestion quant à la levée des restrictions sur le lait a été soulignée.

Sur ces bases, un arrêté préfectoral de levée des restrictions agricoles concernant le lait et les produits laitiers sur les 112 communes identifiées a été pris le 14 octobre par le préfet de la Seine-Maritime, 16 jours après la décision de restriction.

- Un second avis portant sur l'ensemble des résultats des prélèvements des productions agricoles effectuées pour le compte de la DGAL depuis le début de l'incendie a été rendu par l'Anses le 18 octobre

Le groupe d'expertise collective d'urgence (GECU) de l'Anses s'est basé sur les données reçues entre le 4 et le 15 octobre 2019 en provenance de la DGAL. Les dates de prélèvements s'échelonnaient entre le 28 septembre et le 10 octobre 2019 pour des analyses initiées à partir du 1^{er} octobre. Cette première phase d'observations durant 8 à 15 jours à l'issue de l'incendie, avec des vérifications tous les deux ou quatre jours (2 jours pour les productions d'origine animale et 4 jours pour les productions végétales) a eu pour but d'apprécier si les rejets induisaient un effet identifiable qui se caractériserait par une accumulation même discrète et progressive des contaminants recherchés dans les productions.

Au 15 octobre 2019, 502 résultats d'analyses ont été disponibles (70 % échantillons pour la consommation humaine et 30 % pour l'alimentation animale), liés à la recherche des dioxines et furanes (PCDD/F), polychlorobiphényles (PCB), hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) et éléments traces métalliques (cadmium, plomb, mercure).

Au regard des résultats, l'avis de l'Anses mentionne un certain nombre de limites à son évaluation et le fait que « *le GECU n'exclut pas que des retombées du panache aient pu contaminer des productions végétales non protégées. Les analyses disponibles pour les denrées alimentaires d'origine animale sont à ce jour inférieures aux teneurs maximales réglementaires (notamment œufs et lait). Toutefois une accumulation dans ces mêmes denrées de certains contaminants associés aux retombées n'est pas à exclure. Ces éléments justifient la mise en place d'un plan de surveillance adapté inscrit sur le moyen terme* ».

Sur la base de cet avis, la DGAL a demandé aux préfets de départements concernés de lever l'ensemble des restrictions de commercialisation sur les productions agricoles. Un arrêté préfectoral de levée des restrictions agricoles concernant l'ensemble des productions sur les 112 communes identifiées comme concernées a été pris le 18 octobre par le préfet de la Seine-Maritime.

Il apparaît, à la suite des entretiens menés par la mission, que la profession agricole a mis en œuvre avec sérieux les restrictions édictées par le préfet de la Seine-Maritime à partir du 28 septembre. Les professionnels agricoles ont demandé que l'on n'anticipe pas les avis scientifiques avant la levée des mesures de restriction, notamment pour permettre la réassurance de la population.

Il y a cependant eu une période difficile pour les producteurs laitiers car la destruction du lait non collecté n'a pas été anticipée et présente de nombreuses difficultés pratiques. **La mission considère qu'il s'agit d'un point de fragilité, susceptible de se reproduire pour une autre crise de nature industrielle ou sanitaire. Elle encourage l'administration chargée des enjeux agricoles à anticiper ce type de situation.**

2.2.3.3 Un plan de surveillance renforcée à visée d'évaluation des risques sur le long terme a été co-construit avec l'Anses et est actuellement piloté par la DGAL

Une seconde phase de surveillance renforcée, au long cours, a été mise en place par la DGAL en lien avec les services au niveau local (DDPP et Draaf) afin de tenir compte de la cinétique de bioaccumulation des polluants potentiellement présents chez les animaux dont les productions sont destinées à l'homme et chez

les végétaux destinés à l'alimentation humaine, conformément aux préconisations de l'Anses du 19 novembre.

Cette phase, toujours en cours, prévoit la réalisation de 560 prélèvements, dont 405 pour la Seine-Maritime et 155 pour la région Hauts-de-France. Les exploitations ont été sélectionnées en fonction de leur éloignement par rapport à l'incendie et des concentrations en suies, certaines communes étant en dehors du périmètre fixé par l'arrêté préfectoral (voir Annexe n° 12 :).

La durée de la surveillance a été prévue sur une année, tenant compte des saisons de productions agricoles et des rotations culturales, afin de disposer de la vision sur un cycle cultural complet. Les zones, les matrices, et les couples matrices/substances à rechercher, ont été précisés par l'Anses. Des difficultés liées à l'indisponibilité de certaines données, telles que l'absence de géo référencement systématique ou la connaissance du mode d'élevage (en bâtiment ou en plein-air) ont été signalées par l'Anses pour la conduite de son travail d'évaluation du risque. Ce point est à relier au caractère urgent des saisines, qui n'a pas permis d'élaborer dès le départ un « contrat de saisine » (voir le premier paragraphe du point 2.2.3.2). Cette stratégie d'échantillonnage a été reprise intégralement par la DGAL, qui en assure le pilotage pour une mise en œuvre par les services concernés.

Si le caractère d'urgence des saisines des 1^{er} et 2 octobre est incontestable, la mission préconise que le temps nécessaire à l'élaboration d'un contrat de saisine ne soit pas sacrifié, car ce travail conditionne sur le long terme la qualité de l'évaluation conduite par l'Anses.

Par ailleurs, l'Anses a ajusté son dispositif de suivi du fait de la non disponibilité de résultats importants (dont les mesures de contamination de prélèvements de sols⁷²) recommandés dès ses premiers avis.

2.2.3.4 [Le retour d'expérience sur la gestion et la surveillance sanitaire de la chaîne alimentaire lors de cet évènement doit permettre de lever certaines difficultés](#)

- La coordination des services de l'État intervenant sur la sécurité sanitaire de la chaîne alimentaire doit être renforcée

La répartition de la compétence sur la production agricole repose sur plusieurs services : la « DDPP - services vétérinaires » pour les productions animales telles que lait, œufs, viandes ; la « DDPP - concurrence, consommation et répression des fraudes » pour les produits végétaux récoltés et mis sur le marché ; la Draaf – service régional de l'alimentation, pour les végétaux au stade de la production ; le pôle C de la Direccte pour certaines compétences spécialisées du domaine végétal.

L'éclatement des compétences et une certaine forme de dilution des responsabilités qui en découle sont identifiés de longue date et ont fait l'objet de plusieurs rapports.

La mission constate que, malgré ces difficultés, le rôle de pivot du dispositif confié au DDPP au sein du centre opérationnel départemental a permis un bon pilotage de l'action des différents services impliqués dans la surveillance des productions agricoles et alimentaires. Dans d'autres circonstances (nécessité de coordination de l'action de plusieurs DDPP, zone de défense composée d'une seule région), cette fonction de pilotage peut être assurée par le Draaf, comme cela s'est passé pour la région Hauts-de-France (cf. *infra* partie 3).

La mission considère qu'il est essentiel pour le préfet de pouvoir s'appuyer au sein du COD sur un cadre assurant la coordination de l'ensemble des acteurs du contrôle sanitaire agricole et alimentaire.

⁷² Les mesures de contamination dans les sols permettent en particulier d'apporter des éléments en appui de la gestion des transferts des contaminants dans la chaîne alimentaire.

- Les capacités de mobilisation des laboratoires d'analyse doivent être organisées *ex ante*

Le LABERCA a été mobilisé sept jours sur sept pendant six semaines afin d'analyser en urgence un très grand nombre de prélèvements sur des paramètres chimiques (PCB et dioxines notamment). Compte tenu de la saturation de ses capacités d'analyses, il s'est appuyé sur des laboratoires de contrôle officiel situés à proximité de Nantes, tout en assurant la synthèse et la remontée des résultats vers la DGAL et l'Anses.

Le dispositif analytique mis en place par la DGAL, qui s'est appuyé sur les compétences du LABERCA en tant que laboratoire national de référence, tout en permettant la sous-traitance à des laboratoires de contrôle officiel, a toutefois permis de prendre en charge les nombreuses analyses à réaliser.

Les difficultés rencontrées par l'Anses dans la phase d'évaluation des résultats d'analyses résultent de l'utilisation d'un format de données différent pour le service commun des laboratoires (SCL) du ministère de l'économie et des finances, qui a imposé un reformatage pour permettre une exploitation des résultats par l'agence.

La mission considère que le dispositif analytique pour lui permettre de faire face à des situations de crise, de prévoir des dispositifs d'astreinte et de structurer le dispositif analytique dès le début d'une situation de crise. Les délais de rendus des résultats, les formats de restitution des analyses, les limites de quantification utilisées, doivent également faire l'objet d'une réflexion afin de produire des informations directement exploitables et communicables en situation de crise.

Une réflexion sur le développement des capacités analytiques pour contrôler la sécurité sanitaire de la chaîne alimentaire pourrait être pilotée par la DGAL avec l'Anses et les laboratoires officiels de contrôle.

Recommandation n° 9 : Structurer ex ante le réseau des laboratoires d'analyses agréés dans le domaine agricole et alimentaire afin de lui permettre de faire face à des demandes exceptionnelles.

- L'articulation avec les autres acteurs impliqués dans la gestion de la crise doit s'effectuer dès les premières heures de la crise en cellule post-accidentelle

Afin de cibler les mesures de restriction, les zones de prélèvements agricoles et organiser l'échantillonnage, il est important que les services concernés au niveau territorial disposent le plus rapidement possible des informations relatives à l'étendue du panache, aux produits brûlés et aux molécules trouvées dans les premiers prélèvements effectués dans l'air et les suies.

Le couplage des prélèvements agricoles avec les prélèvements environnementaux (sols notamment), nécessite en particulier une coordination avec la Dreal, dès les premiers prélèvements.

Cette coordination relève de la cellule post-accidentelle, dont la mise en place immédiate en COD dès le début de l'incendie apparaît prioritaire (cf. partie 3).

2.2.4 La surveillance environnementale, visant à déterminer les conséquences globales de l'incendie sur les milieux naturels, a été mise en place dans un second temps

2.2.4.1 Le plan de surveillance environnemental a été défini dans le cadre de la législation ICPE et des mesures imposées à l'exploitant et d'un protocole interservices

La plupart des campagnes de surveillance dans l'environnement (volet « eau et nature ») ont été commandées directement par les exploitants, dans le cadre de l'application des arrêtés de mesure d'urgence du 26 septembre et du 30 septembre 2019, qui suspendaient l'activité, demandaient la mise en

sécurité des sites. Ils prescrivaient des prélèvements d'urgence et la remise d'une stratégie de suivi environnemental, ainsi que la participation à la cellule de suivi environnemental post-accidentel, et dans les arrêtés du 14 octobre 2019 revus le 15 octobre 2019, prescrivant un programme complet et détaillé dans le cadre d'une interprétation de l'état des milieux (IEM).

Il a été indiqué dans le cadre des entretiens et des notes de retour d'expérience des services concernés que les stratégies environnementales ayant mis trop de temps à devenir satisfaisantes (les premières versions se bornaient à citer les campagnes menées par les services de l'État ou exigées par eux durant les premiers jours), il avait été décidé une prescription complète d'un plan de prélèvement à l'exploitant⁷³. Les premiers résultats concernant les analyses de sols ont été communiqués par la Dreal et le préfet lors du troisième comité de transparence et de dialogue, le 18 novembre 2019. Les autres résultats devant être remis dans le cadre de l'IEM en janvier 2020. La Dreal a joué un rôle de coordinateur important sur le volet eau et nature, notamment en centralisant les demandes et en assurant l'interface avec les exploitants.

En complément, la Dreal indique avoir mis en place dès le lundi 30 septembre un protocole global afin de suivre les conséquences environnementales de l'incendie survenu chez Lubrizol et NL Logistique. Ce protocole transmis à la mission précise le rôle de chaque service ou opérateur de l'État (Dreal, DDTM, AFB, agences de l'eau Seine-Normandie et Artois-Picardie) dans les campagnes d'analyse menées sur les cours et plans d'eau ainsi que sur la Seine. Il décrit l'organisation mise en place avec les acteurs du territoire pour signaler toute situation anormale qui pourrait être détectée s'agissant notamment de la faune. Les résultats de la mise en place de ce protocole sont rassemblés par la délégation interservices de l'eau et de la nature de la Seine-Maritime. D'un point de vue opérationnel, le laboratoire d'hydrobiologie du service ressources naturelles de la Dreal a apporté son expertise et son appui matériel.

2.2.4.2 La coordination et la capacité des acteurs à intervenir en urgence, ainsi que la place de l'exploitant, constituent des enjeux de la surveillance environnementale

L'intervention de l'agence française pour la biodiversité (AFB)⁷⁴ a été jugée tardive par ses responsables. Les capacités de l'AFB à intervenir en situation de crise pour la réalisation de prélèvements dans l'environnement étaient par ailleurs limitées, il a en particulier été indiqué à la mission l'insuffisance des moyens humains et matériels et l'absence de dispositif d'astreinte. Le mandat d'intervention des personnels (autorité de police administrative pour l'aide à la gestion par le préfet ou autorité de police judiciaire pour le compte du procureur de la République) est également déterminant sur le devenir des prélèvements et a pu constituer une difficulté pour la communication au préfet des résultats d'analyses effectuées à la suite de l'incendie.

La mobilisation de l'office national de la chasse et de la faune sauvage a été mentionnée comme pouvant être améliorée dans les premiers temps de la crise (notamment pour la surveillance des effets sur la faune sauvage terrestre).

L'essentiel des prélèvements de surveillance environnementale a été réalisé ultérieurement par des bureaux d'études privés⁷⁵ mobilisés par les exploitants dans le cadre de l'arrêté préfectoral de mesures d'urgence du 14 octobre 2019 imposant à Lubrizol et NL Logistique la mise en place de la surveillance environnementale. Il a dans ce cadre été prévu par la Dreal un plan d'échantillonnage pour déterminer la signature de l'incendie, une surveillance renforcée des eaux souterraines, des prélèvements sur les sols et les végétaux dans des zones touchées et des zones témoins, un plan de suivi par bio-indicateurs. Le plan de

⁷³ Dans son avis du 4 octobre, l'Ineris a indiqué la nécessité d'améliorer la surveillance des organismes aquatiques, à cause du nombre de produits dangereux pour l'environnement aquatique et de cibler mieux des produits persistants notamment dans les eaux d'extinction (notamment les substances imbrulées qui auraient été relarguées de fûts éclatés).

⁷⁴ Depuis le 1er janvier 2020, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) forment l'Office français de la biodiversité (OFB).

⁷⁵ Notamment Burgeap pour Lubrizol et Tauw, pour NL Logistique, pour les analyses de sols

prélèvements a été réalisé de manière plus au moins coordonnée avec les initiatives de surveillance menées par les services de l'État dans les autres domaines (air, produits agricoles, eaux de consommation humaine). En particulier, les prélèvements de sols n'ont pas coïncidé avec les prélèvements en milieu agricole (tel que mentionné et demandé par l'Anses dans ses avis).

À noter qu'une campagne d'analyse de lichens a été menée par le bureau d'étude Airlichen, sur 23 communes situées sous le panache de l'incendie, de Rouen jusqu'à plus de 40 km du site, du 10 au 23 octobre 2019. Un effet probable de l'incendie pour les HAP est relevé, avec des profils assez semblables (prédominance de fluoranthène, pyrène et phénanthrène) présentant des valeurs supérieures au bruit de fond, et corroborant d'autres résultats⁷⁶. Il est mentionné qu'une nouvelle étude d'imprégnation des lichens a été prévue sous 6 mois par les exploitants, afin d'observer une évolution ou non de ces teneurs. Ces résultats ont été exploités par l'ARS Normandie dans une note appuyant la nécessité de mener une évaluation quantitative des risques sanitaires. L'exploitation de ces résultats de surveillance environnementale, sans que le lien puisse être suffisamment établi avec les autres volets de surveillance post-accident (conséquences sanitaires, agricoles...) pose la question du pilotage et de la coordination d'ensemble.

Le positionnement actuel de l'exploitant prévu par la législation des installations classées peut paraître peu compatible avec la mise en œuvre en urgence des premières mesures de surveillance dans l'environnement par les services de l'État ou agences compétentes, et la nécessité de partager les données rapidement afin de construire une stratégie complète sur toutes les matrices. La définition des plans de surveillance par la Dreal, le choix des bureaux d'études par l'exploitant, et le manque de maîtrise sur les délais de restitution peuvent également constituer une difficulté pour disposer rapidement des interprétations nécessaires en vue des évaluations sanitaires.

Il semble nécessaire de trouver un meilleur équilibre entre la pratique actuelle de prescription de l'ensemble des actions de surveillance environnementale à l'exploitant et une mise en œuvre directe de certaines mesures par les services de l'État, au moins en situation de crise.

Recommandation n° 10 : Clarifier la répartition entre les responsabilités et les obligations faites à l'industriel, d'une part, et les prérogatives de l'administration de l'État (Dreal), d'autre part, dans la législation et la réglementation sur les installations classées, afin d'améliorer et rendre plus efficiente la mise en œuvre de la surveillance environnementale.

2.2.4.3 Les premiers résultats de l'interprétation de l'état des milieux communiqués en février 2020 font état d'une pollution potentiellement liée au « bruit de fond »

L'interprétation de l'état des milieux doit permettre d'évaluer la dégradation des milieux imputable à l'incendie, et en cas de dégradation avérée, une évaluation de la compatibilité avec les usages⁷⁷. Elle a été réalisée à la demande de l'exploitant par un bureau d'étude spécialisé privé⁷⁸. Les premiers résultats de l'analyse des sols communiqués en novembre 2019 n'ont pas mis en évidence d'effet significatif de l'incendie.

Les résultats de la phase n° 1, qui concerne les zones de plus fortes retombées le jour de l'incendie soit 23 communes autour de Rouen, ont été communiqués en février 2020 par la préfecture et restent à

⁷⁶ Molécules retrouvées par ailleurs dans les résultats du plan de surveillance des EDCH.

⁷⁷ La démarche d'interprétation de l'état des milieux vise à différencier les situations qui permettent une libre jouissance des milieux, de celles qui sont susceptibles de poser un problème et de nécessiter des actions à envisager dans le cadre d'un plan de gestion. Lorsqu'il s'avère que l'état des milieux d'exposition est dégradé, en l'absence de valeur réglementaire de gestion sur les milieux d'exposition, une évaluation quantitative des risques sanitaires doit alors être menée. Les résultats sont interprétés à l'aide des intervalles d'appréciation des risques qui ont été définis spécifiquement pour cette démarche.

⁷⁸ Bureau d'études Ramboll, environment & health.

compléter d'ici juin 2020 par les résultats de la phase 2, permettant le ciblage au total de 215 communes des départements de la Seine-Maritime, de l'Aisne, du Nord, de l'Oise et de la Somme.

Les premiers résultats ne mettent pas en évidence d'incompatibilité d'usage et semblent retracer une pollution historique non directement ou exclusivement liée à l'incendie du 26 septembre 2019.

2.3 La « cellule post-accident technologique » n'a pas joué pleinement son rôle

2.3.1 La gestion post-accidentelle ne s'est pas formellement mise en place dans les conditions prévues par la doctrine

Le guide de gestion de l'impact environnemental et sanitaire en situation post-accidentelle, introduit par la circulaire du 20 février 2012 relative à la gestion des impacts environnementaux et sanitaires d'événements d'origine technologique, présente le rôle et les modalités de fonctionnement de la cellule post-accident technologique (CPA). Il s'agit d'une structure de coordination particulièrement importante pour la mise en œuvre coordonnée des premières actions de prélèvements, d'analyses et d'expertises nécessaires à la détermination des conséquences de l'accident sur l'environnement et sur la santé.

Il est préconisé qu'elle soit mise en place au sein du COD lorsque l'ampleur de l'événement implique son activation, sur décision du préfet. Le service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC) coordonne la mise en place et le fonctionnement de cette cellule dans sa phase initiale, et son pilotage peut être transféré au service le plus compétent si le suivi n'a plus lieu d'être interministériel.

Les services concernés se sont spontanément organisés en COD pour échanger sur leurs actions de prélèvements, mais la première réunion visant à structurer la démarche post-accidentelle ne s'est tenue officiellement en COD que le lundi 30 septembre. Les services ont échangé sur les démarches sectorielles engagées et ont exprimé les besoins de partage d'informations, notamment en termes d'outil cartographique. L'animation a été confiée à la Dreal qui a mis à disposition sa plate-forme électronique collaborative « Alfresco » pour que les données de chacun puissent y être versées.

La deuxième réunion de la cellule post-accidentelle s'est tenue le 8 octobre et a été formalisée dans un compte-rendu, de même que les réunions suivantes des 15 octobre, 5 et 19 novembre (indépendamment d'autres réunions de suivi organisées par la préfecture).

La mission constate que la gestion post-accidentelle n'a pas été formellement structurée dès la phase de suivi immédiat de l'incendie tel que préconisé par l'instruction de 2012, ainsi que l'absence d'outils dédiés. Les services se sont de fait organisés autour de la Dreal pour partager les informations dont ils disposaient mais sans qu'une interprétation d'ensemble et une approche coordonnée de la démarche de prélèvements et d'analyses soit rendue possible.

Il apparaît nécessaire, pour des événements de cette ampleur, que la cellule post-accidentelle soit constituée le plus rapidement possible à partir de l'activation du COD, à fréquence plus régulière afin de coordonner la mise en place des plans de prélèvements dans une perspective d'évaluation des risques sanitaires, et surtout qu'elle continue de se réunir une fois le COD désactivé sous l'égide du service le plus compétent désigné par le Préfet et tant que les enjeux de coordination interministérielle le nécessitent.

Enfin, il apparaît nécessaire que les exercices de préparation tiennent compte au mieux des risques de moyen et long terme en cas d'accident technologique.

Recommandation n° 11 : Mettre en œuvre les principes définis par le guide de gestion de l'impact environnemental et sanitaire en situation post-accidentelle, en particulier la nécessité d'activer sans délai, à l'échelon local, une cellule post-accidentelle et de la réunir

fréquemment et dans la durée, et organiser des exercices spécifiques prenant en compte ces aspects.

2.3.2 L'absence de coordination a complexifié les évaluations environnementales et sanitaires

Si les enjeux de prélèvements sont immédiatement apparus et ont été pris en compte par chaque service dans son champ de compétence tels qu'évoqué *supra*, la coordination nécessaire à une approche de la surveillance transversale et globale n'a pas été assurée immédiatement au sein du COD par la cellule post-accidentelle. Les services de l'État ont suivi, « chacun dans son couloir » (selon une expression entendue plusieurs fois de la part de différentes personnalités auditionnées), des logiques propres à leurs compétences et responsabilités respectives sans mise en commun préalable afin de construire une approche globale utile à l'évaluation d'ensemble des conséquences de l'incendie et des risques sanitaires associés.

En particulier, l'absence de cartographie commune à l'ensemble des prélèvements et des formats de présentation des résultats d'analyses non harmonisés ont rendu l'exploitation des données particulièrement difficile.

La plate-forme Alfresco s'est révélée utile en tant que lieu unique de collecte des informations ; elle s'est néanmoins avérée être un site « d'entrepôt » de données peu exploitables notamment du fait de leur nombre et de la différence de formats. Cet écueil suggère que la construction d'un ensemble de référentiels structurés (géographiques, composition : identité, unité, support, méthode analytique...) pour l'ensemble des données, avec une codification commune, apparaît nécessaire a minima pour permettre une interprétation « transversale » de l'ensemble des résultats acquis.

Tel que souligné par l'Anses dans ses différents avis, ainsi que par Santé publique France, cette approche en silos a complexifié le travail des experts et rendu les évaluations moins pertinentes, notamment du fait de la difficulté à effectuer des rapprochements entre les résultats d'analyses de prélèvements effectués dans différentes matrices sans logique d'ensemble (absence de géolocalisation des premiers prélèvements, de prélèvements de sols corrélés aux prélèvements agricoles utiles à la gestion des élevages à long terme, de protocole de prélèvements ou de préparation des échantillons). Il est absolument nécessaire que les recueils de données soient conçus dès le départ pour permettre in fine l'évaluation de l'exposition des populations.

Recommandation n° 12 : Organiser un cadre technique de référence interministériel de partage des données et de cartographie permettant, en cas d'accident technologique, d'élaborer un dispositif de gestion adapté aux besoins des différents administrations et agences d'expertise.

2.4 Les risques sanitaires de moyen et long terme ont été un enjeu majeur de la gestion de la crise renforcé par leur caractère potentiellement anxiogène

2.4.1 Le traitement des risques liés à l'amiante et des demandes de prélèvements biologiques par certains habitants a été particulièrement sensible

2.4.1.1 Les risques liés à l'amiante ont d'abord été considérés sur le site de l'usine, puis la recherche a été élargie et un protocole spécifique a été mis en place pour collecter les fragments dispersés

La présence d'amiante dans les toitures en fibrociment incendiées a été identifiée dès le jeudi 26 septembre par les intervenants impliqués dans l'extinction de l'incendie. Les employés de l'usine Lubrizol présents et les sapeurs-pompiers ont porté les masques de protection de niveau adéquat (FFP3)

afin de prévenir les risques liés à l'inhalation de fibres d'amiante éventuellement dispersées dans l'air à proximité immédiate du site⁷⁹.

La nécessité pour l'exploitant de réaliser des prélèvements sur les résidus sur site pour vérifier la présence d'amiante et sa dispersion éventuelle a été évoquée en COD à partir du vendredi 27 septembre. Les premières mesures du niveau de fibres d'amiante dans l'air et dans les matériaux ont été réalisées sur le site de l'usine Lubrizol et en proximité immédiate par un laboratoire d'analyse privé à la demande de l'exploitant avec des résultats obtenus le 30 septembre.

Tableau 4 : Organisation des mesures d'amiante dans l'air et au sol (dépôt de poussières)

Date des campagnes de prélèvement	Périmètre de la recherche d'amiante	Organisme impliqué
28/09	Recherche d'amiante (air et lingettes) chez Lubrizol et à 300 m	Veritas/Eurofins
30/09 et 02/10	Recherche d'amiante (air) jusqu'à 15 km	Veritas/Eurofins
02/10	Recherche d'amiante (air) dans un rayon de 800 m	Veritas/Eurofins

Source : Mission, à partir des résultats d'analyses Veritas/Eurofins et données de la préfecture de la Seine-Maritime.

La préfecture a communiqué sur le sujet de l'amiante à partir du samedi 28 septembre. Les résultats ont été communiqués dès leur obtention, le 1^{er} octobre, faisant état de concentrations en fibres relevées sur site toutes inférieures à trois fibres par litre d'air (la réglementation fixant le seuil à cinq fibres par litre d'air) et aucune fibre d'amiante trouvée sur les surfaces.

Les résultats des campagnes complémentaires effectuées à distance du site et sur demande de la préfecture en réponse aux inquiétudes de la population ont été communiqués à partir du 5 octobre, les résultats étant inférieurs aux seuils.

L'Ineris a également travaillé sur un modèle de dispersion des fibres d'amiante⁸⁰ puis l'expert de l'institut qui s'est rendu sur site le lundi 30 septembre a pu constater une dégradation mécanique de la toiture et la projection de fragments de grande taille sur une distance maximale estimée à cinq ou six kilomètres, sans dispersion particulière.

La présence de fragments de toiture en fibrociment dans les jardins privés et sur la voie publique a nécessité l'adaptation de protocoles d'enlèvement adaptés tout en garantissant le niveau de protection des intervenants. Les plans de retrait ont été analysés par la Direccte en urgence à partir du 2 octobre concernant les particuliers, puis les 18 octobre et 12 novembre concernant la voie publique. Les autres opérations ont concerné les entreprises touchées par l'incendie ou voisines.

La communication à la population du protocole d'enlèvement des fragments amiantés et la mise en place du numéro vert dédié permettant de joindre l'entreprise responsable des interventions (mandatée par Lubrizol) a été assurée le 5 octobre. En l'attente, des consignes avaient été données afin que les fragments ne soient pas manipulés dès le 1^{er} octobre.

Malgré l'enchaînement de ces mesures, dont la mise en œuvre s'est faite dans des délais très courts tout en garantissant la sécurité des opérations et leur explicitation progressive, la population a ressenti une vive inquiétude vis-à-vis du risque amiante, relayée par la presse.

⁷⁹ Les responsables de l'usine Lubrizol ont indiqué à la mission avoir fourni les masques de protection FFP3 aux intervenants du Sdis.

⁸⁰ Source : Ineris le samedi 28/09 : modélisation de la dispersion des particules d'amiante transportées par le panache à la suite de la ruine du toit en fibrociment (avis Casu n° 3 pour la Dreal rendu le 29/09 à 15 h 30).

En particulier, les bulletins d'analyse mis en ligne sans notice explicative ont pu s'avérer de lecture et de compréhension difficiles, avec des teneurs maximales pouvant apparaître supérieures aux valeurs annoncées par la préfecture.

2.4.1.2 Le refus de la réalisation de prélèvements biologiques en population par les experts au motif de non représentativité des résultats d'analyses n'a pas été compris

Des demandes de certains habitants ont émergé début octobre afin de réaliser des dosages de polluants dans les prélèvements sanguins ou d'urine en population générale, ainsi que des analyses dans le lait maternel afin d'évaluer le niveau de contamination et garantir l'innocuité pour les nourrissons allaités.

Ces demandes ont été rejetées sur indications de Santé publique France et de l'Anses⁸¹, notamment au vu des premiers résultats de surveillance environnementale, des recommandations sanitaires faites visant à protéger des expositions, et au motif de la non représentativité des résultats d'analyses du fait du faible nombre d'échantillons et des difficultés d'exploitation qui s'ensuivraient.

La nécessité de disposer d'hypothèses solides sur les substances à prélever dans des bilans individuels, afin de corréler des résultats de mesure à un impact potentiel de l'incendie et non d'une exposition antérieure liée à une pollution locale a été explicitée ultérieurement lors des auditions parlementaires, par la ministre chargée de la santé notamment. L'opportunité de la mise en place d'une biosurveillance en population a été conditionnée par Santé publique France à l'obtention des résultats de la surveillance environnementale afin de déterminer si des expositions de long terme susceptibles de générer des effets sanitaires nécessitaient un suivi épidémiologique.

Certaines analyses ont tout de même été réalisées sur initiatives individuelles, parfois soutenues par des associations ou des avocats (financement, recours). Les résultats rendus publics, repris par la presse nationale et locale et non interprétés, ont alimenté les craintes de la population⁸². Le refus de prise en compte de cette demande a pu être ressenti par la population comme une incompréhension et un rejet de ses inquiétudes par les autorités.

Une réflexion doit être menée sur la manière d'appréhender les initiatives de la population en termes de biosurveillance.

2.4.2 Les intervenants exposés ont manifesté des inquiétudes malgré la mise en place d'un suivi médical spécifique, poursuivi dans le cadre d'un groupe d'alerte en santé travail

2.4.2.1 Un protocole de surveillance commun a été mis en place par la Direccte à destination de l'ensemble des intervenants publics et privés exposés, à l'exception des sapeurs-pompiers suivis par ailleurs

Dès le 26 septembre, la Direccte a pris contact avec les trois principaux services de santé au travail interentreprises (SSTI) de Rouen afin qu'ils se mettent à disposition des employeurs et des salariés et répondent aux demandes de conseils et de suivi individuel.

Le 30 septembre, la Direccte a adressé aux trois SSTI et neuf services de santé au travail autonomes de Rouen une grille de recueil individuel pour les médecins du travail, co-construite avec le chef du service de

⁸¹ Source : Point de situation n° 4 du 7 octobre 2019 de la cellule nationale d'appui « L'ARS Normandie relaie également de fortes préoccupations sur le lait maternel. SpF et l'Anses expliquent qu'il n'y a pas d'indication à la réalisation de bilans individuels, ni à la mise en place d'un suivi spécifique pour les femmes enceintes ou les femmes allaitantes, - si les recommandations sanitaires fournies pour la population générale sont appliquées il n'y a pas de contre-indication à l'allaitement. ».

⁸² Source : Article 20 minutes du 24 janvier 2020 « Incendie de Lubrizol à Rouen : Un pic d'hydrocarbures relevé dans le lait maternel de femmes enceintes », relatant que « Les résultats des tests, dévoilés ce mercredi par 76actu, montrent que les taux d'éthylbenzène et de xylène dans le lait maternel ont fortement augmenté après l'accident, survenu le 26 septembre 2019. ».

santé au travail et de pathologie professionnelle du CHRU de Rouen, un médecin du travail du SSTI et le médecin inspecteur du travail de la Direccte.

Ce recueil a été prévu pour une traçabilité individuelle et une exploitation collective, comprenant les conditions d'expositions, le relevé des plaintes et symptômes en lien avec l'exposition, les données de l'examen clinique, la présence de facteurs de risques individuels, les éventuelles orientations pour prise en charge, les examens complémentaires possibles avec la recommandation d'une numération de formule sanguine à J0 et J+15 pour les salariés de première ligne (directement sur le site) par rapport aux éventuelles expositions aux composés organiques et au benzène. Un appui à l'inspection du travail sur les protocoles de prise en charge psychologique des salariés mis en place par Lubrizol et NL logistique a également été réalisé, afin notamment de développer le volet « prise en charge collective ».

Des remontées hebdomadaires des services de santé au travail autonomes et indépendants, de la préfecture pour le suivi des agents de la police nationale et du centre national de gestion de la fonction publique de Seine-Maritime (soit au total 15 services), ont été organisées par la Direccte afin de suivre le nombre de visites médicales, de bilans biologiques et en particulier des bilans pouvant être qualifiés d'« anormaux ».

Les sapeurs-pompiers ont fait l'objet d'un protocole de suivi spécifique mis en place par le service de santé et de secours médical du Sdis de Seine-Maritime, en lien avec le service de santé au travail de l'entreprise Lubrizol et le chef du service de santé au travail et de pathologie professionnelle du CHRU de Rouen. Du fait de l'apparition de taux de benzène anormaux⁸³, le protocole initial a été complété par un examen complémentaire à 15 jours pour les premières analyses réalisées (T0) présentant des variations par rapport aux valeurs de référence des différents examens.

Les inquiétudes des sapeurs-pompiers, relayées dans la presse, ont impliqué la tenue d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) extraordinaire dès le vendredi 27 septembre ainsi que plusieurs communications dans les jours qui ont suivi⁸⁴.

Les indicateurs biologiques d'exposition des premières heures n'ont pas été mesurés lors de cet événement. Des prélèvements dans les liquides biologiques le jour de l'intervention ou au plus tard le lendemain matin à titre conservatoire auraient donné beaucoup d'information par rapport aux valeurs de référence disponibles en population générale. Il s'agit d'une pratique à organiser en amont de ce type d'événements.

Les conditions de travail autour de la dépollution du site ont par ailleurs fait l'objet d'un suivi renforcé par les inspecteurs du travail de la Direccte.

2.4.2.2 Les premiers résultats de biosurveillance ont justifié la mise en place d'un groupe d'alerte en santé travail (Gast)

Le 21 octobre 2019, au vu des résultats de surveillance obtenus, la Direccte a proposé au préfet de solliciter auprès de Santé publique France la mise en place d'un groupe d'alerte en santé travail, dont l'objectif est d'organiser la réponse aux signalements d'événements sanitaires inhabituels en milieu professionnel.

Le bilan communiqué par la Direccte à la cellule inter-régionale d'épidémiologie de Normandie (antenne de Santé publique France en région), afin de relayer la demande de déclenchement du Gast, faisait ainsi état au 24 octobre 2019 de 856 visites médicales réalisées par les médecins du travail des services de santé au

⁸³ Source : entretien de la mission avec le Pr Gehanno, chef du service de santé au travail et de pathologie professionnelle du CHRU de Rouen, le 13 février 2020.

⁸⁴ Source : communiqués de presse du directeur du Sdis 76 du 30 septembre, 2 octobre et 16 octobre 2019.

travail autonomes et interentreprises ainsi que pour les policiers, avec 326 résultats reçus sur 670 bilans sanguins prescrits, dont 10 % présentant des anomalies.

Si la structure du Gast existait en Normandie depuis septembre 2017 (membres identifiés), le groupe n'avait encore jamais été activé avant la sollicitation de la Direccte le 29 octobre 2019. Dans le cadre de l'incendie à Rouen, le Gast a eu ainsi pour objectif de dresser l'état des lieux des données disponibles concernant la santé de la population des travailleurs exposés. Ces informations devaient permettre aux membres du Gast de (i) juger s'il y a eu un signal sanitaire (exposition ou effet sanitaire particulier attribuable à l'incendie pour une catégorie de travailleurs), (ii) contribuer à orienter le suivi médical individuel (recommandé par la Direccte et la consultation de pathologies professionnelles) et (iii) déterminer le suivi épidémiologique qui pourrait être mis en place. Le Sdis 76 n'est pas représenté au sein du Gast mais des échanges ont pu être organisés pour recueillir les informations nécessaires.

Dans le bilan fourni par Santé publique France à la mission dans le cadre de ses auditions, à la date du 30 janvier 2020 : *« les services de santé au travail avaient réalisé 1 082 visites médicales. Ces visites ont donné lieu à la prescription de 1 154 bilans sanguins (dosages relatifs aux fonctions hépatiques et pancréatiques, la formule leucocytaire, et les fonctions rénales) pour lesquels 74 % des résultats ont été obtenus (n=859). Parmi les bilans sanguins obtenus, 82 salariés présentaient au moins une anomalie pour l'un des dosages prescrits. Les suivis sont actuellement toujours en cours. Les remontées des dosages à 1 mois ne sont pas encore complètes et des dosages à 6 mois doivent encore être réalisés. ».*

À noter que ce bilan n'incluait pas les dosages réalisés parmi les sapeurs-pompiers professionnels. Les échanges étant alors en cours avec le Sdis de la Seine-Maritime afin d'obtenir des données détaillées et non agrégées, fournies par ailleurs.

Ses éléments plaident pour une harmonisation du suivi des intervenants et particulièrement des intervenants les plus exposés, dès les premières heures après un accident, afin de cibler les recherches et limiter les inquiétudes par rapport à un suivi qui pourrait être jugé insuffisant ou de premières analyses dont les résultats seraient difficiles à interpréter. La Direccte, les services de santé au travail et les services de santé des Sdis, ainsi que les responsables des services de pathologies professionnelles des établissements de santé qui en disposent jouent dans ce cadre un rôle particulièrement important. Cette réflexion pourrait être menée au niveau national.

Recommandation n° 13 : Définir au niveau national des protocoles et des moyens de suivi des expositions dès les premières heures communs à l'ensemble des intervenants (publics et privés) les plus exposés en cas d'accident technologique.

2.4.3 Les professionnels de santé libéraux n'ont pas été assez associés pour accompagner l'information de la population sur les enjeux sanitaires, dès l'alerte

2.4.3.1 L'information a été tardive et non directement adressée aux professionnels de santé

Les messages d'information et d'alerte ont été adressés via les ordres et les unions régionales des professionnels de santé⁸⁵ (URPS). Des réunions se sont ensuite tenues avec les représentations professionnelles le 4 octobre (réunion d'échange avec les professionnels CHU de Rouen) et le 9 octobre (réunion d'information et d'appui avec les représentants des URPS et ordres), aboutissant le 10 octobre à une lettre d'information aux professionnels de santé ainsi qu'à la diffusion de notes de synthèse.

La seule transmission aux URPS et aux ordres des points de situation et des liens vers les sites internet de l'ARS et de la préfecture n'a pas été suffisante pour permettre aux professionnels de santé en exercice,

⁸⁵ Par mail de l'ARS les 26, 27 et 29 septembre et courrier commun de l'ARS, des ordres et URPS du 30 septembre 2019.

qu'ils soient médecins, infirmiers, pharmaciens, kinésithérapeutes... de répondre facilement et immédiatement lors de la crise aux questions de leurs patients.

La nécessité d'envoyer plus précocement les messages d'alerte, même si les consignes ne sont pas stabilisées, et de construire des supports de communication et des messages à destination des professionnels de santé dès les premiers instants de la crise, est apparue opportune à l'ensemble de la profession.

Les inquiétudes que la population a pu formuler aux professionnels de santé n'ont pas non plus pu faire l'objet de remontées spécifiques vers l'ARS et les autorités chargées de la gestion de la crise, qui auraient pu produire en réponse des éléments de langage utiles aux professionnels de santé⁸⁶.

2.4.3.2 La mise en place de circuits d'alerte et d'information dédiés vers les professionnels de santé au niveau du territoire est nécessaire

L'ARS ne dispose pas des coordonnées individuelles (téléphone, courriels) des professionnels de santé. Des dispositions législatives prévoient que les nouveaux inscrits aux ordres professionnels transmettent leur adresse courriel lors de leur enregistrement mais les circuits d'information sont différents d'une profession à l'autre et le niveau de couverture est variable (bonne couverture mail pour les infirmiers, moins bonne pour les médecins, information privilégiée par le « dossier pharmaceutique » pour les pharmaciens...) ⁸⁷. Les organisations professionnelles ont par ailleurs indiqué à la mission ne pas disposer des moyens pour relayer une information en urgence et estiment ne pas être outillées pour.

Il existe au niveau national un outil dit « DGS-Urgent », mis en place par le ministère de la santé, auquel les professionnels de santé peuvent s'inscrire de manière volontaire en renseignant leurs coordonnées électroniques, leur permettant d'être destinataires de messages d'alerte et de points de situation réalisés par le centre opérationnel de réception et de régulation des urgences sanitaires et sociales (CORRUSS) en cas d'évènement à conséquences sanitaires sur le territoire. Cet outil rassemble aujourd'hui plus de 900 000 adresses électroniques de professionnels de santé au niveau national.

L'utilisation de cet outil se fait habituellement au niveau national mais il est possible de le territorialiser (au niveau régional et départemental) sur demande de l'ARS à la direction générale de la santé (DGS), permettant alors d'envoyer des messages plus directement aux professionnels de santé. Des messages peuvent aussi être relayés par le niveau national aux pharmacies via le conseil national de l'ordre des pharmaciens et le dossier pharmaceutique (les ordinateurs ne peuvent se connecter tant que le message n'est pas lu). Il existe également un système de messagerie sécurisée « MSSanté » déployé depuis 2015 par l'ASIP Santé, missionnée par la direction générale de l'offre de soins, à la fois dans les établissements de santé mais également auprès des professionnels, permettant de leur adresser des informations spécifiquement.

Cette mobilisation n'a pas été faite par l'ARS, ni proposée par la DGS dans le cadre de l'incendie du 26 septembre.

Recommandation n° 14 : Protocoliser l'usage des outils permettant aux ARS d'informer directement les professionnels de santé de leur territoire en situation de crise.

⁸⁶ Exemple d'un représentant de l'Ordre des pharmaciens contacté le samedi 28/09 matin par BFM TV, dans sa pharmacie, afin de répondre à la question « faut-il mettre des masques ? ». En l'absence d'information des autorités et la réponse a été apportée sur la base d'un discours individuel.

⁸⁷ Source : ARS Normandie.

2.4.4 Les protocoles de surveillance sanitaire s'inscrivent dans un temps long difficilement compréhensible au regard des fortes attentes

2.4.4.1 La définition et le pilotage du suivi sanitaire de la population sur le moyen et long terme ont été confiés à Santé publique France, dans la suite des études environnementales

Les premières recommandations sanitaires ont été définies et mises en œuvre au niveau local par le préfet en lien avec l'ARS afin de limiter l'exposition aux fumées et aux retombées et protéger les personnes les plus vulnérables. Le risque résiduel d'exposition aux conséquences de l'incendie est constitué par une imprégnation éventuelle de l'environnement et serait alors lié à l'ingestion de denrées alimentaires d'origine végétale ou animale souillées par des suies ou des dépôts atmosphériques. Le risque est également d'ordre psychologique pour la population confrontée à un tel événement.

Afin d'estimer ces risques et dimensionner le suivi sanitaire suite à l'incendie, Santé publique France a été saisie par la directeur général de la santé le 8 octobre. La réponse de l'agence apportée le 17 octobre identifie plusieurs axes de travail basés en premier lieu sur l'observation environnementale des effets de l'incendie et la détection d'une éventuelle imprégnation de l'environnement à certaines molécules. Selon les résultats de ces premières observations, les études sanitaires en population seront menées. En l'attente, aucun suivi médical spécifique ni examen biologique n'a été recommandé.

Les études proposées par Santé publique France s'articulent autour de quatre axes : une étude de santé déclarée et de suivi à moyen et long terme en population sur un échantillon représentatif ; le suivi d'indicateurs en lien avec les effets sur la santé, à long terme, d'une exposition de courte durée lors de l'incendie, psychologiques notamment ; le suivi des travailleurs exposés (évoqué *infra*) ; la mise en place d'une bio-surveillance en fonction des résultats de l'évaluation quantitative des risques sanitaires (EQRS) susceptible d'être engagée en fonction des résultats de l'interprétation de l'état des milieux (IEM).

La démarche de surveillance sanitaire proposée par Santé publique France est une démarche de long terme. Pour ce faire, différents groupes ont été mis en place avant la fin de l'année 2019 : une équipe projet au sein de l'agence et un comité d'appui thématique afin de valider les choix scientifiques. Le lancement d'un « groupe santé » au niveau local a été assuré début 2020, notamment pour contribuer à l'étude de santé déclarée en population⁸⁸. Le calendrier prévisionnel de l'ensemble de ces travaux s'étend sur l'année 2020 pour des résultats à échéance de un voire deux ans après l'évènement.

Par ailleurs, si les quatre approches prévues peuvent être menées séparément, elles dépendent des résultats de la surveillance environnementale afin de déterminer au mieux le territoire concerné et de caractériser les effets. Les résultats complets et définitifs de l'interprétation de l'état des milieux (IEM) ne sont prévus que pour juin 2020. La réalisation de l'évaluation quantitative des risques sanitaires imposée à l'exploitant est également un préalable à la mise en place éventuelle d'une biosurveillance en population (cf. infographie en Annexe n° 13 :). Il est prévu qu'elle soit produite sous un mois à compter de la remise de l'IEM et qu'une tierce expertise indépendante soit réalisée sous l'égide de l'ARS et de l'inspection des installations classées.

Les attentes au niveau local sont fortes et les délais nécessaires à l'ensemble de ces études scientifiques, complexes et liées entre elles, peuvent induire de l'incompréhension et un sentiment de non prise en compte des inquiétudes par la population. **Il apparaît nécessaire que les autorités intègrent et expliquent davantage cette dimension scientifique face à la pression politique et médiatique.**

⁸⁸ La première réunion du « groupe santé » s'est tenue le 13 janvier 2020 dans les locaux de l'ARS Normandie à Rouen.

2.4.4.2 La population est associée au suivi sanitaire dans le cadre d'une démarche participative, qui doit mieux intégrer les autorités sanitaires au niveau local

La mise en place d'une démarche participative intégrant la contribution de la population à la construction des études a été jugée essentielle par Santé publique France. Les représentants de la population sont également des relais d'information auprès de leurs concitoyens sur le déroulement des études et pour expliquer les résultats une fois obtenus, permettant une meilleure acceptation.

Le « groupe santé » associe ainsi des élus, des associations locales, des professionnels de santé. Tel qu'évoqué par Santé publique France à la mission, l'enjeu est de laisser de l'espace à la pédagogie participative (dont les méthodes sont décrites par ailleurs), et d'intégrer les questionnements de la population dans l'étude afin de la faire mieux accepter.

Dans ce cadre, l'ARS n'a pas été intégrée au groupe santé, notamment selon Santé publique France afin de créer un espace de réflexion plus libre, en l'absence des représentants des autorités intervenues dans la gestion de la crise et envers lesquelles une défiance aurait pu s'installer. Ce choix discutable a pu rendre encore plus difficile le positionnement de l'ARS intervenue dès le début de la crise pour la définition et la mise en œuvre des recommandations sanitaires, contribuant éventuellement à altérer son crédit et à introduire du doute quant à sa légitimité dans le domaine sanitaire.

L'ARS Normandie n'a pas non plus participé aux choix stratégiques et aux modalités méthodologiques des études de suivi de la population. Elle a toutefois été associée à la communication autour de ces études et à la justification des choix opérés par Santé publique France.

Il apparaît important que les travaux d'évaluation des effets sur la santé à moyen et long terme impliquent pleinement les autorités locales compétentes sur le sujet et qu'une réflexion soit menée en lien avec elles afin de maintenir le lien de confiance avec la population.

2.5 Des conséquences économiques importantes notamment pour le secteur agricole

2.5.1 Des conséquences économiques importantes et variées pour le secteur agricole accompagnées d'une décision rapide d'indemnisation par l'industriel

Compte-tenu des mesures de restriction, la production agricole a été fortement touchée dans le département de la Seine-Maritime comme dans les départements de la région Hauts-de-France concernés par les retombées de suies. Les restrictions ont touché environ 3 000 producteurs dont 425 éleveurs laitiers. Si certaines productions ont dû être détruites (lait, œufs, maraîchage), d'autres ont pu être utilisées ou commercialisées après la levée des mesures de restriction (betteraves, pommes de terre, ensilages de maïs, vergers...).

Jusqu'à la levée des mesures de restriction (le 14 octobre pour le lait et le 18 octobre pour les autres productions), les producteurs de lait, nombreux dans la zone concernée, ont subi les conséquences les plus lourdes. La décision prise par le centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL), à la demande de l'interprofession laitière, de se substituer aux entreprises de transformation pour assurer le paiement du lait à l'échéance prévue du 15 octobre, a été un élément essentiel pour la tranquillité morale et la sécurité économique des producteurs de lait.

Toutes les productions agricoles ne disposent pas d'une organisation économique de filière équivalente à celle de l'interprofession laitière. C'est notamment le cas des maraîchers, qui ne pouvaient plus commercialiser leur production et ont pu se trouver pénalisés, même après la levée des mesures de restriction, par l'image négative liée à la localisation de leur exploitation dans la zone soumise à restriction (ou à proximité de celle-ci).

La décision rapide de la région de Normandie d'apporter une aide exceptionnelle aux exploitants agricoles et piscicoles touchés par l'incendie, sous la forme d'une avance remboursable plafonnée à 10 000 euros par exploitation, a permis de répondre aux demandes les plus urgentes.

Afin de disposer d'une vue d'ensemble des conséquences économiques, les Draaf de Normandie et Hauts-de-France ont réalisé des estimations des pertes agricoles en utilisant cependant des méthodologies différentes. À la date du 22 octobre, ces pertes ont été estimées à près de 5 millions d'euros pour les « pertes effectives » correspondant aux productions détruites et à plus de 60 millions d'euros pour les « pertes potentielles ».

La mise en place le 25 octobre du premier fonds de solidarité visant à indemniser les agriculteurs touchés par l'incendie (ainsi que le CNIEL pour le paiement du lait), sur la base d'une convention signée entre le fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE), la société Lubrizol et la société Exetech, mandatée par Lubrizol pour assurer la gestion des dossiers d'indemnisation, n'a pas permis à la mission de disposer d'un bilan précis des conséquences économiques de l'incendie sur la production agricole, ces fonds étant gérés par des acteurs privés. Elles peuvent cependant être estimées à quelques dizaines de millions d'euros.

La mission souligne que ce dispositif d'indemnisation a été mis en place avec un rôle majeur du FMSE, seule organisation agricole disposant d'un accès aux dossiers des bénéficiaires potentiels. L'absence des Draaf comme des chambres d'agriculture dans le suivi de l'indemnisation des pertes économiques a conduit certains interlocuteurs de premier plan à signaler qu'ils étaient « aveugles » sur la gestion de ce dossier.

2.5.2 Des pertes économiques réelles pour les commerçants, mais difficiles à chiffrer

Si les conséquences de l'incendie sur l'activité des commerçants ont été réelles, notamment pour la ville de Rouen et les communes limitrophes, elles ont été de courte durée en comparaison de ses effets sur les activités agricoles. Par ailleurs, il est probable que cet effet immédiat a été en partie compensé par le report d'achats sur les jours et les semaines suivantes.

Aucune synthèse n'étant disponible, la mission n'a pas obtenu de données chiffrées sur les pertes économiques, au-delà du nombre de 120 dossiers déposés au titre du deuxième fonds d'indemnisation mis en place par Lubrizol relatif aux conséquences économiques hors activité agricole. Un troisième fonds permettant de traiter les réclamations hors conséquences économiques, sur lequel la mission ne dispose pas d'informations, a également été mis en place.

La mission considère souhaitable qu'un bilan régulier portant sur la gestion de ces trois fonds soit adressé aux autorités publiques et qu'une synthèse soit communiquée aux différentes parties prenantes.

2.5.3 La mise en place d'un dispositif de mise en activité partielle

Dès le 26 septembre, la cellule de continuité économique a été activée, permettant de transmettre aux acteurs économiques concernés une bonne appréciation de la situation accidentelle et de préparer les instructions pour la mise en place d'un dispositif de mise en activité partielle. La période de dépôt des demandes relatives au dispositif exceptionnel d'activité partielle a été initiée le 26 septembre et prolongée jusqu'à la fin d'année 2019 afin de permettre à toutes les entreprises de s'approprier le dispositif.

Au titre du chômage partiel, à la fin du mois de février 2020, 171 demandes d'indemnisation ont été déposées et instruites par la Direccte de Normandie, concernant 3 655 salariés pour plus de 250 000 heures autorisées. Un peu plus de 15 % de ces heures autorisées ont été indemnisées. À noter que 122 demandes portent sur les journées comprises entre le 26 et le 30 septembre 2019, et 114 dossiers ont été

entièrement indemnisés et clôturés à ce jour, soit 67 % des demandes déposées. Les autres demandes sont encore en cours d'instruction car l'impact sur l'activité a perduré dans le temps.

2.5.4 La prise en charge des coûts des différents dispositifs de surveillance

Au-delà du plan de surveillance environnemental prescrit dans le cadre de la législation ICPE, l'entreprise Lubrizol a assuré le financement des dispositifs de surveillance environnementale ainsi que des eaux destinées à la consommation humaine. Pour des raisons liées au cadre juridique applicable au contrôle sanitaire de la chaîne alimentaire (qui distingue les autocontrôles des professionnels et les contrôles officiels réalisés par les autorités compétentes), le coût des prélèvements et des analyses a été entièrement pris en charge par la DGAL et la DGCCRF. Une demande de remboursement a ensuite été effectuée par la DGAL, qui a assumé l'essentiel des coûts du dispositif de surveillance (les analyses demandées par la DGCCRF ont été, pour la plus grande partie d'entre elles, effectuées par le SCL).

La mission considère que, dans le cadre exceptionnel d'un accident industriel, il serait justifié de clarifier les conditions de prise en charge de l'ensemble des coûts relatifs aux différents dispositifs de surveillance (suivi agricole et sanitaire notamment).

3 LA COORDINATION DES ACTIONS IMMEDIATES ET DE LONG TERME LIEES A UN ACCIDENT INDUSTRIEL

Si cet évènement a été essentiellement géré au niveau local (3.1), il a nécessité une forte coordination de l'échelon national notamment pour la gestion des conséquences de l'accident (3.2). Il apparaît, plus généralement, nécessaire de mettre en place un dispositif de renforts pour appuyer les administrations territoriales chargées la gestion de crise (3.3) et d'adapter les modalités de mobilisation des agences (3.4). Même si elles ont principalement concerné le département de la Seine-Maritime, les conséquences de l'accident ont également dû être gérées au sein de la région Hauts-de-France (3.5).

3.1 L'évènement et ses suites ont été gérées au niveau local, en l'absence de déclenchement de la CIC

3.1.1 La gestion opérationnelle de l'incendie et de ses suites a été pilotée sur le terrain par le préfet, avec l'appui du niveau national

Entre le 26 et le 30 septembre, la gestion opérationnelle de l'évènement a été uniquement assurée au niveau local par le préfet de la Seine-Maritime, avec le soutien des directions d'administration centrale à chacun de leurs services territoriaux et la mobilisation des cellules de gestion de crise des ministères concernés. Il est à noter dans ce cadre une mobilisation rapide des cellules de gestion de crise des ministères concernés : la cellule ministérielle de veille opérationnelle et d'alerte (CMVOA) du ministère chargé l'environnement, le centre opérationnel de réception et de régulation des urgences sanitaires (CORRUSS) du ministère chargé de la santé, le centre opérationnel de gestion interministériel des crises (COGIC) du ministère de l'intérieur et la cellule de crise du ministère de l'agriculture ont été mobilisés rapidement.

Cette modalité de gestion est conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales et du code de la sécurité intérieure qui confèrent des prérogatives étendues aux préfets de département en matière de gestion des crises. En temps de crise, le préfet est « *le véritable directeur des opérations chargé d'assurer la cohérence de l'action publique par la coordination de l'ensemble des acteurs publics, privés, associatifs et des collectivités territoriales* »⁸⁹.

À partir du 30 septembre, les inquiétudes sur la gestion de la crise ont été reprises avec une forte intensité par la presse nationale (voir la partie 4 sur la communication).

3.1.2 Le déclenchement de la CIC est une décision d'opportunité relevant du Gouvernement

Dès lors qu'une situation d'urgence, par son caractère exceptionnel, ou l'ampleur de sa dimension politique et médiatique, requiert des décisions prises au niveau national et de façon interministérielle, la cellule interministérielle de crise (CIC) peut être activée par le Premier ministre et à la demande du ministre « *chargé du secteur affecté par la crise* ». La circulaire du 1^{er} juillet 2019 sur l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures rappelle que la crise devient majeure lorsqu'elle affecte plusieurs secteurs ministériels et impose en conséquence une réponse globale de l'État. L'intensité de la crise est évaluée à l'aune des critères suivants : les conséquences sur l'intégrité physique et la sécurité de la population, la dimension politique et médiatique, l'atteinte qu'elle porte aux intérêts vitaux de la Nation, les conséquences sociales, économiques et environnementales, l'ampleur territoriale, voire internationale.

⁸⁹ Instruction du ministre de l'intérieur NOR INTE1513249J du 8 juin 2015 sur les responsabilités du préfet en cas de crise.

Dans ce cas, le rôle de la CIC est d'assurer la conduite opérationnelle de la crise au niveau national et dans sa dimension interministérielle.

En l'occurrence et s'agissant des événements du 26 septembre 2019, la CIC n'a pas été activée compte tenu de la typologie et des conséquences de l'accident : l'absence d'atteinte à l'intégrité physique des personnes, des dégâts matériels limités aux sites des deux entreprises touchées, une pression médiatique au niveau national détournée par le décès du Président de la République Jacques Chirac dans les tout premiers jours qui ont suivi l'incendie. Par ailleurs, la crise a été considérée comme essentiellement locale, pour laquelle la conduite opérationnelle par le préfet semblait parfaitement adaptée à la situation.

L'incendie ayant rapidement été maîtrisé sans dégâts majeurs grâce aux efforts conjugués des services de secours, de l'entreprise Lubrizol et de la préfecture, les autorités nationales et locales n'ont pas immédiatement pris conscience de toute la complexité potentielle de la situation post-accidentelle, ce qui peut expliquer l'absence de déclenchement de la CIC. Plusieurs interlocuteurs ont indiqué à la mission que la non-activation de la CIC avait pu nuire au travail de coordination interministérielle, cette situation ayant été compensée dès le 2 octobre par l'organisation spécifique mise en place sous l'autorité du cabinet du Premier ministre (RIM et CNA).

En 2013, après l'accident qui avait lui aussi touché l'usine Lubrizol (dégagement de gaz mercaptan), le Premier ministre avait décidé d'activer la cellule interministérielle de crise sur proposition du ministre de l'intérieur le 22 janvier, l'accident s'étant produit le 21 janvier au matin. La CIC s'est réunie entre 12 h 00 et jusqu'à au-delà de 22 h 00 pour assurer la coordination des ministères concernés par la crise (intérieur, écologie- développement durable-énergie, santé). Cet accident s'était cependant inscrit dans un contexte particulier, le préfet de la Seine-Maritime, récemment nommé, n'ayant pas encore pris ses fonctions.

Plus généralement, il peut être relevé que le déclenchement de la CIC est relativement peu fréquent, comme l'illustre le tableau figurant à l'annexe n° 14. Au cours des dernières années, il l'a surtout été en cas d'attentats terroristes (janvier 2015, 13 novembre 2015, 14 juillet à Nice, marché de Noël de Strasbourg en décembre 2018) ainsi que pour l'accident du vol 9525 de Germanwings, de l'ouragan Irma et de la canicule de l'été 2019. La CIC a également été activée sur de longues durées pour la gestion de l'Euro 2016, lors de la mobilisation des « Gilets jaunes » en 2018 et 2019 et, en 2020, pour la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19.

La mission, pour sa part, ne s'estime pas en mesure de porter une appréciation sur une décision d'opportunité, prise dans des conditions opérationnelles peu courantes (un accident industriel), et qui présentait aussi bien des avantages (assurer une meilleure coordination interministérielle de la gestion de crise) que des inconvénients (dessaisir l'échelon local d'une partie de ses responsabilités) qui ont été pesés par les autorités compétentes. Au demeurant, l'avis des interlocuteurs, aussi bien centraux que locaux, auditionnés par la mission est apparu partagé sur ce point.

En l'absence de déclenchement de la CIC, il importe malgré tout de mettre en place les outils nécessaires à la coordination des différents secteurs ministériels afin d'organiser un appui efficace de l'échelon national aux acteurs locaux chargés de la gestion de crise (voir le point 3.3.4).

3.2 La gestion du suivi post-accidentel a clairement été coordonnée au niveau national

3.2.1 Une instance décisionnelle nationale de suivi post-accidentel a été jugée nécessaire au vu des enjeux médiatiques et la nécessité d'une forte coordination interministérielle

Sur décision du Premier ministre, le 1^{er} octobre, des réunions interministérielles (RIM) ont été mises en place au niveau national afin de coordonner l'action des différents ministères du niveau central au niveau territorial concernés par la gestion post-accidentelle de l'évènement.

Ces réunions interministérielles se sont tenues quotidiennement du 2 octobre au 11 octobre, puis du 12 octobre au 13 décembre 2019 de manière bi-hebdomadaire puis hebdomadaire, tous les matins à partir de neuf heures et sur une durée minimale d'une à deux heures. Présidées par le conseiller écologie, transports, énergie, logement et agriculture et le conseiller technique santé au cabinet du Premier ministre, ces réunions associaient l'ensemble des membres de cabinet et des directeurs des administrations centrales concernées par la gestion de la crise, ainsi que le préfet et les directeurs des services territoriaux de Normandie et des Hauts de France, en visio-conférence, soit jusqu'à près d'une trentaine de personnes.

Le préfet est resté le principal responsable au niveau territorial, chargé des remontées d'information, de la mise en œuvre et de la communication sur les mesures décidées par le niveau national. Toutefois, l'ensemble des décisions pour la gestion des risques sanitaires de moyen et de long terme et concernant les sites incendiés, ainsi que relevant de la communication, ont été prises en réunions interministérielles (RIM) (voir l'Annexe n° 15 : détaillant les décisions prises).

Ces RIM ont également eu pour objet d'organiser la transmission des données et le partage d'information entre tous les acteurs, de valider la communication locale et nationale et d'organiser le travail avec les agences d'expertise nationales.

La prise de décisions au niveau national paraît pertinente sur des mesures relevant de l'action des services centraux ou de la saisine des agences par le niveau central, ou répondant à des enjeux particulièrement sensibles que le cabinet du Premier ministre souhaitait pouvoir trancher. Elle pose en revanche question sur des décisions prises au niveau national et qui aurait pu être laissée à l'échelon local (validation de discours introductif au CTD, décision de publications de résultats, etc.).

Ces modalités de pilotage à l'échelon national ont été globalement efficaces, mais elles ont été particulièrement chronophages pour l'ensemble des services, et ont pu diminuer, plus que nécessaire, la disponibilité des services locaux pour mener, sous l'autorité du préfet, les actions de terrain.

Le partage de la prise de décision entre le niveau national et le niveau local mériterait d'être mieux exercé pour la gestion post-accidentelle, en veillant à libérer autant que possible les acteurs impliqués directement dans la mise en œuvre des mesures de terrain.

3.2.2 Une cellule nationale d'appui a été créée *ex nihilo* pour le suivi des enjeux techniques et scientifiques

Au regard des enjeux de coordination interministérielle horizontaux aux échelons locaux et nationaux, mais également verticaux (voir schéma en Annexe n° 16 : , avec des circuits de remontées d'information vers le niveau national plus ou moins opérationnels selon les services, la nécessité d'une instance de coordination technique au niveau national est rapidement apparue.

Le gouvernement a décidé lors de la RIM du 2 octobre de mettre en place une cellule nationale d'appui (CNA), afin d'assurer l'appui scientifique et la coordination des expertises, permettant d'accompagner la préfecture dans le suivi à moyen et long terme des conséquences sanitaires et environnementales de l'accident. Le pilotage de cette cellule a été confié au directeur général de la santé.

La cellule nationale d'appui a été activée du 2 au 18 octobre et pilotée par le CORRUSS à la direction générale de la santé. Elle a réuni l'ensemble des services techniques d'administration centrale et territoriaux tous les jours par audioconférence sur une durée d'une à deux heures, afin de faire le point sur la réalisation des prélèvements, l'obtention des résultats, les travaux des agences, permettant l'échange d'informations sur toutes les mesures sectorielles mises en place.

Des « points de situation » ont été produits à l'issue de chacune de ces réunions et transmis par mail à plus d'une cinquantaine de correspondants.

L'ensemble des résultats d'analyses ont été transmis à la CNA via la plate-forme de partage de données « Alfresco » ouverte au niveau local par la Dreal. La CNA positionnée au CORRUSS ne disposait cependant pas des moyens nécessaires à l'exploitation de ces résultats, notamment afin d'assurer une mise en commun des données de surveillance environnementale qui aurait facilité le travail des agences. Aucune compétence en matière de cartographie de données de pollution environnementale n'est présente au sein de ce service de la DGS, dont les compétences sont organisées autour des risques infectieux et portant sur le système de santé. Le CMVOA a ainsi mis à disposition un cartographe le 4 octobre afin de cartographier pour partie les prélèvements réalisés.

La CNA s'est avérée être un outil pertinent en matière de coordination interministérielle et technique au niveau national. Son pilotage par le ministère chargé de la prévention des risques industriels disposant des capacités à organiser l'information en suivi post-accidentel technologique, pourrait être envisagé à l'avenir.

Le guide de gestion de l'impact environnemental et sanitaire en situation post-accidentelle, introduit par la circulaire de 2012⁹⁰, pourrait être modifié en ce sens en y ajoutant cette instance de coordination interministérielle nationale, et en précisant ses modalités de pilotage, et les outils utiles et nécessaires à la bonne collecte des données de surveillance en vue de leur exploitation à des fins d'évaluation des risques sanitaires.

Les services territoriaux ont toutefois fait part à la mission d'un positionnement de la CNA davantage en supervision qu'en appui, avec des attentes en termes d'interprétation des avis des agences ou de transmission d'éléments de langage qui n'ont pas été satisfaites. Le fonctionnement s'est avéré chronophage pour des services territoriaux déjà très sollicités par la gestion de la crise.

3.2.3 L'activation d'une instance de coordination doit pouvoir intervenir rapidement lors d'un accident industriel de grande ampleur

Le nombre de ministères impliqués dans le cadre de la gestion post-accidentelle et les circuits distincts les uns des autres nécessitent une forte coordination, à la fois au niveau local et au niveau national, afin de disposer d'une vision globale et partagée par l'ensemble des acteurs, permettant notamment une meilleure communication externe (cf. Annexe n° 16 :).

Au niveau local, cette action des services a été coordonnée par le préfet avec l'appui, toutefois limité, de la cellule post-accidentelle. Au niveau national, cette coordination a été assurée par les réunions interministérielles dirigées par le cabinet du Premier ministre et par une cellule nationale d'appui créée *ad hoc* pour les aspects relatifs aux expertises. Comme évoqué *supra*, une réflexion doit être menée pour optimiser le fonctionnement de chacune de ces instances (CPA et CNA), et en particulier mieux organiser l'appui vers le niveau territorial tout en limitant la mobilisation des acteurs au strict nécessaire.

La mise en place *de novo* d'une nouvelle organisation de pilotage autour des RIM et de la CNA a nécessité un temps de mise en place et d'acquisition des modes de fonctionnement.

Pour sa part, la mission recommande ainsi en cas d'accident technologique ou de tout autre événement majeur, dans le cas où l'activation de la CIC n'est pas jugée opportune, la création d'une cellule nationale de coordination (CNC) organisée autour des fonctions situation/communication/anticipation/expertise. La cellule pourrait être activée par le Premier ministre à la demande du préfet ou du membre du

⁹⁰ Circulaire du 20 février 2012 relative à la gestion des impacts environnementaux et sanitaires d'évènements d'origine technologique en situation post-accidentelle. NOR : DEVP1126807C.

Gouvernement principalement concerné par la gestion de crise. La direction de la crise continuerait d'être assurée par le représentant de l'État au niveau local ou le ministre désigné par le Premier ministre.

En cas d'accident technologique et de déclenchement de la CNC, la fonction « expertise » de la CNC pourrait être assurée par une cellule nationale d'appui, comme évoqué *supra*.

Recommandation n° 15 : Créer une instance pour coordonner l'action des ministères et l'appui des administrations centrales à l'échelon local gestionnaire de la crise lorsque la CIC n'est pas déclenchée, et intégrer la possibilité de mettre en place une cellule nationale d'appui chargée de la coordination sur les enjeux techniques et d'expertise, définir son pilotage, les circuits d'information et les outils nécessaires à son fonctionnement (cartographie, plateforme de partage des données...).

3.3 Des renforts sont nécessaires pour appuyer l'échelon local chargé de la gestion de crise

3.3.1 La zone de défense et de sécurité Ouest s'est principalement consacrée à la recherche de renforts opérationnels

L'incident n'ayant concerné qu'un seul département de la zone de défense et de sécurité Ouest (la Seine-Maritime), celle-ci est intervenue en mobilisant des renforts au profit du département. Dans la zone Nord où plusieurs départements ont été concernés par l'évolution du panache de fumée, la zone a agi plus directement, en coordonnant les actions mises en œuvre dans la région (voir le point 3.5).

La préfecture de zone Ouest a été impliquée dans le traitement du sinistre Lubrizol pendant une douzaine d'heures, le jeudi 26 septembre ; les principales étapes de cette implication peuvent être résumées comme suit :

Tableau 7 : Interventions du COZ Ouest le 26 septembre 2019

Heure	Évènement
03 h 20	Le COZ est informé de l'incendie par téléphone du Codis 76 Le cadre d'astreinte est alerté et transmet l'information au chef d'état-major et au préfet délégué (par sms – 03 h 25)
04 h 53	Message du Codis sur Synergi ; pas de besoin exprimé
05 h 25	Le COGIC interroge la zone sur les moyens éventuellement utiles
06 h 00	Demande orale du Codis 76 pour engagement de la CMIC de l'Eure et du VDIP de l'UIISC 1
07 h 30	Visio-conférence avec le COGIC
08 h 15	Activation du COZ renforcé (effectif avant 9 h avec les correspondants des services et la cellule synthèse)
08 h 30	Visio-conférence avec le COGIC
11 h 31	La zone Ouest prend contact avec le COZ Nord (échange d'informations)
11 h 40	La zone Ouest prend contact avec le COZ Ile-de-France (échange d'informations)
17 h 00	Après la confirmation de l'extinction de l'incendie, autour de 15 h 00, le COZ renforcé est « démonté »

Source : Mission

L'intervention de la zone Ouest a porté sur les aspects suivants :

- le recensement puis l'envoi des moyens de renfort : il s'agit de moyens spécialisés sur le risque chimique, de citernes avec émulseurs, mais aussi des moyens Polmar (boudins absorbants) pour lesquels la zone Ouest émet un ordre d'engagement ainsi que de moyens sanitaires. Le recensement porte sur les départements de la zone (notamment le Sdis de l'Eure) mais se fait aussi

en liaison avec les zones voisines (Sdis de la Somme, de l'Oise, des Yvelines, du Val d'Oise, BSPP) et la DGSCGC ;

- la fonction de synthèse : quatre points de situation ont été établis entre 9 h 15 et 18 h 45. La mention d'un « *nuage lié aux produits de combustion* » apparaît dès le premier point de situation, avec celle du risque de retombées jusque sur la zone Nord ;
- dans les jours suivant l'évènement, la réglementation de la circulation routière : sur cette compétence exercée directement à l'échelon zonal, un arrêté conjoint des préfets des zones Ouest et Nord, du 4 octobre, a autorisé, par dérogation, la circulation des véhicules participant au déstockage du lait.

En outre, en matière de sécurité publique, l'échelon zonal a mobilisé une unité de forces mobiles au profit de la Seine-Maritime, dans la matinée du 26 septembre.

Plusieurs enseignements se dégagent des conditions d'implication de la zone Ouest :

- cette implication est caractéristique de l'intervention de l'échelon zonal lorsque le sinistre touche directement un seul département de la zone : au-delà du travail sur les renforts, la gestion de l'évènement repose sur le préfet du département concerné ;
- on discerne une certaine difficulté, dans les toutes premières heures de nuit, à mesurer précisément l'ampleur de l'évènement ; le COZ ne veut pas gêner le Codis mobilisé sur l'intervention, ce qui limite l'échange d'informations, y compris avec la zone voisine. Les enjeux qui dépassent l'incendie sont toutefois identifiés dès le milieu de matinée du 26 ;
- dans le cas de figure de la zone Ouest, l'échelon zonal n'est pas impliqué dans la communication.

3.3.2 Les renforts en personnels administratifs et techniques apportés par le niveau national devraient être plus précoces et mobilisés par un dispositif spécifique d'urgence

3.3.2.1 Toutes les directions ont bénéficié de renforts en personnels, arrivés à partir d'octobre

Certaines administrations centrales ministérielles ont également appuyé l'échelon local responsable de la gestion de crise en constituant des renforts, à court ou à long terme selon les besoins identifiés.

Par décision de la réunion interministérielle du 3 octobre 2019, il a été demandé à la direction des affaires juridiques du ministère de la transition écologique et solidaire d'accompagner la préfecture pour le traitement des contentieux sur les arrêtés pris à propos de l'usine Lubrizol.

Plus largement, et compte tenu du surcroît important d'activité occasionné par la gestion de crise pour les services de l'État en Seine-Maritime, les renforts suivants ont été décidés lors de la réunion interministérielle du 5 octobre 2019 :

- Préfecture : six agents dont un sous-préfet ;
- Dreal : quatre ingénieurs, présents dès le 3 octobre afin d'apporter un soutien au niveau technique ;
- ARS : quatre ingénieurs d'étude sanitaire se sont succédé d'octobre à janvier 2020 pour soulager les équipes sur les missions traditionnelles. Les délais d'arrivée et la durée d'un mois définie pour chaque mission a impliqué une période de prise de connaissance des dossiers relativement importante à chaque transition ;
- DDT : deux agents vacataires pour trois mois l'un pour les sujets agricoles, l'autre pour les questions environnementales ;

- DDPP : un agent pour réaliser des prélèvements une cheffe de service de la DDPP77 pour réaliser un retour d'expérience ;
- Draaf : un agent de catégorie A ;
- Direccte : un agent de catégorie A.

En matière de communication, un appui spécifique a été apporté à la préfecture par la direction de la communication du ministère de l'intérieur (Dicom). La mission constate que cette initiative, prise en l'absence de cadre formalisé, s'est avérée positive et essentielle dans la mesure où les services de communication de la préfecture et des autres services de l'État n'étaient pas en mesure de répondre seuls à la très forte pression médiatique qui s'est exercée à partir du lundi 30 septembre.

Les autres renforts ont été déployés plus tardivement (plus de dix jours après l'incendie).

3.3.2.2 Les administrations territoriales, les plus exposées dans la gestion des accidents industriels, pourraient utilement bénéficier de renforts mieux organisés à l'échelon central

Cette situation a pu poser des difficultés opérationnelles, notamment pour la Dreal, qui est un service déconcentré moins habitué à fonctionner en situation d'urgence ou de crise que la préfecture, la DDPP ou l'agence régionale de santé. Compte tenu de la charge de travail considérable provoquée par la gestion du sinistre, la Dreal n'a ainsi pas été en mesure d'effectuer des remontées de point de situation au CMVOA avant trois à quatre jours. De même, la mission zonale de la Dreal Bretagne censée contribuer la gestion des situations d'urgence relevant des domaines des risques naturels ou technologiques majeurs n'est pas intervenue en soutien de la Dreal Normandie pendant et après l'évènement.

La Dreal a également eu des difficultés pour coordonner le travail de la cellule post-accidentelle alors que ses moyens étaient embolisés par la gestion des conséquences immédiates de la crise en lien avec les industriels (gestion des déchets, recherche de l'amiante, examen du site après l'incendie, etc.).

Il est donc nécessaire qu'une organisation spécifique de soutien opérationnel en cas de crise importante soit établie par les ministères concernés. Ce dispositif pourrait s'inspirer de la MASC (mission d'appui en situation de crise), une mission d'appui de la direction générale de la sécurité civile à laquelle les préfets peuvent recourir en cas d'évènement grave touchant le département. Placée sous l'autorité du secrétariat général du ministère, cet outil permettrait d'apporter une assistance rapide au service chargé de la crise dans plusieurs domaines. Une réflexion doit également être entreprise sur la manière d'intégrer ces équipes de manière opérationnelle et effective.

3.4 La doctrine de mobilisation des agences nationales d'expertise nécessiterait d'être adaptée aux situations d'urgence

3.4.1 La saisine des agences par le niveau territorial pour des questions relevant de l'expertise de court terme en situation de crise pourrait être autorisée

Les modalités de saisine de l'Ineris, l'Anses et Santé publique France, intervenues chacune dans leur domaine d'expertise pour appuyer la gestion de la crise, ont été différentes mais ont globalement relevé du niveau national :

- si la Casu de l'Ineris, qui dispose d'une astreinte, peut être mobilisée par le Sdis ou le préfet et la Dreal, les autres services de l'Ineris doivent être mobilisés par la direction générale de la prévention des risques du ministère chargé de l'écologie ;
- l'Anses ne peut être saisie que par les administrations centrales des ministères de tutelle, cela n'ayant pas empêché des échanges informels entre les agents de l'Anses et de l'ARS afin de mettre

en place le plan de surveillance des eaux destinées à la consommation humaine le plus rapidement possible ;

- Santé publique France peut être saisie par les ARS ou par le ministère chargé de la santé.

Si la saisine des agences nécessite une coordination interministérielle afin d'assurer la cohérence des demandes, et une implication du niveau central disposant d'une vision a priori plus globale, cela limite clairement la rapidité d'intervention auprès du niveau local.

Concernant la capacité à répondre aux demandes « hors horaires de travail usuels », l'Anses et l'Ineris (hors Casu), n'ont pas de système d'astreinte. Santé publique France effectue une activité quotidienne de surveillance et d'alerte des signaux sanitaires mais ne dispose pas non plus d'une astreinte H 24 et 7 jours sur 7. Les agents et les groupes d'expert se sont mobilisés exceptionnellement mais cela ne constitue pas la norme et peut constituer une difficulté en cas de besoin de retours en urgence sur l'évaluation de risques, la mise en place de plans de prélèvements, ...

Un dispositif de saisine directe par le niveau territorial, pour des demandes relevant de l'expertise de court terme en urgence et non de l'évaluation, tel qu'il a pu être mis en place dans le cadre de la Casu par l'Ineris, mériterait d'être envisagé au sein de l'Anses et de Santé publique France, nécessitant par ailleurs la mise en place de dispositifs de réponse adéquats (astreinte, notes d'expertise pré-formatées, sur les risques dioxines ou de bio-accumulation par exemple...).

3.4.2 Le travail d'évaluation des agences s'inscrit dans un temps long peu compatible avec les délais de gestion d'une crise et d'autres formes de mobilisation pourraient être envisagées

Les travaux d'évaluation des risques sanitaires par l'Anses ou de mise en place de dispositifs de surveillance sanitaire par Santé publique France s'inscrivent dans un temps long, difficilement compatible avec la prise de décision en situation d'urgence ou les attentes de gestion à court terme de la population.

La levée des restrictions sur la consommation du lait est un exemple de dysfonctionnement. La saisine de l'Anses ne comprenait pas d'indications sur la nécessité que son avis soit rendu pour que les mesures de restrictions soient levées et portait sur des travaux d'évaluation complets à mener par les experts du groupe d'expertise collective en urgence. Une demande de publication de son avis sous deux jours lui a été adressée par le cabinet du Premier ministre sous l'effet de la pression politique et médiatique. L'Anses s'est mobilisée pour apporter les éléments demandés, ces travaux se limitant alors davantage à une analyse des données disponibles, présentant de nombreuses limites (cf. partie 2), avec présentation des incertitudes, qu'à un travail d'évaluation complet.

Si un certain nombre de décisions politiques ne peuvent s'appuyer que sur des données scientifiques, un avis d'agence sollicitant ses moyens complets d'évaluation n'est pas forcément nécessaire, surtout lorsqu'il ne peut pas être produit de manière satisfaisante dans les délais impartis.

Une forme de mobilisation adaptée des agences en vue d'apporter au niveau territorial les premières indications nécessaires aux mesures de gestion doit être examinée, en particulier afin de répondre au besoin d'expertise scientifique indépendante formulée par la population et certains acteurs professionnels (les agriculteurs en particulier).

3.5 Les retombées du panache ont été traitées au-delà de la Seine-Maritime

Compte-tenu de l'orientation des vents, il est apparu dès le début de la journée du 26 septembre que plusieurs départements de la zone Nord seraient concernés par le passage du nuage. La préfecture de zone Nord a immédiatement activé un dispositif pour le suivi de cette situation.

3.5.1 Une gestion de crise pilotée par la zone de défense et de sécurité Nord

La préfecture de zone Nord s'est trouvée dans une situation différente de son homologue de la zone Ouest : elle ne couvre pas le lieu du sinistre initial mais plusieurs départements de la zone ont été concernés par ses retombées, dans les jours qui suivent. Les principales étapes de l'implication de l'échelon zonal, dans le Nord, peuvent être résumées comme suit, jusqu'au 1^{er} octobre :

Tableau 8 : Interventions du COZ Nord entre le 26 septembre et le 1^{er} octobre

Heure	Évènement	
26/09	05 h 45	Le COGIC interroge la zone sur les moyens disponibles des Sdis 60 et 80
	06 h 46	Le COGIC demande l'engagement de moyens des Sdis 60 et 80
	07 h 45	Point de situation avec le COGIC
	09 h 00	Le COGIC informe la zone du passage des fumées sur un axe Sud-Ouest/Nord-Est Activation du COZ renforcé
	10 h 00	Conférence zonale de crise
	10 h 26	1 ^{ère} visioconférence avec Météo-France (et les services et préfectures concernées) Activation du 1 ^{er} niveau de vigilance sur les réseaux de mesures fixes Recensement de l'activité sanitaire
	10 h 30	Activation de la cellule régionale d'appui et de pilotage sanitaire ; liaison inter-ARS
	11 h 12	1 ^{er} communiqué de presse zonal Suivi de communiqués sur Twitter, Facebook et les sites de la préfecture
	15 h 45	2 ^e conférence avec Météo-France
	16 h 22	Communiqué de presse zonal (avec ARS) – puis sur Facebook et Twitter
27/09	a/c 00 h 47	Prélèvements par le Sdis 59
	09 h 00	3 ^e conférence avec Météo-France Activation du second niveau de vigilance du réseau de mesures
	12 h 33	Communiqué de presse zonal (avec ARS) – puis sur Facebook et Twitter
	17 h 30	4 ^e conférence avec Météo-France
28/09	19 h 20	Activation du COZ renforcé niveau 2 (temporaire) Visioconférence du Préfet de zone (services zonaux, préfectures des départements y compris 76, DGAL)
	23 h 39	Communiqué de presse zonal (avec ARS)
29/09	19 h 08	Communiqué de presse zonal (avec ARS)
30/09	13 h 07	Communiqué de presse zonal (avec ARS) – puis sur Facebook et Twitter
	15 h 45	5 ^e conférence avec Météo-France
01/10	09 h 30	6 ^e conférence avec Météo-France Plan de prélèvements à effectuer avec le soutien des Sdis et des forces de sécurité (protocole Ineris) Point épidémiologique approfondi
	20 h 15	Communiqué de presse zonal (avec ARS) – puis sur Facebook et Twitter

Source : Mission

L'intervention de la zone Nord a d'abord porté sur les mêmes aspects que pour la zone Ouest :

- recensement des moyens de renfort auprès des Sdis 60, 62 et 80 ;
- fonction de synthèse : points de situation les jeudi 26 et vendredi 27 septembre, puis les 1^{er}, 2 et 4 octobre (et nombreux autres échanges avec les échelons centraux) ;
- la réglementation de la circulation routière : cf. l'arrêté des deux préfets de zone pour les transports de lait.

Mais surtout, plusieurs départements de la zone étant concernés, le préfet de zone a assuré une coordination des rôles et des actions, dès le début de l'évènement.

Des messages de recommandations sanitaires ont été émis dès la matinée du 26 septembre, concernant plus particulièrement les retombées de suies. Les effets immédiats sur la santé ont été rapidement écartés par l'ARS en lien avec le Samu et les établissements de santé. Un plan de surveillance des eaux destinées à la consommation humaine a été mis en place par les services de l'ARS en lien avec l'Anses.

Le préfet de zone a plus particulièrement confié au directeur régional de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt la coordination des DDPP, en particulier pour l'organisation des contrôles sanitaires dans le domaine agricole ; les préfets des départements se sont concentrés sur les mesures de police et la relation avec le monde agricole.

L'échelon zonal s'est également tenu en liaison avec ses homologues de la protection civile en Belgique : centre de crise du Hainaut, cabinet du gouverneur de la province de Flandre.

En matière de communication, les comptes de la préfecture sur Facebook, Twitter et LinkedIn ont été utilisés, en plus des communiqués traditionnels. Les questions évoquées, portant principalement sur le sort des productions agricoles, ont pu faire apparaître parfois une certaine méfiance à l'égard de l'information publique, mais sans commune mesure avec ce que l'on a pu relever sur le lieu même du sinistre, en Seine-Maritime.

L'EMZ a conduit un retour d'expérience dès la fin octobre 2019, faisant ressortir :

- le bon fonctionnement de la mobilisation des renforts, grâce à la réactivité des Sdis ; le dimensionnement des renforts restant délicat puisqu'il est lié à la durée de l'intervention, incertaine dans les premières heures ;
- l'intérêt d'améliorer la coopération internationale et d'améliorer l'information des zones par les services centraux, le Retex notant que « *dans les premiers jours de la crise, les services régionaux devaient aller chercher l'information au niveau des ministères* » ;
- des observations sur la modélisation du nuage et la relation avec Météo-France et l'Ineris : diffuser plus rapidement la modélisation à l'ensemble des services régionaux concernés, questions sur l'échelle des cartographies fournies (serait-il possible de définir plus finement les retombées ?), importance des avis techniques de Météo-France et de l'Ineris, au-delà des simples modélisations, et plus généralement « *le besoin d'une cartographie la plus fine possible, s'exonérant des frontières administratives* » (entre les départements et les zones) ;
- sur les prélèvements et analyses, le retour d'expérience souligne la « *période de latence importante pour connaître les produits qui pouvaient retomber* » et qu'il convenait donc de rechercher ;
- enfin, en matière de communication, la nécessité d'une « *communication uniforme autour de la gestion de crise* »⁹¹, tout en cherchant à « vulgariser les termes » pour le grand public.

Ces réflexions des services zonaux du Nord débouchent sur une proposition de plan d'action dont on retient plus particulièrement :

- **la préparation d'un exercice zonal ou interzonal sur une thématique semblable à l'évènement Lubrizol ;**
- **une éventuelle fiche ORSEC zonale « accident industriel engendrant une pollution des milieux » ;**
- **un travail sur l'amélioration de la circulation interzonale de l'information et sur les modalités de mobilisation du COZ renforcé dans la durée.**

La mission retient également l'effort d'anticipation que l'état-major a été en mesure d'accomplir d'emblée.

⁹¹ « Les éléments de langage doivent être transmis à l'ensemble des services pour éviter que certains propos difficiles à modérer par la suite soient tenus ». Compte-rendu de la réunion de retour d'expérience du 24 octobre 2019 – EMIZ Nord.

3.5.2 Les conséquences des retombées du panache ont concerné essentiellement les agriculteurs

Informé dès le 27 septembre des conséquences des retombées de suies sur plusieurs départements de la région des Hauts-de-France, le Draaf a mobilisé ses équipes et a participé activement au dispositif de crise mis en place par la préfecture.

À la fois Draaf de région et délégué ministériel pour la zone nord (la zone nord ne comprend que la région Hauts-de-France), le Draaf a assuré naturellement la coordination de gestion de crise pour l'ensemble des DDPP de la zone.

Les conférences téléphoniques organisées par le DGAL le 28 septembre en fin de journée et le 29 septembre en début d'après-midi avec l'ensemble des préfets de la zone nord ont permis de mettre au point le dispositif de surveillance des contaminations et de préparer les arrêtés préfectoraux de restriction.

Sur la base des critères préparés par le Draaf et des constats réalisés par la Gendarmerie nationale, la liste des communes a été établie par chaque préfet de département et les arrêtés préfectoraux ont été signés dimanche 29 septembre pour les quatre départements concernés par les retombées de suies.

La levée des restrictions et le dispositif d'indemnisation des pertes économiques ont été mis en œuvre dans les mêmes conditions que pour le département de la Seine-Maritime.

4 LES DIFFICULTES DE LA PAROLE PUBLIQUE FACE A UNE INQUIETUDE LEGITIME

En complément des mesures d'alerte et de la mise en place de dispositions propres à assurer la protection des populations, cet événement, comme cela est évidemment très souvent le cas en situation de crise, s'est accompagné d'une communication active des autorités, qui a engendré un flux considérable de reprise d'informations, de commentaires et de réactions, de la part de la presse mais aussi via des sources très diverses au travers des réseaux sociaux, en particulier. La mission s'est intéressée à cette dimension essentielle de la gestion de la crise pour tenter de comprendre et d'analyser la façon, notamment au travers des publications de presse, dont les choses se sont passées.

4.1 Un important effort de communication de l'État

4.1.1 La préoccupation de communication du préfet a été réelle

Dès le début des événements, et incontestablement en raison de l'importance des éléments factuels « perceptibles »⁹² par tous de cet incident survenu en pleine nuit (hauteur des flammes, bruit des explosions des contenants – fûts et IBC⁹³ – et des bouteilles de gaz utilisées pour les chariots transporteurs, odeurs d'hydrocarbures, panache de fumée noire considérable...), la communication des autorités locales, et en tout premier lieu du préfet dans sa position de directeur des opérations de secours, a été extrêmement dense.

Ainsi, pour la seule journée du 26 septembre, alors que, concrètement, le feu s'était déclaré vers 2 h 40 du matin, la communication du préfet en direction des médias et du public s'est organisée de la façon suivante :

Tableau 9 : Actions de communication « Préfecture de Rouen » à propos de l'incendie pour la journée du 26 septembre 2019

Forme de communication	Nombre d'événements	Premier événement	Dernier événement
Communiqués de presse	5	5 h 15	17 h 30
Audioconférences et conférences de presse, points presse	5	6 h 45	15 h 00
Interviews du Préfet en marge des points presse	9		
Activité Twitter (compte Préfecture)	5 tweets		

Source : Mission sur la base de la main courante du service de communication de la Préfecture de Rouen

Dans les jours qui ont suivi, cet effort de communication ne s'est pas affaibli puisque dans les trois semaines post-accident (du 26 septembre au 16 octobre) ce sont pas moins de 27 communiqués de presse qui ont été diffusés par la préfecture sur ce sujet à des titres divers (de la maîtrise de l'incendie aux résultats d'analyse, en passant par les mesures agricoles, de soutien aux entreprises, etc. Annexe n° 17 :).

4.1.2 Une présence effective et rapide des membres du Gouvernement

Parallèlement, ou pour bonne partie (cf. *infra*) en soutien, à cet effort de communication des autorités locales très substantiel, au plan quantitatif, cet accident s'est accompagné très rapidement d'un nombre significatif de déplacements ministériels sur place :

- le ministre de l'intérieur dès la fin de matinée du jeudi 26 septembre ;

⁹² Il faut ici comprendre par « éléments perceptibles » tout ce qui peut être vu, entendu ou senti par tout un chacun, indépendamment des conséquences effectives, en termes de gravité, de l'accident.

⁹³ Un IBC (Intermediate Bulk Container – en français GRV, pour Grand Récipient pour Vrac), est un contenant constitué d'un « emballage » en plastique-polyéthylène, entouré d'une cage métallique en acier. Les IBC stockés sur place étaient des contenants de 1 000 litres.

- les ministres de l'éducation nationale et de la jeunesse, de la transition écologique et solidaire et des solidarités et de la santé le lendemain, vendredi 27 septembre ;
- le Premier ministre et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation le lundi 30 septembre ;
- puis à nouveau la présence de trois ministres (Mme Borne, Mme Buzyn et M. Guillaume) le vendredi 11 octobre pour l'installation du comité pour la transparence et le dialogue (CTD) ;
- puis à nouveau le Premier ministre, accompagné de la ministre de la transition écologique et solidaire, le vendredi 25 octobre.

Enfin, le Président de la République s'est lui-même rendu sur place le mercredi 30 octobre.

4.1.3 Le soutien apporté par le SIG et la DICOM du ministère de l'intérieur a été déterminant

En outre, dans les suites immédiates du déplacement du Premier ministre du lundi 30 septembre 2019, déplacement à l'occasion duquel celui-ci a déclaré « *comprendre parfaitement l'inquiétude des Rouennais* », en soulignant que le Gouvernement « *souhaite faire sur cet évènement, sur ses causes et sur ses conséquences, l'absolue transparence* », un dispositif de coordination interministérielle s'est mis en place :

- mardi 1^{er} octobre : mise en place d'une cellule nationale d'appui (CNA) autour du directeur général de la santé pour suivre à moyen et long terme les conséquences sanitaires et environnementales de l'accident ;
- mercredi 2 octobre : lancement, sous l'égide du service d'information du Gouvernement (SIG) et avec l'appui de la direction de la communication (DICOM) du ministère de l'intérieur, de la page « Transparence Rouen » (<https://www.gouvernement.fr/transparence-rouen>, page rassemblant en un lieu unique l'ensemble des informations clefs, résultats des analyses, mise en œuvre du fonds de solidarité, réponses aux questions fréquentes, numéros d'information, etc.) et mise à disposition d'un numéro vert d'information et de réponse au public (fermé le 20 janvier 2020) ;
- jeudi 3 octobre : renfort par la DICOM des moyens locaux de communication par l'envoi de trois collaborateurs en appui sur place à la Préfecture de Rouen (dont l'un restera 3 semaines sur place) et mise en place de conférences téléphoniques entre responsables de la communication, dans la foulée des réunions interministérielles (RIM) quotidiennes⁹⁴, pour coordonner l'action, la réponse aux rumeurs et aux questions les plus posées...



Cette mobilisation conjointe du SIG et de la DICOM a également permis, dans le cadre de l'objectif général de coordination, le développement d'une veille sur les réseaux sociaux, d'une revue de la presse locale et nationale, l'établissement d'un lien fluide entre le site internet « local » de la préfecture et le site national « Transparence Rouen », l'alimentation de la « FAQ⁹⁵ » de ce site national sur des bases partagées avec les autorités locales, etc.

De fait, il est donc clair qu'à partir de ce moment, une semaine environ après l'accident, l'effort substantiel de communication, au plan quantitatif et en termes de coordination, a conduit à un pilotage national et non plus local de cette communication.

⁹⁴ ...puis bihebdomadaires à partir du 11 octobre, puis hebdomadaires (jusqu'au mois de décembre).

⁹⁵ Foire aux questions.

4.2 Un effort qui n'est toutefois pas parvenu à modérer l'emballement des médias et des réseaux sociaux

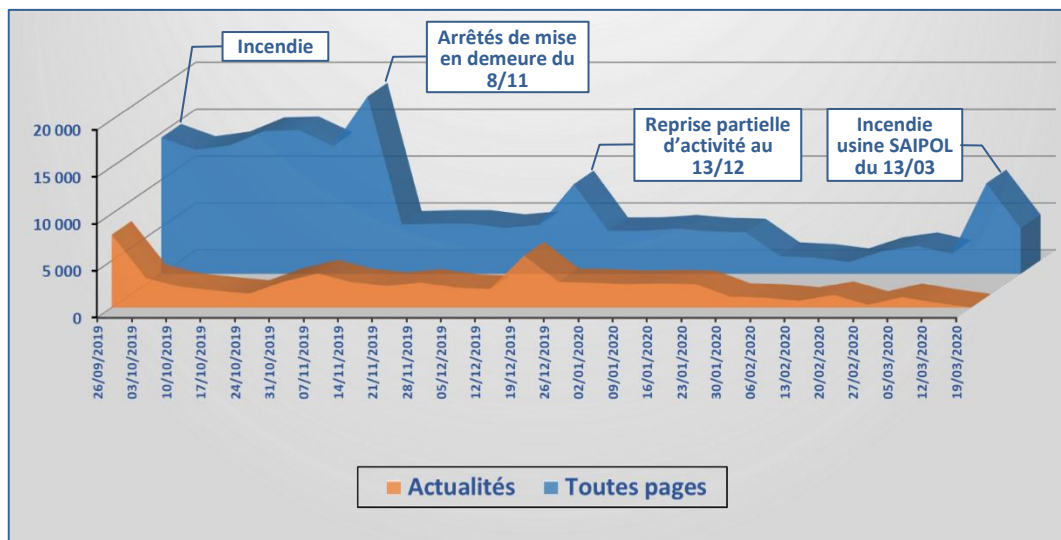
4.2.1 Une très forte couverture médiatique

4.2.1.1 Un évènement qui a été très rapidement perçu comme « d'ampleur nationale »

Très rapidement, à l'ère des réseaux sociaux et des chaînes d'information en continu, l'incendie de Rouen du 26 septembre est diffusé au titre d'un évènement d'importance nationale (ex. 93 pages internet pour le seul site bfmvtv.com et pour la seule journée du 26 septembre).

Plus largement, au-delà de la presse, le graphique suivant illustre de façon synthétique le nombre de pages internet publiées, sur une base hebdomadaire (articles, vidéos, publications diverses, semaine par semaine, du jeudi 26 septembre au mercredi 2 octobre, puis du jeudi 3 octobre au mercredi 9 octobre et ainsi de suite), renvoyé par la recherche « Incendie Lubrizol Rouen » entre le 26 septembre 2019 et le 25 mars 2020⁹⁶ : en moyenne, 14 000 pages/semaine jusqu'à fin octobre (3 000 pages pour la catégorie « Actualités » seule, avec dans ce cas une assez forte décroissance au-delà des deux premières semaines).

Graphique 1 : Nombre hebdomadaire de pages internet « Incendie Lubrizol Rouen » du 26 septembre 2019 au 25 mars 2020



Source : Mission

Il est en revanche très complexe de procéder à une comptabilisation du nombre d'articles de presse écrite et audiovisuelle, précisément en raison de l'importance considérable – plusieurs milliers en tout état de cause – de ce nombre. On peut toutefois illustrer, à titre d'exemple, la considérable attention que la presse locale a portée à cet accident puisque le seul site internet du quotidien Paris-Normandie ne comporte pas moins de 360 articles écrits et vidéos sur ce sujet entre le 26 septembre et le 31 octobre 2019 (36 jours).

4.2.1.2 Le décès de l'ancien Président de la République Jacques Chirac, le 26 septembre 2019, a fortement mobilisé les médias nationaux, reléguant temporairement l'incendie au second plan

Cette très importante couverture médiatique a toutefois été « bousculée » par un autre évènement, survenu le même jour du 26 septembre en milieu de journée : le décès du Président Jacques Chirac.

⁹⁶ On soulignera le caractère illustratif de ces chiffres, qui n'ont pas en eux-mêmes de valeur absolue dans la mesure où une certaine redondance existe entre ces pages. En revanche, l'évolution au fil du temps, sur la même base méthodologique de recherche est intéressante.

Les conséquences médiatiques de cet événement ont été vécues, localement, de façon assez négative dans la mesure où le sentiment « d'abandon d'intérêt » pour l'accident de Rouen – et donc pour les Rouennais – a prévalu. Le quotidien régional Paris-Normandie, qui, à titre d'illustration, était le seul en France le vendredi 27 septembre au matin à faire de l'incendie sa « une », publiait ainsi ce 27 septembre un article titré « À Rouen, le désintérêt soudain des médias nationaux pour l'incendie de Lubrizol passe mal ».

Pourtant, ce sentiment « d'abandon », que les membres de la mission ont pu entendre s'exprimer sur place (avec certaines nuances) est à la fois expliqué et en partie invalidé par des éléments objectifs observés, notamment dans une très intéressante étude publiée le 7 octobre par « La Revue des médias » de l'Institut national de l'audiovisuel, intitulée « Incendie de l'usine Lubrizol à Rouen et mort de Jacques Chirac : comment les chaînes d'info ont traité d'une double actualité » (cf. commentaires et illustrations en Annexe n° 17 :).

Cette étude confirme et démontre aussi (cf. Annexe n° 17 :) le fait qu'en réalité le désintérêt des grands médias nationaux pour l'incendie de Rouen et la « saturation médiatique » liée au décès de Jacques Chirac n'ont en fait guère dépassé quelques jours, ce qui a été confirmé également par les journalistes locaux rencontrés par la mission (faisant parfois état « d'excuses » des représentants de médias nationaux pour cet « abandon » de courte durée lors de leur retour à Rouen dans le courant de la semaine suivant l'incendie).

4.2.1.3 La coordination difficile des déclarations dans un contexte interministériel marqué

L'accident a très vite pris une dimension interministérielle marquée (conséquences sanitaires, agricoles, en matière d'éducation nationale, etc.) qui a conduit à des déplacements ministériels nombreux – cf. ci-avant – et un certain nombre de déclarations⁹⁷ alors même que beaucoup d'incertitudes demeuraient légitimes quant à la réalité des risques, que la cellule nationale d'appui ne s'est mise en place que le 1^{er} octobre et le dispositif de coordination par les réunions interministérielles que le 2 octobre.

Cette situation a entraîné ce qui a été interprété par la presse, mais aussi par la population, comme une forme de dissonance de la communication des pouvoirs publics qui a alimenté très vite le sentiment que « des choses étaient cachées » et renforcé la défiance dans toutes ces déclarations et dans l'action des pouvoirs publics⁹⁸.

4.2.2 La difficulté à communiquer sur un sujet technique et le jalonnement de certaines informations ont entraîné une reprise par la presse marquée par « la défiance »

4.2.2.1 Le terme de « toxicité aigüe » est une notion technique peu explicite, qui a introduit du doute

Le terme de « toxicité aigüe » a été utilisé par le préfet dans son second communiqué de presse le 26 septembre, à 8 h 30. Il introduit ainsi une différenciation entre des effets graves immédiats sur la santé, le plus souvent liés à une exposition à des concentrations élevées en substances toxiques, et des effets chroniques liés à l'exposition à d'éventuellement plus faibles concentrations, mais répétée ou de longue durée.

Ce terme, pourtant parfaitement juste techniquement, n'était sans doute pas assez explicite pour être compris par la population dans son ensemble dans une situation de crise. Pour ceux qui ont compris sa signification, il a en outre introduit une dissociation des enjeux de toxicité aigüe et de toxicité chronique, pouvant interroger sur l'absence de communication sur les seconds et laisser penser qu'ils étaient jugés

⁹⁷ « Absence de toxicité aigüe », « pas d'élément qui permette de penser que les fumées seraient dangereuses », « la ville est clairement polluée », « odeurs gênantes mais pas nocives », « qualité de l'air habituelle à Rouen », ...

⁹⁸ Voir à cet égard l'analyse proposée par Le Monde/Les Décodeurs concernant les déclarations entre le 26 septembre et le 1^{er} octobre « Lubrizol : aux origines de la défiance » (<https://www.dailymotion.com/embed/video/k47lyTDmSkIcsCvg92p>).

moins importants par les autorités. Ils étaient de fait *moins urgents* à traiter, mais pas *moins importants*. Et l'exemple de l'évènement de Rouen tend clairement à renforcer l'idée d'une sensibilité accrue de la population à la question des risques à moyen et long terme dans le domaine de la santé, et particulièrement de celle des enfants.

En effet, la question de la pollution de l'air revient très régulièrement, et depuis 20 ans au moins, dans le trio de tête des sujets considérés comme les plus préoccupants sur le plan environnemental par les Français (avec le changement climatique et souvent la pollution de l'eau, plus récemment la disparition des espèces animales)⁹⁹. Cela est d'ailleurs précisé par les réponses recueillies dans le cadre de l'enquête « Environnement » réalisée par l'Ademe en décembre 2019, montrant que, si le pourcentage de Français considérant que la qualité de l'air « *là où ils habitent* » est considérée « *mauvaise* », en moyenne, par un quart des répondants, ce pourcentage grimpe à plus d'un tiers dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants hors région parisienne et à plus de 50 % en région parisienne. De même, Santé publique France évalue à 48 000 le nombre annuel de décès imputable à la qualité de l'air et aux particules fines.

Ainsi, dans le contexte rouennais (agglomération importante, à forte activité industrielle), tout cela s'est conjugué pour provoquer un basculement rapide des inquiétudes de la population sur la question des effets sanitaires à moyen et long terme, alors même que l'attention des pouvoirs publics était encore centrée sur la maîtrise de l'incendie lui-même et de ses effets immédiats.

4.2.2.2 Un sujet technique complexe entraînant une communication qui a pu être perçue comme en décalage avec le ressenti de la population

Sur le plan concret, la communication autour de l'incendie du 26 septembre était incontestablement particulièrement complexe, dans la mesure d'une part où les bases de l'information manquaient pour partie dans les premiers jours (connaissance de la nature exacte des produits brûlés mais aussi des sous-produits de combustion, étendue du panache de fumée et surtout nature et localisation des retombées – en « peau de léopard » en fonction de la répartition des précipitations, devenir de l'effondrement du toit de fibrociment...), mais aussi, et surtout, d'autre part, en raison du caractère très technique des informations à communiquer en ce qui concerne la réalité des risques.

Ainsi, la notion même de substance « toxique » (aigüe ou chronique...), « dangereuse », « cancérogène » suscite immédiatement l'inquiétude sans qu'il soit simple de préciser si le risque est lié à une exposition courte, temporaire, de longue durée, aérienne, de contact, d'ingestion... À titre d'exemple, dans le cas de l'incendie, a émergé rapidement la question liée aux risques d'exposition aux hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) sans qu'il soit possible de mettre cela en perspective. Il aurait ainsi pu être exposé que les HAP sont – sans préjudice ici de leur niveau de risque qui n'est pas minimisé – des substances très « ubiquistes » (présentes quasiment partout), que les émissions dans l'air sont quotidiennes (en gros, près de 60 % lié au résidentiel/tertiaire – chauffage – et près de 25 % lié au transport, l'industrie représentant environ 10 %) et que le niveau actuel d'émission est plus de deux fois moindre qu'il y a 30 ans (source : Citepa, organisme national de référence sur les inventaires, projections et expertises en matière de polluants atmosphériques – cf. Annexe n° 17 :).

Cette communication sur un sujet très technique, à la tonalité globalement « rassurante », s'est en outre accompagnée de mesures de précaution qui peuvent être parfaitement comprises mais qui ont aussi été perçues comme contradictoires, et donc à nouveau alimentant l'idée que « des choses sont cachées » : consignes de mises à l'abri, fermeture des crèches et des établissements d'enseignement, suspension de la commercialisation de certaines productions agricoles, etc.

⁹⁹ Source : Baromètre IRSN 2019.

Enfin, plusieurs personnalités interrogées, mais également un nombre non négligeable d'articles de presse, font état du « manque d'empathie »¹⁰⁰ de la communication des autorités, jugée très centrée sur des éléments factuels, techniques, parfois complexes, sans référence suffisante au fait que l'inquiétude de la population est comprise et partagée. Et les correspondants des médias locaux rencontrés par la mission ont pointé le décalage entre le discours de l'État, « factuellement bon », et l'intense anxiété de la population, dès le premier jour.

Ainsi, comme l'analyse Olivier Borraz, directeur du centre de sociologie des organisations (CNRS/Sciences Po), cette communication a, selon lui, « surtout un caractère vertical et descendant : l'État tient un discours rassurant, s'appuie sur des mesures et informe une population passive. Le discours n'exprime aucune inquiétude et ne prend pas en compte celle qui s'exprime dans la population. On ne relève aucune formule suggérant que l'État entend les questions qui remontent et s'engage à y répondre » (The Conversation – 3 octobre 2019).

4.2.2.3 L'échelonnement dans le temps des informations transmises a alimenté le sentiment de défaillances dans la gestion de l'évènement

Un autre élément marquant de cette communication repose sur ce que certaines des personnalités auditionnées nomment « l'effet feuilleton ». En d'autres termes, et cela est sans nul doute lié aux aspects de complexité technique du sujet, la presse et la population ont le sentiment que chaque jour apporte son lot de « révélations » : sur la liste des produits brûlés, sur le fait que ce ne soient pas que les entrepôts de Lubrizol mais également ceux de NL Logistique qui ont été impliqués dans l'incendie, sur l'existence d'une toiture en fibrociment contenant « de l'amiante », sur la situation réglementaire des entreprises, etc.

Un exemple illustratif intéressant est celui de la publication de la liste des produits brûlés, conformément à l'engagement de transparence pris dès le 30 septembre par le Premier ministre (cf. détails en Annexe n° 17 :). Si la liste des produits des entrepôts de Lubrizol a bien été publiée dès le 1^{er} octobre (sous une forme dont on admettra qu'elle n'était pas très « lisible »...), il a fallu attendre le 14 octobre, 18 jours après l'incendie, pour avoir un état fiable de l'ensemble des produits brûlés qui a semblé « révéler » que c'était bien près de 10 000 tonnes de produits (Lubrizol et NL Logistique ensemble) qui étaient concernés et non pas un peu plus de 5 000 tonnes comme compris à l'origine le 1^{er} octobre.

Ainsi, pour Olivier Blond, Président de l'association Rouen Respire (Le Monde – Tribune du 21 novembre 2019), « la succession presque quotidienne de ces annonces [a un] effet contre-productif : chaque fois, cela décrédibilise la déclaration précédente, qui s'appuyait sur des éléments plus partiels, et donc plus incertains ». Et au-delà de ce point de vue, il est très probable que le caractère évolutif des informations n'a pas contribué à donner un sentiment de clarté.

Cette double difficulté rencontrée dans la connaissance et la diffusion des informations sur les produits impliqués dans l'incendie (information disponible rapidement mais sous une forme peu exploitable et « communicable » pour Lubrizol, information ayant nécessité un délai long pour être obtenue pour NL Logistique) amène à insister à nouveau sur ce que propose déjà le rapport CGEDD/CGE relatif aux aspects techniques et réglementaires de cet incendie, publié en février 2020¹⁰¹ : « Rendre obligatoire la tenue des inventaires des produits stockés par les exploitants sur leur site, afin qu'ils puissent être transmis sans délai aux pouvoirs publics en cas d'incident ou d'accident. Une réflexion doit être menée sur le contenu de ces inventaires, l'objectif étant de disposer de documents opérationnels permettant de définir rapidement les mesures de protection des personnes et de l'environnement » (recommandation n° 10 du rapport).

¹⁰⁰ Ex. à titre d'illustration : La Tribune le 3 octobre, Les Échos le 4 octobre...

¹⁰¹ L'incendie « Lubrizol / NL Logistique » du 26 septembre 2019 à Rouen – Éléments d'analyse et propositions de suites à donner – Rapport CGEDD n° 013014-01 – CGE n° 2019/23/CGE/SG – Février 2020.

4.2.2.4 Certains aspects techniques moins bien explicités par la communication des autorités locales ont pu donner l'impression d'un manque de transparence

Le manque de confiance et les inquiétudes de la population ont également pu être alimentés par un sentiment de déficit de transparence sur d'autres aspects. En particulier, les incertitudes et les limites relatives aux méthodes de prélèvements et d'échantillonnage dans les différents milieux (canisters, prélèvements surfaciques sur lingettes...) et aux interprétations sanitaires pouvant être rendues sur ces bases sont apparues clairement dans les différents avis rendus par l'Anses et l'Ineris, sans pour autant avoir été pleinement explicitées dans les premiers communiqués et conférences de presse.

De la même façon, les délais d'obtention et donc de communication de l'ensemble des résultats d'analyses (notamment sur les dioxines) ont aussi constitué des freins qui ont insuffisamment été exposés.

4.2.2.5 La défiance, ancienne, face à la parole publique a été amplifiée par le manque de confiance également historique envers l'industrie chimique

Une grande partie de la communication s'est en conséquence heurtée à la défiance de la presse et de la population quant à sa « sincérité ». Il suffit pour s'en convaincre de se reporter aux analyses de la presse, y compris celles réalisées par le SIG lui-même, dans les jours qui ont suivi l'évènement, où les termes « inquiétudes », « risques pour la santé », « colère », « témoignages alarmistes » reviennent souvent. À titre d'exemples, le tableau figurant en annexe n° 17 détaille quelques titres d'articles de presse (non exhaustifs), classés par ordre chronologique dans les semaines qui ont suivi l'accident.

De façon complémentaire, le positionnement volontairement « rassurant » de la communication des autorités, fondé sur des résultats d'analyses qui ne révélaient pas l'existence de risques « aigus », n'a pas été partagé par la presse qui considère que sa mission n'est pas de « rassurer » mais d'abord « d'informer » (cf. le propos entendu de l'un des journalistes auditionnés par la mission, à Rouen, notamment), ce qui à l'évidence induit un décalage entre le discours émis, celui transcrit et celui qui est perçu. En outre, il faut souligner que le choix d'une communication portée directement, et presque exclusivement, par le préfet, s'il est conforme à l'organisation administrative, n'a pas toujours été favorablement perçu. Il a été plutôt reçu par une partie au moins de la presse comme une volonté de ne pas s'écarter d'une position officielle, avec le renvoi vers la préfecture des sollicitations de journalistes auprès des administrations locales.

Cette situation de défiance vis-à-vis de la parole publique n'est toutefois pas spécifique de l'accident de Rouen et est ancienne, de surcroît nourrie par le souvenir très vif dans la mémoire collective de « scandales » (Tchernobyl, sang contaminé, amiante, Médiateur...), ce que confirme notamment le « baromètre de la confiance politique » du Centre de recherches politiques (CEVIPOF) Sciences Po/CNRS (cf. Annexe n° 17 :).

Cette défiance dans la parole publique est ici renforcée par la matière dont il s'agit : un accident dans une usine de produits chimiques. Or, précisément, la confiance des Français dans l'industrie chimique et dans la « transparence » de l'information sur les risques qu'elle génère est, de longue date, relativement altérée (à tort ou à raison, ce n'est pas ici le propos, mais c'est de « perception » qu'il s'agit). C'est bien ce que confirment à la fois le « Baromètre IRSN¹⁰² sur la perception des risques et de la sécurité par les Français » (édition 2019), qui existe depuis 1990, et le « Baromètre sécurité des Français » de l'institut de sondages ODOXA (octobre 2019, partie « Risques industriels »).

Le premier baromètre révèle en effet que, s'agissant des « installations chimiques », depuis le début des années 90 et en moyenne (avec des évolutions interannuelles relativement limitées), 50 % des Français estiment que les risques sont élevés, 35 % qu'ils sont moyens et 15 % faibles. Et en complément 60 %

¹⁰² Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

pensent que « l'on ne dit pas du tout, ou pas vraiment, la vérité sur les dangers qu'ils représentent pour la population », 25 % « plus ou moins » et 15 % environ seulement « assez ou tout à fait ».

Parallèlement, le second baromètre indique que 90 % des personnes interrogées se considèrent « mal informées » sur les risques que génèrent les installations chimiques (plus que pour les installations nucléaires : 79 %) et 61 % que la réglementation des sites Seveso est « plutôt pas » ou « pas du tout » suffisamment stricte.

Cette double entrée vis-à-vis à la fois de la parole publique et du fait qu'il s'est agi d'un accident industriel « chimique » a, selon toute vraisemblance, créé une forme de « synergie de la défiance » qui a contribué à affaiblir très sensiblement la portée de l'effort de communication quantitativement très substantiel qui a pourtant été produit. L'exhaustivité de l'analyse nécessite néanmoins de souligner que, tant dans la presse que de la part des personnalités locales entendues, ce sont les conséquences au-delà de l'incendie qui ont fait débat et pas – ou peu – la gestion dans l'instant de l'accident lui-même.

4.2.2.6 La communication minimaliste de l'entreprise Lubrizol a contribué à faire peser sur le préfet et les services de l'État toute la responsabilité de l'évènement

Dans toute cette communication, la remarque doit également être faite de l'absence, ou la quasi-absence, de communication de l'entreprise Lubrizol (NL Logistique également, d'ailleurs, mais l'entreprise est à l'évidence moins outillée pour cela). Les quelques communiqués de presse diffusés par l'entreprise dans la quinzaine de jours après l'évènement soit sont purement factuels (indiquant que la direction a participé à l'installation du comité pour la transparence et le dialogue, par exemple), soit renvoient, de fait, vers l'administration (« *la direction travaille en étroite collaboration avec les autorités locales* », les habitants « *peuvent obtenir davantage d'informations auprès de la préfecture de la Seine-Maritime* », « *la préfecture a déclenché un PPI, ce qui signifie que toutes les décisions et la communication vers le public sont sous l'autorité de la préfecture* »...).

Ce positionnement un peu minimaliste en termes de communication a deux conséquences : d'une part, il accrédite l'idée que « si l'entreprise ne dit rien, c'est qu'elle a des choses à cacher... » et d'autre part, il tend à donner à l'État un rôle d'opérateur direct des installations industrielles qui n'est absolument pas le sien. Il apparaît ainsi au cas d'espèce qu'une communication plus active de l'entreprise sur ce qui relève de ses compétences et obligations uniquement, cela va de soi, aurait pu donner une perception différente des responsabilités respectives.

4.2.2.7 Quand le passé se transforme en passif : l'accident Lubrizol de 2013 était encore très présent

Enfin, il apparaît clairement que le souvenir de l'accident qu'a connu en 2013 l'entreprise Lubrizol (émission accidentelle de mercaptans ressentie jusqu'à l'agglomération parisienne et au Royaume-Uni) a été très présent dans les esprits, quand bien même les deux évènements sont de nature très différente et en réalité sans lien. Mais dans le contexte de défiance générale mentionné plus haut vis-à-vis de l'industrie chimique, cette succession d'incidents et accidents a accrédité la thèse d'une « installation dangereuse qui connaît des défaillances à répétition ».

4.2.3 L'irruption massive et rapide des réseaux sociaux nécessite une prise en compte spécifique

Par rapport à ce qui s'est produit à l'occasion de l'accident de 2013, à la suite duquel la mission conjointe menée par l'IGA, le CGEDD et le CGE avait déjà exprimé une recommandation sur le recours par l'État à de tels outils comme vecteur de communication, il est incontestable que l'utilisation des réseaux sociaux a connu une véritable explosion depuis lors (ex. Twitter, avec un nombre d'utilisateurs quasiment doublé depuis 2013, et en France 16,8 millions d'utilisateurs mensuels et 4,26 millions d'utilisateurs par jour – Source Médiamétrie).

Au demeurant, le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale « sur l'incendie d'un site industriel à Rouen » (février 2020) précise que le résultat de sa « consultation citoyenne » en ligne à la suite de l'accident de septembre 2019, à laquelle ont répondu 3 123 habitants de Seine-Maritime, est que « *les particuliers habitant en Seine-Maritime ont été informés [de l'accident] par diverses sources, au premier rang desquelles l'appel de proches (28,3 %), l'observation personnelle (23,0 %), la radio (17,8 %) ainsi que les réseaux sociaux (16,7 %, en particulier Facebook avec 11,4 % des répondants)* ». Les réseaux sociaux représentent ainsi, au travers de ces résultats, un vecteur d'information pratiquement équivalent à la radio.

4.2.3.1 L'afflux de la désinformation doit être anticipé

Cependant, cet usage de plus en plus généralisé des réseaux sociaux est aussi une source de diffusion d'informations erronées, voire parfois délibérément mensongères. L'incendie du 26 septembre, comme d'ailleurs d'autres événements, n'a pas échappé à ce phénomène et très rapidement ces fausses informations ont fait leur apparition, et ont été plus ou moins intensément relayées. Sans viser à l'exhaustivité, on citera pour illustration le faux communiqué de l'ARS Hauts-de-France et du préfet de Normandie – association administrativement peu crédible – du 27 septembre indiquant que « *des effets dangereux pour la santé ne sont pas à exclure* », des photos d'animaux ou d'oiseaux morts (dont une s'est avérée prise en Louisiane en 2011), des messages sur le caractère non potable de l'eau distribuée, une vidéo montrant un écoulement noirâtre dans un lavabo, une vidéo d'explosion « de l'usine »... prise en Chine en 2015, etc.

Tous ces messages, non fondés, erronés voire même malveillants dans certains cas, ont été repris par le biais des réseaux sociaux et ont amené, parfois avec retard, à des démentis des autorités, ou quelquefois même de la presse ou des agences de presse, voire de particuliers avec plus de célérité que l'administration... en raison de la lourdeur du processus de validation hiérarchique, certes compréhensible du point de vue de l'organisation de l'administration mais ici peu adapté à la rapidité de circulation de l'information sur les réseaux sociaux. Il convient en outre de relever ici que la presse a, d'une façon générale, assez sérieusement effectué son travail de vérification (« *fact checking* ») et a contribué à la régulation de ces fausses informations¹⁰³.

Il n'en demeure pas moins que cette irruption rapide et massive des réseaux sociaux dans l'information (ou la désinformation) des populations doit être prise en compte comme un facteur désormais incontournable, y compris dans la communication des autorités locales, avec la nécessité de contre-feux rapides à des messages incontestablement néfastes à la clarté des informations.

4.2.3.2 Une utilisation des réseaux sociaux qui reste souvent encore assez « formelle » et peu réactive

Au cas d'espèce, on doit souligner que si la préfecture de la Seine-Maritime dispose bien d'un compte Twitter (mais pas d'un compte Facebook, pourtant beaucoup plus utilisé – cf. *supra* les éléments de la consultation en ligne de la mission d'information de l'Assemblée nationale), elle n'est absolument pas, matériellement et a fortiori en temps de crise, « outillée » techniquement et humainement (cf. § 4.4) pour mener une veille en temps réel sur ces réseaux sociaux, ce qui laisse la place à la diffusion d'informations non valides sans réponse suffisamment rapide.

Par ailleurs, la communication par ce vecteur pendant la période faisant immédiatement suite à l'incendie, par les services de la préfecture, a le plus souvent pris la forme d'un renvoi « pour en savoir plus... » vers le site internet institutionnel de la préfecture, ce qui évidemment est tout à fait adapté en termes de rigueur du contenu, mais en revanche se situe assez loin de la diffusion rapide, « virale » pourrait-on dire, de certains messages externes. Cela est d'autant plus perceptible que ce site internet de la préfecture était lui-

¹⁰³ Voir à cet égard, pour illustrer cela, le fil Twitter spécialisé « @AfpFactuel » de l'Agence France-Presse ou encore la publication du journal Le Monde / Les décodeurs du 1^{er} octobre « Après l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, des intox en série ».

même parfaitement rigoureux au plan du contenu mais est resté relativement austère en termes de forme, ce qui peut à nouveau s'expliquer par la limitation réelle des moyens humains disponibles.

4.3 L'opportunité de développer d'autres relais d'information et de communication

Le positionnement « vertical et descendant » de la communication, rapportés précédemment, n'est pas exempt d'inconvénients parfois importants. D'abord parce qu'il fait courir le risque « d'isoler » l'État comme étant « en charge de tout », vis-à-vis de la population, des collectivités territoriales, des entreprises concernées par l'incendie, du monde agricole, etc., ce qui le rend de facto responsable de tout dysfonctionnement, quel qu'il soit. Ensuite, parce qu'il ne permet pas de s'appuyer sur des relais potentiellement efficaces pour s'adresser à différents groupes d'acteurs auxquels il est très difficile, pour ne pas dire impossible, au Préfet seul de s'adresser de façon spécifique (en fonction de leurs interrogations propres) et simultanément (devant « l'avalanche » de questionnements divers), alors même que sa mission de directeur des opérations de secours le mobilise déjà de façon considérable.

Au demeurant, le rapport de la mission d'inspection IGA-CGEDD-CGE de 2013 (accident Lubrizol « mercaptans ») soulignait déjà cet intérêt de s'appuyer sur des relais du premier cercle (collectivités notamment) ou du deuxième cercle (associations et société civile).

4.3.1 Les élus sont des interlocuteurs proches et de confiance pour la population

Dans le baromètre de la confiance politique CEVIPOF 2009-2019 déjà mentionné, il est intéressant de noter que, sur cette décennie et au titre de la « confiance dans les acteurs », le maire (confiance à 60 %), dans son rôle de contact local, se situe très au-delà du Gouvernement au sens large (confiance à 30 % environ).

Il convient également de noter que plusieurs élus rencontrés, souvent sans remettre en cause la gestion immédiate de l'accident lui-même (en gros, dans la journée du 26 septembre), ont exprimé le regret de n'avoir pas été plus tôt et plus directement associés aux mesures à prendre et à leur mise en œuvre. Ce « contact de proximité », avec les directeurs d'école, les associations de parents d'élèves, les agriculteurs, les commerçants, les particuliers même... aurait pourtant probablement permis, si l'activation de ces relais avait été préparée et mise en place sur des bases organisées, une démultiplication de la parole publique et donc une efficacité accrue (et un allègement de la pression sur la seule préfecture).

4.3.2 Les professionnels de santé sont des relais de proximité essentiels pour les informer sur les aspects sanitaires

Parallèlement, et tel qu'évoqué en partie 2, la mobilisation des professionnels de santé (médecins, pharmaciens, infirmiers, sages-femmes...) aurait pu être plus rapide de façon à éviter de laisser ces professionnels – et donc leurs patients – dans ce qui est ressorti comme une situation d'incertitude face à leurs interrogations. Car si cela a été fait, il ressort que cette mobilisation n'a, dans la pratique, été engagée de manière extensive que le 10 octobre, soit 15 jours après l'incendie, ce qui a été à l'évidence trop tardif.

Des outils de communication et d'information pourraient leur être spécifiquement destinés et construits à leur égard en situation de crise, afin qu'ils disposent des réponses aux questions que la population est susceptible de leur poser.

4.3.3 Le monde associatif est un réseau relais d'opinion et d'influence vers la société civile

Enfin, comme le recommandait déjà le rapport de la mission IGA-CGEDD-CGE de 2013 dans l'extrait qui suit, on peut à nouveau souligner l'intérêt du principe d'un « deuxième cercle » d'information privilégiée, s'appuyant en particulier sur les acteurs du monde associatif : « *La participation d'associations, souvent*

enracinées localement et bien ancrées aux réalités du terrain, aux processus de décision et de suivi des dossiers d'autorisation des établissements industriels, les rend aussi légitimes, du point de vue des citoyens et des médias. Ces associations sont interrogées et elles s'expriment... On peut définir un "deuxième cercle" autour des pouvoirs publics justifiant d'une information privilégiée tout au long du déroulement de la crise [qui] pourrait être défini à partir du CODERST et du CSS. [...] Et il convient bien évidemment d'être proactif vis à vis de ces acteurs et de ne pas se contenter de "mettre en ligne" des communiqués de presse ».

Les termes de ce rapport peuvent être intégralement repris et leur pertinence confirmée. Pourtant, force est ici de constater que ce principe de mobilisation d'un tel « deuxième cercle » n'a pas été mis en œuvre dans le cas de l'accident du 26 septembre, à l'exception du cadre du CODERST, relativement restrictif (il s'agit d'abord *ès qualité* d'une commission administrative...) même quand cela s'est fait sous une forme élargie, et du CTD (voir *infra*).

4.3.4 La mise en place du comité pour la transparence et le dialogue : une bonne initiative mais qui n'a cependant pas permis de répondre à toutes les attentes

Les remarques qui précèdent, concernant la pertinence d'un appui plus affirmé sur des relais d'information (élus, professionnels de santé, monde associatif) auraient pu, en théorie, trouver une réponse dans l'initiative prise de créer un « Comité pour la transparence et le dialogue », installé le 11 octobre en présence de trois ministres. Force est cependant de constater que l'objectif que la dénomination de cette instance (« transparence et dialogue ») laissait entendre n'a pas totalement pu être atteint. Ainsi, si l'analyse des présentations faites au cours des six réunions qui se sont tenues (deux en octobre puis une par mois entre novembre et février) montre clairement que l'effort « d'exposition » et d'explication des faits a été réel et exhaustif – répondant alors à l'ambition de « transparence », de nombreux témoignages et commentaires conduisent à conclure que l'aspect « dialogue » n'a en réalité pas pu être développé.

Il est en effet probable, sinon certain, que le format très large de cette instance, composée effectivement d'une centaine de participants (y compris les représentants des services de l'État) ne pouvait pas en faire aisément un lieu de « dialogue ». Au demeurant, l'analyse de la participation effective des personnalités invitées aux cinq premières séances montre que sur 70 invités environ, hors services de l'État et parlementaires, le taux effectif de présence a régulièrement décru au fil du temps, de plus de 65 % à la première réunion à 38 % en janvier 2020. Et on note que ce taux de présence était particulièrement faible, au bout de quelques mois, pour certaines catégories d'acteurs : les collectivités (6 présentes sur 21 invitées), les organisations patronales et syndicales (2 sur 7) ou encore le monde agricole (1 sur 13, mais avec beaucoup d'invités des Hauts-de-France).

Ainsi, s'il n'est pas pertinent de tirer des conclusions trop définitives de cet exemple, il apparaît tout de même qu'il serait très utile que la forme d'une initiative de cette nature, si elle devait être renouvelée, puisse dépasser le cadre de l'information et permettre aux parties prenantes conviées de se sentir plus directement actrices des décisions prises.

4.4 Quelles pistes pour valoriser le retour d'expérience de cet accident en matière de communication ?

À l'issue de cette analyse des éléments de constat de la communication qui a accompagné l'accident de Rouen, il apparaît possible de formuler un certain nombre de propositions qui tiennent tant à l'organisation « interne » des services de l'État qu'à son accompagnement en s'appuyant sur des relais externes.

4.4.1 Créer une « task-force nationale d'appui » en matière de communication susceptible d'être projetée au niveau territorial en cas de besoin

Le premier aspect est lié à la limitation importante des moyens techniques et humains spécialisés disponibles en termes de communication dans les services préfectoraux. Le service régional et départemental de la communication interministérielle ne compte en effet, à Rouen, que quatre agents et une assistante et, quel que soit l'engagement de ces collaborateurs, il est clair que ce dimensionnement est rapidement insuffisant dans le cas d'une crise d'une telle envergure pour, tout à la fois, assurer la coordination de la communication avec la presse et le grand public, assurer une veille sur les réseaux sociaux et alimenter le site internet en temps réel. Il est hautement vraisemblable que cette difficulté n'est pas propre à la préfecture de Rouen dans le contexte actuel de constriction des effectifs.

À cet égard, l'appui apporté par le SIG et la DICOM a été d'une très grande utilité. Il a toutefois été mis en œuvre un peu dans l'urgence et sur des bases qui auraient gagné à être structurées de façon anticipée afin de permettre un appui plus rapide. Dans cette optique, l'identification et l'organisation d'une équipe spécifique de communication susceptible d'être projetée sur le terrain, auprès du préfet et des autorités locales, en quelques heures, constituerait un atout considérable.

Recommandation n° 16 : Créer, sous l'égide du SIG et de la DICOM du ministère de l'intérieur, une « task force nationale d'appui » susceptible d'être projetée au niveau territorial pour soutenir, en cas de crise importante, les moyens de communication des services territoriaux de l'État.

4.4.2 Mettre en place une « cellule écoute et riposte » nationale, pour faciliter la réaction en temps réel sur les réseaux sociaux

Pour les mêmes raisons, mais là sans qu'il soit nécessaire de projeter localement les ressources d'appui (le travail pouvant *a priori* être assuré depuis le niveau central, en coordination avec le niveau local), la mise en place anticipée d'une « cellule écoute et riposte » assurant une veille sur les réseaux sociaux et organisant en temps réel la réponse aux questions ou préoccupations exprimées, mais également aux informations erronées, mensongères ou malveillantes qui circulent, serait extrêmement utile.

Recommandation n° 17 : Mettre en place au sein du SIG une cellule nationale d'écoute et de riposte en temps réel sur les réseaux sociaux, chargée de collecter les questions ou préoccupations de la population et de traiter les fausses informations en tant que de besoin, agissant en lien avec le niveau local et mobilisable rapidement en cas de crise.

4.4.3 Réaffirmer l'importance d'une organisation structurée de la parole publique locale

En troisième lieu, on peut souligner la pertinence de la recommandation n° 20 déjà formulée dans le rapport de la mission IGA-CGEDD-CGE de 2013 à propos de l'organisation structurée de la parole publique locale (« *Organiser au niveau local et sous l'égide du préfet, la parole des pouvoirs publics, dans sa diversité, en l'articulant avec celle des autres acteurs* »), peut-être en précisant, à la lumière de ce retour d'expérience, l'opportunité d'une mobilisation plus volontariste des « relais » vers la population : les élus et les organisations professionnelles, en particulier, ici.

4.4.4 Faire évoluer les commissions de suivi de sites : un atout pour la communication de crise

Enfin, et même si cela ne relève pas directement – ou plutôt pas exclusivement – de la communication en temps de crise, il est certain que le fait de pouvoir s'appuyer sur un « deuxième cercle » d'interlocuteurs

pertinents, au fait du sujet et susceptibles de relayer l'information vers la société civile, le cas échéant avec un vocabulaire moins « administratif », apporterait un bénéfice important.

Dans ce but, ce deuxième cercle pourrait trouver son origine dans une évolution adaptée de la composition et de la gouvernance des commissions de suivi de sites¹⁰⁴, avec une présence de l'État bien entendu effective et forte (au titre de son action de mise en œuvre et contrôle de l'application de la réglementation) mais qui pourrait être déconnectée de la fonction de pilotage de l'instance.

Cette évolution apparaîtrait en effet propre à créer un meilleur partage de l'information en amont (i.e. en temps normal, avant toute crise) entre l'ensemble des acteurs concernés, y compris des représentants des collectivités et du monde professionnel, mais également du monde associatif. Elle pourrait aussi aider en temps de crise à mieux positionner le rôle de l'État, avec ses prérogatives et responsabilités mais également ses limites, ainsi qu'à servir de point d'appui pour mobiliser des relais de communication via la représentation de la société civile notamment.

Il convient de souligner que cette évolution pourrait également, parallèlement, concerner les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (S3PI), en tant que « *structures de réflexion et d'études sur des thèmes liés à la prévention des pollutions et des risques industriels* » visant « *par l'information et la concertation [...] à favoriser les actions tendant à maîtriser les pollutions et nuisances de toutes natures et à prévenir les risques technologiques majeurs des installations classées* » (art. D.125-36 du code de l'environnement). La mission relève en effet que, dans le cas particulier de Rouen, cette structure, le S3PI Basse-Seine, également présidée par le préfet, ne paraît pas avoir été mobilisée – sinon pour son information après l'évènement via sa commission « Risques ». Toutefois, aucune des personnes rencontrées, en dehors de services de l'État, n'y a fait référence ni particulièrement évoqué son activité.

Recommandation n° 18 : Faire évoluer l'organisation et la gouvernance des commissions de suivi de sites Seveso en renforçant la présence des représentants de la société civile et en ouvrant largement l'information et la concertation, pour créer hors temps de crise des conditions permettant de mieux s'appuyer sur l'ensemble des parties prenantes en temps de crise. Cette évolution pourrait par ailleurs s'accompagner d'une présidence assurée par un membre autre que représentant l'État.

¹⁰⁴ Comme le soulignait déjà le rapport IGA-CGEDD-CGE de 2013 (recommandation n° 21), et comme le recommandait également le rapport CGEDD-CGE de février 2020 relatif aux aspects « techniques » de l'accident du 26 septembre 2019 (recommandation n° 13).

CONCLUSION

L'incendie majeur survenu le 26 septembre dernier à Rouen, rapidement circonscrit au vu de son ampleur, n'a causé aucun décès, ni blessé ; il a eu des effets sanitaires immédiats « modérés », clairement ressentis par la population, et des effets économiques et environnementaux jusque dans les Hauts de France.

Mais cet incendie est surtout caractérisé par une montée très rapide des préoccupations sanitaires dans le débat public, notamment sur les effets chroniques de long terme, sur lesquels la mission ne se prononce pas compte tenu de la temporalité des études environnementales et sanitaires en cours ou restant à définir, dont les résultats ne sont, par nature, pas disponibles à ce jour.

La présente mission interministérielle vise à tirer les enseignements de la gestion de cette crise marquée à la fois par un engagement exceptionnel de l'État, jusqu'au plus haut niveau, et par des inquiétudes fortes, dans la durée, des populations, allant jusqu'à remettre en cause la sincérité de la parole publique.

Les recommandations formulées par la mission, constituée de personnes aux parcours et aux regards très différents, devraient contribuer à améliorer la gestion de futures crises liées à des accidents industriels. Afin de mieux se préparer à la gestion post-accidentelle, la mission est convaincue qu'un travail de fond reste à mener sur les effets sanitaires à long terme, pour mieux les comprendre et mieux les caractériser, en lien avec l'ensemble des parties prenantes.

Cet événement illustre enfin, une fois de plus, la problématique ancienne mais croissante de l'information et de la communication de l'État pendant une crise. La mission a tracé, dans un cadre nécessairement limité, quelques pistes pour établir, *avant la crise*, les conditions d'une plus grande confiance et d'une meilleure préparation de l'État *pendant la crise*.

Florence ALLOT
Inspectrice des affaires sociales

Philippe SAUZEY
Inspecteur général de l'administration

Pierre-Franck CHEVET
Ingénieur général des mines

Benoît ASSEMAT
Inspecteur général de santé
publique vétérinaire

Thomas MONTBABUT
Inspecteur de l'administration
en service extraordinaire

Paul MICHELET
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET
DE LA SANTÉ

MINISTÈRE DU TRAVAIL

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le

23 DEC. 2019

Les ministres

à

Madame la Vice-présidente du conseil général de
l'environnement et du développement durable

Monsieur le Vice-président de l'inspection générale
des affaires sociales

Monsieur le Vice-président de l'inspection générale de
l'administration

Monsieur le Vice-président du conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Monsieur le Vice-président du conseil général de
l'économie

Objet : Lettre de mission – gestion de crise Lubrizol

Le 26 septembre dernier à Rouen, des entreposages de produits d'additifs pour lubrifiants et des stockages de produits divers dans des entrepôts logistiques ont été la proie d'un incendie de grande ampleur. Il a généré un important panache de fumées sur plusieurs dizaines de kilomètres et engendré des odeurs persistantes qui ont affecté pendant plusieurs jours les habitants de l'agglomération rouennaise.

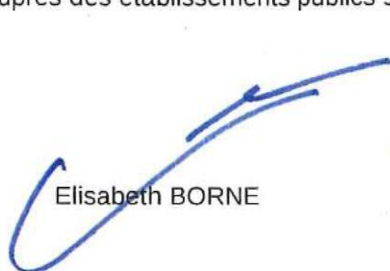
Si l'action des sapeurs-pompiers et des autres services de l'Etat (DREAL, DDTM, DIRECCTE, etc.) a permis de limiter l'exposition des populations, d'éviter l'extension de l'incendie à d'autres équipements de la société Lubrizol et aux sites mitoyens et de contenir une pollution par les hydrocarbures mêlés aux produits d'extinction, de nombreuses questions ont été soulevées par les habitants sur les informations disponibles pendant le sinistre et dans les jours qui ont suivi. Cet incendie et ses suites ont par ailleurs nécessité l'édiction de mesures conservatoires sur les productions agricoles sur de très longues distances.

Une enquête administrative a immédiatement été lancée et, par courrier du 9 octobre dernier, la ministre de la transition écologique et solidaire a saisi le CGEDD et le CGE afin d'une part qu'ils appuient les services de la DREAL dans la conduite de cette enquête, et d'autre part qu'ils formulent des propositions sur l'encadrement national des sites les plus à risques, à la lumière des enseignements de cette catastrophe.

Nous vous demandons, en intégrant les conclusions de cette mission spécifique, de procéder à une évaluation plus globale de la gestion de cette crise et de ses suites, s'agissant notamment :

- de la stratégie de gestion du sinistre, d'alerte et de mise en protection des populations en portant une attention particulière à l'usage des différents vecteurs disponibles tels que la sirène, les réseaux sociaux, les réseaux de télécommunications et les médias. Vous examinerez également les mesures de gestion et les recommandations édictées pendant la crise, ainsi que la coordination entre les services de sécurité des entreprises concernées par le sinistre et le SDIS ;
- des modalités de communication pendant la crise et dans les jours qui ont suivi, vis-à-vis des maires, des parties prenantes et de la population générale afin de répondre à leurs inquiétudes légitimes ;
- de l'organisation locale et nationale des services de l'Etat, ainsi que de la circulation des informations disponibles, pendant la crise et dans les jours qui ont suivi ;
- des stratégies de surveillance de matrices et des mesures de consignation prononcées à titre conservatoire ainsi que des modalités de coordination des actions de recherche et surveillance d'éventuelles contaminations, et notamment, l'articulation entre le plan de surveillance conduit par l'entreprise et celui conduit par l'Etat (dans le cadre de la surveillance des productions agricoles) ;
- de la disponibilité et de la mobilisation d'une expertise publique scientifique et technique (sur des situations d'urgence complexes et nouvelles) en appui des services de l'Etat dans l'interprétation des résultats de surveillance et la gestion d'un tel événement ;
- de l'opportunité de renforcer le dispositif prévu par les circulaires interministérielles du 20 février 2012¹ et du 12 août 2014² pour projeter plus rapidement les compétences utiles en appui des services déconcentrés de l'Etat lors de telles catastrophes ;
- de l'évaluation des risques sanitaires liés à l'exposition à des substances chimiques directe ou indirecte via les denrées alimentaires, et de la prise en charge des personnels travaillant sur le site ainsi que des services de l'Etat qui sont intervenus au plus près de l'incendie.

À la lumière des enseignements tirés de cette évaluation, vous formulerez sous trois mois toutes propositions utiles, qu'il s'agisse d'évolutions réglementaires, organisationnelles ou de bonnes pratiques, notamment mises en œuvre au cas d'espèce, à développer au sein des services de l'Etat ou auprès des établissements publics sous tutelle.



Elisabeth BORNE



Christophe CASTANER



Agnès BUZYN



Muriel PENICAUD



Didier GUILLAUME

¹ DEVPI126807C

² DEVPI400317C

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

ACTEURS TERRITORIAUX

ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT – REGION NORMANDIE

PREFECTURE DE LA SEINE-MARITIME, PREFECTURE DE LA REGION NORMANDIE

- Pierre-André DURAND, préfet
- Yvan CORDIER, secrétaire général
- Benoit LEMAIRE, directeur de cabinet
- Bernard COUSIN, directeur de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial
- Sandrine FLEURY, cheffe du bureau des procédures publiques
- Jean-Baptiste BOUET, chef du bureau des affaires juridiques
- Lionel GUERET-LAFERTÉ, directeur du service interministériel régional des affaires civiles et économique de défense et de protection civiles (SIRACED-PC)
- Laurent MABIRE, directeur adjoint du SIRACED-PC
- Ludivine BLOCQUEL, chef du bureau planification au SIRACED-PC
- Gaëlle REVERDY, responsable du service régional et départemental de la communication interministérielle

ZONE DE DEFENSE ET DE SECURITE OUEST

- Patrick DALLENNES, préfet délégué
- Contrôleur général Patrick BAUTHEAC, chef d'état-major
- Commandant Benoît PINAUD, chef du centre opérationnel de zone

AGENCE REGIONALE DE SANTE DE NORMANDIE

- Christine GARDEL, directrice générale
- Benoit COTTRELLE, adjoint à la directrice de la santé publique, responsable du pôle veille et sécurité sanitaire
- Jérôme LE BOUARD, responsable de l'unité départementale de Seine-Maritime, responsable adjoint du responsable du pôle santé environnement
- Anne-Lise ORELLOU, responsable communication

DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT DE NORMANDIE

- Olivier MORZELLE, directeur régional (depuis le 1^{er} décembre 2019)
(un entretien a également été organisé avec M. Patrick BERG, directeur régional en poste le 26 septembre 2019)
- Philippe PERRAIS, directeur régional adjoint
- François WEBER, chef du service « Risques »

RECTORAT DE REGION ACADEMIQUE NORMANDIE (DEPORT DE PIERRE-FRANCK CHEVET)

- Christine GAVINI-CHEVET, rectrice

DIRECTION REGIONALE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET

- Caroline GUILLAUME, directrice régionale

DIRECTION REGIONALE DES ENTREPRISES, DE LA CONSOMMATION, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI DE NORMANDIE

- Gaëtan RUDANT, directeur régional d'Ile de France, ex-directeur régional de Normandie

- Christine FARA, adjointe au pôle « Entreprises, emploi, économie »
- Yann GOURDIN, responsable du pôle « Politique du travail »
- Sébastien VANROKHEM, responsable de l'unité de contrôle Rouen Sud de l'unité départementale de Seine-Maritime

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER DE LA SEINE-MARITIME

- Laurent BRESSON, directeur départemental

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA PROTECTION DES POPULATIONS DE LA SEINE-MARITIME

- Olivier DEGENMANN, directeur départemental

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA SECURITE PUBLIQUE DE LA SEINE-MARITIME

- Philippe TRENEC, directeur départemental
- Stéphanie ROUSSELET, cheffe d'état-major

GROUPEMENT DE GENDARMERIE DE LA SEINE-MARITIME

- Général Bruno ARVISET, commandant de la région gendarmerie Normandie

ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT – REGION HAUTS-DE-FRANCE

ZONE DE DEFENSE ET DE SECURITE NORD

- Anne CORNET, préfète déléguée pour la défense et la sécurité
- Colonel hors-classe Thierry LAHOUSOY, chef d'état-major interministériel de zone Nord
- Colonel Olivier DESQUIENS, chef d'état-major interministériel de zone Nord adjoint
- Malika OULTACHE, chef du centre de veille zonale et départementale
- Capitaine Baptiste GOURNAY, chef du centre opérationnel zonal

DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT DES HAUTS-DE-FRANCE

- Laurent TAPADINHAS, directeur régional
- Mathilde PIERRE, chef du service « Risques »
- Frédéric FLEURY, chargé de mission « Sécurité-défense »

DIRECTION REGIONALE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET

- Luc MAURER, directeur régional

DIRECTION INTERREGIONALE NORD DE METEO-FRANCE

- Jean-Marc PIETRZAK, directeur interrégional

ATMO HAUTS-DE-FRANCE

- Jacques PATRIS, président
- Hélène DEVILLERS, directrice générale
- Jimmy LEYES, chargé de communication

COLLECTIVITES TERRITORIALES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS

DEPARTEMENT DE LA SEINE-MARITIME

- Bertrand BELLANGER, président du conseil départemental
- Pascal MARTIN, sénateur, président du conseil départemental jusqu'au 14 octobre 2019
- Jean-Marie CAILLAUD, directeur général des services

SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA SEINE-MARITIME

- Colonel HC Jean-Yves LAGALLE, directeur du Sdis
- Colonel Rémy WECLAWIAK, directeur adjoint
- Lieutenant-colonel Frédéric DUVAL, médecin
- Lieutenant-colonel Jean-Michel BOYER, chef du pôle anticipation et action
- Lieutenant-colonel Nicolas BLEYON, chef du groupement territorial Est
- Commandant Sylvère PERROT, chef du service risques industriels
- Commandant Alexandre CROS, chef du Codis

COMMUNE ET METROPOLE DE ROUEN

- Yvon ROBERT, maire et président de la métropole
- Frédéric ALTHABE, directeur générale des services
- Adeline BOZEC, en charge de la gestion de crise

COMMUNE DE BIHOREL

- Pascal HOUBRON, maire

COMMUNE DE PETIT-QUEVILLY

- Charlotte GOJJON, maire

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CAUX SEINE AGGLO

- Jean-Claude WEISS, président

COMMUNAUTE DE COMMUNES BRAY-EAWY

- Nicolas BERTRAND, président

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES QUATRE RIVIERES

- Éric PICARD, président

COMMUNAUTE DE COMMUNES INTER-CAUX-VEXIN

- Éric HERBERT, président

CHAMBRE DEPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DE SEINE-MARITIME

- Laurence SELLOS, présidente

CHAMBRE REGIONALE D'AGRICULTURE DE NORMANDIE

- Sébastien WINDSOR, président

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE ROUEN METROPOLE

- Vincent LAUDAT, président

CHAMBRE DES METIERS ET DE L'ARTISANAT DE LA SEINE-MARITIME

- Thierry DORE, président

CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE ROUEN

- Dr Philippe ROUX, directeur du service d'aide médicale urgente (Samu) de Rouen
- Dr Cédric DAMM, médecin directeur adjoint du Samu de Rouen
- Dr Frédéric ORHON, médecin urgentiste au Samu de Rouen
- Dr Christian NAVARRE, chef de service au centre hospitalier du Rouvray, responsable de la cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP) de Seine-Maritime
- Pr Jean-François GEHANNO, chef du service de médecine du travail

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ET REPRESENTANTS DU PERSONNEL

REPRESENTANTS DU PERSONNEL DE L'ENTREPRISE LUBRIZOL – SITE DE ROUEN

- Corinne ADAM, CFTC
- Cédric BAREAU, CFDT
- Francis MALANDAIN, CFE-CGC

CONSEIL DE L'ORDRE DES MEDECINS DE SEINE-MARITIME

- Patrick DAIMÉ, président

ORDRE REGIONAL DES PHARMACIENS DE NORMANDIE

- Pierre-Yves QUÉINNÉ, représentant à l'Ordre

CONSEIL INTERDEPARTEMENTAL DE L'ORDRE DES INFIRMIERS DE L'EURE ET DE LA SEINE-MARITIME

- Karim MAMERI, président

UNION REGIONALE DES MEDECINS LIBERAUX DE NORMANDIE

- Bruno BUREL, membre de l'union régionale

FRANCE CHIMIE NORMANDIE

- Régis SAADI, vice-président France Chimie Normandie, directeur des affaires publiques d'Air Liquide
- Viviane DIATTA, chargée de communication France Chimie Normandie

ENTREPRISES

SOCIETE LUBRIZOL FRANCE

- Isabelle STRIGA, directrice générale de Lubrizol France, directrice « *manufacturing* » Europe
- Laurent BONVALET, directeur de l'usine Lubrizol de Rouen
- Nicolas ADAM, directeur de l'usine Lubrizol du Havre
- Christophe PIERARD, responsable volet environnement post-accident, manager-conseil sécurité sûreté environnement de Lubrizol France
- Laurence RODRIGUES, responsable volet santé post-accident, expert hygiène et sécurité de l'usine Lubrizol de Rouen
- Cendrine MESCH, juriste, direction des affaires juridiques de l'usine Lubrizol de Rouen
- Guillaume GOHIER, responsable hygiène sécurité environnement de l'usine Lubrizol de Rouen

SOCIETE NORMANDIE LOGISTIQUE

- Christian BOULOCHER, directeur général
- Stéphane MAUPAS, responsable achats, affaires juridiques et réglementation
- Julia HÉRAUT, avocate en droit de l'environnement (cabinet Fidal)
- Maxime DELALONDE, directeur d'exploitation

ASSOCIATIONS

ATMO NORMANDIE

- Véronique DELMAS, directrice

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT SEINE-MARITIME

- Guillaume BLAVETTE, administrateur

(une contribution écrite de France Nature Environnement – Réseau national « Risques et impacts industriels » a également été communiquée à la mission)

UFC QUE CHOISIR SEINE-MARITIME

- Alain ROUZIES, référent environnement
- Annie LEROY, représentante

ROUEN RESPIRE

- Olivier BLOND, président

LES SINISTRES DE LUBRIZOL

- Simon de CARVALHO, président

LES VOISINS DE LUBRIZOL

- Thierry COCONNIER, secrétaire

MEDIAS

FRANCE BLEU NORMANDIE

- Delphine GARNAULT, rédactrice en chef

FRANCE 3 NORMANDIE

- Gilles LEFEVRE, rédacteur en chef

PARIS-NORMANDIE

- Thierry RABILLER, directeur de la rédaction

76 ACTUS

- Raphaël TUAL, rédacteur en chef adjoint

JOURNALISTE INDEPENDANT

- Claire Garnier (Les Échos, L'Usine nouvelle, Le Moniteur)

ACTEURS NATIONAUX

PREMIER MINISTRE

CABINET DU PREMIER MINISTRE

- Damien CAZÉ, conseiller écologie transports, énergie, logement et agriculture (chef de pôle)
- Maxime DURANDE, conseiller technique écologie
- Guillaume COUILLARD, conseiller technique santé

SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT

- Mickaël NATHAN, directeur
- Chloé PROMPT, responsable du département partenariats et communication de crise
- Olivier MARTIN, chef du pôle partenariats et relations institutionnelles

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

CABINET DE LA MINISTRE

- Guillaume LEFORESTIER, directeur de Cabinet
- Cédric HERMENT, conseiller « Santé-environnement-risques »

DIRECTION GENERALE DE LA PREVENTION DES RISQUES

- Cédric BOURILLET, directeur général

SECRETARIAT GENERAL

- Colonel Marc PAYRAR, chef de service adjoint « Défense, sécurité et intelligence économique »
- Pierre DUMONTET, chef de la Cellule ministérielle de veille opérationnelle et d'alerte (CMVOA)

MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE

CABINET DU MINISTRE

- Grégory EMERY, conseiller santé et sécurité sanitaire

DIRECTION GENERALE DE LA SANTE

- Pr Jérôme SALOMON, directeur général
- Olivier BRAHIC, sous-directeur de la veille et sécurité sanitaire
- Pierrick BERGERAN, adjoint au chef du Centre Opérationnel de Régulation et de Réponse aux Urgences Sanitaires et Sociales (CORRUSS), sous-direction de la veille et de la sécurité sanitaire
- Patrick BRASSEUR, chef de la mission communication de la DGS
- Delphine CAAMANO, adjointe à la cheffe du bureau environnement extérieur et produits chimiques, sous-direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation
- Corinne FELIERS, cheffe du bureau de la qualité des eaux, sous-direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation
- Béatrice JEDOR, chargée de mission au bureau de la qualité des eaux

MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES

- Emmanuel KOEN, adjoint à la sous-directrice « Produits et marchés agroalimentaires »
- Christine PERRAULT, cheffe de l'inspection générale des services
- Laurent DUPONT, inspecteur général des services
- Thierry RUTHER, inspecteur général des services

MINISTERE DU TRAVAIL

CABINET DE LA MINISTRE

- Damien DELEVALLÉE, conseiller en charge des relations du travail

DIRECTION GENERALE DU TRAVAIL

- Laurent VILBOEUF, directeur général adjoint
- Frédéric TÉZÉ, sous-directeur des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au travail
- Catherine TINDILLIERE, sous-directrice de l'appui et du soutien au contrôle au système d'inspection du travail

MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE

DIRECTION GENERALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

- Françoise PETREAULT, sous-directrice de l'action éducative
- Nathalie GLAIS, adjointe au chef du bureau santé et action sociale

MINISTERE DE L'INTERIEUR

DELEGATION A L'INFORMATION ET A LA COMMUNICATION

- Pierre-Henry BRANDET, délégué à l'information et à la communication
- Sarah BOUDJEMAI, responsable de la communication digitale

DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES

- Alain THIRION, préfet et directeur général
- Franck LÉON, directeur de cabinet du directeur général
- Jean-Bernard BOBIN, chef du service de la planification et de la gestion des crises
- François DRAPÉ, adjoint au sous-directeur de la préparation à la gestion des crises
- Colonel Éric BELGIOINO, chef du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

DIRECTION GENERALE DE L'ALIMENTATION

- Bruno FERREIRA, directeur général
- Charlotte GRASTILLEUR, cheffe de la mission des urgences sanitaires
- Stéphanie FLAUTO, cheffe du service alimentation
- Laurent NOËL, adjoint à la cheffe du bureau de la coordination en matière de contaminants chimiques et physiques (B3CP)
- Lilian CALVO, chargée de mission suivi Lubrizol phase 2 (B3CP)

AGENCE NATIONALE DE LA SECURITE SANITAIRE DE L'ALIMENTATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL (ANSES)

- Roger GENET, directeur général
- Gilles SALVAT, directeur général délégué, en charge du pôle recherche et la référence
- Pr Gérard LASFARGUES, directeur général délégué en charge du pôle sciences pour l'expertise
- Matthieu SCHULER, directeur de l'évaluation des risques
- Sophie LE QUELLEC, directrice de la communication et des relations institutionnelles

INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES (INERIS)

- Raymond COINTE, directeur général
- Bernard PIQUETTE, directeur de la direction des risques accidentels
- Anne MORIN, directrice des risques chroniques
- Stéphane DUPLANTIER, responsable du pôle Phénomènes Dangereux et Résistance des Structures (PHDS)
- Laurence ROUÏL, responsable du Pôle Modélisation Environnementale et Décision (DECI)
- Marc DURIF, responsable du pôle caractérisation de l'environnement (CARA)
- Philippe HUBERT, chargé de mission auprès du directeur général
- Clément LENOBLE, chargé de mission auprès du directeur général

SANTE PUBLIQUE FRANCE

- Geneviève CHÊNE, directrice générale
- Martial METTENDORFF, directeur général adjoint
- Jean-Claude DESENCLOS, directeur scientifique
- Franck GOLLIOT, adjoint à la direction des régions
- Clémence FILLLOL, responsable de l'unité surveillance des expositions, direction santé environnement travail
- Frédéric MOISAN, épidémiologiste, direction santé environnement travail

OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITE (EX-AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITE – DEPORT DE PAUL MICHELET)

- Christophe AUBEL, directeur général délégué
- Patrick BERTRAND, directeur régional « Hauts de France »
- Pascal LAGRABE, directeur adjoint de la police

CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL

- Guillaume BLANCHOT, directeur général
- Laure LECLERC-CARRERE, directrice des programmes
- Lucile PETIT, cheffe de département au sein de la direction des médias télévisuels et régulation des plateformes

METEO-FRANCE

- Virginie SCHWARTZ, présidente directrice générale

Annexe n° 3 : La charge de la planification de crise

La charge de travail que représentent la préparation et l'actualisation des documents de planification de gestion de crise est particulièrement illustrée à Rouen pour les plans dont la coordination repose sur le SIRACED-PC :

- en janvier 2020, le bureau de la planification et de la gestion des crises du service (7 agents) doit suivre plus de 70 documents de planification qui se décomposent comme suit :
 - en fonction de la famille de planification : 52 plans se rattachent à la famille ORSEC (le plan départemental de gestion de crise et une série de plans particuliers pouvant aller d'une fiche relativement simple à des plans aussi lourds et complexes que les PPI) ; le reste relève de la « sécurité nationale » : sécurité sanitaire (épizootie, canicule, pandémie,...), sécurité économique (électro-secours, hydrocarbures, communications électroniques, notamment), sécurité publique (« Pirate ») ;
 - en fonction de la vocation générale ou spécialisée des plans : les documents à vocation générale demeurent en nombre raisonnable, moins d'une dizaine (ORSEC général, nombreuses victimes, hébergement, transmissions, etc.) ;
 - en fonction des risques particuliers couverts : près de 25 plans dans le domaine industriel-technologique-NRBC (dont une quinzaine de PPI) ; plus de 15 plans liés aux transports (TMD, SATER, Autoroutes, ferroviaire, etc.) et à la sécurité de sites eux-mêmes largement associés aux transports (ports, aéroports, tunnel) ; de l'ordre de 5 plans dans chacun des domaines des risques sanitaires, de la sécurité économique et des risques spécifiques (spéléo-secours, Polmar, naufragés) ; et seulement 3 plans sur les risques naturels (alerte météo, submersions marines, intempéries) ;
 - d'autres classifications peuvent encore traduire la complexité des plans et leurs dominantes : risques technologiques fixes et non fixes (23 plans auxquels on peut ajouter 5 plans nucléaires et NRBC) ; protection des personnes (9 plans) ; protection de sites (4), etc.
- chaque plan doit être mis à jour suivant une périodicité qui peut aller de un an (canicule, grand froid) à 5 ans ce qui est la durée la plus fréquente (58 des 70 plans passés en revue). L'actualisation des PPI « risques industriels » applicables aux zones définies en Seine-Maritime doit suivre un rythme de trois ans, ce qui apparaît relativement court au regard :
 - d'une procédure qui se déroule sur environ une année, comportant des études et des consultations ; avec une durée de validité de trois ans, le réexamen de ce type de PPI débute en principe de deux ans après son adoption ;
 - du lien entre le PPI et les études de danger réalisées dans le cadre de la procédure des installations classées, qui déterminent dans une large mesure les scénarios traités par la planification opérationnelle. Les études de danger sont actualisées tous les cinq ans ;
 - de la durée de validité des PPI nucléaires et des PPI de sites qui est fixée à 5 ans.

Annexe n° 4 : Message Gala adressé aux maires le 26 septembre 2019

À 14 h, au regard de la dispersion du panache de fumées et des éléments relatifs aux retombées de suies, il a été décidé de diffuser une information large à l'ensemble des élus du département en portant leur attention sur les préconisations de limiter l'exposition aux fumées et aux suies des personnes les plus fragiles dont les personnes âgées et les enfants. Le message Gala suivant a été diffusé :

« MESSAGE DE LA PRÉFECTURE DE LA SEINE-MARITIME DU 26 SEPTEMBRE À 14 h 20 AUX MAIRES DU DÉPARTEMENT

Depuis ce matin 3 h, un incendie est en cours sur le site de l'entreprise Lubrizol à Rouen.

Le préfet a activé le PPI de la zone de Rouen et une cellule de crise est activée.

L'incendie est actuellement maîtrisé par les sapeurs-pompiers. L'extinction de longue durée est en cours et va continuer d'engendrer un dégagement de fumées pour plusieurs heures.

Le panache de fumées s'étend actuellement sur plusieurs kilomètres au Nord-Est de l'agglomération rouennaise. Ce panache fait l'objet de toute notre attention par un réseau de mesures atmosphériques et de retombées.

Au regard de cette situation, en particulier pour les communes concernées par le panache de fumées, vous êtes invités à relayer auprès de votre population, la consigne de limiter leur exposition aux fumées et aux retombées de suies en portant une attention particulière aux personnes sensibles : enfants, personnes âgées et fragiles.

Si des personnes se sentent incommodées, il est conseillé de prendre contact avec le centre 15.

Aucune restriction sur la consommation de l'eau du robinet n'est, à ce stade, mise en œuvre.

Vous pouvez joindre la cellule d'information du public au 02.32.76.55.66.

FIN DU MESSAGE. »

La diffusion a débuté à partir de 14 h 22 auprès des 708 communes du département. En tout, 748 entités (communes et services de l'État) ont été contactées soit 2 467 personnes. Finalement, 657 organismes alertés ont validé la réception du message et 91 ont été mis en échec (12 %)¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Pour rappel : pour chaque commune, quatre contacts sont référencés. La diffusion de l'alerte auprès de l'entité s'arrête dès qu'un contact a accusé de la bonne réception du message. Le taux d'échec moyen constaté par la préfecture suivant les campagnes réalisées se situe entre 10 et 15 % (numéro invalide, problème technique du portable de réception, défaut de couverture réseau, etc.).

Annexe n° 5 : L'évolution du système d'alerte et d'information à la population (SAIP)

Le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) a été initié par le ministère de l'intérieur en 2009 pour remplacer le réseau national d'alerte (RNA) dont l'obsolescence avait été mise en exergue par le « *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* » de 2008 et à la suite de plusieurs rapports d'inspection. Le Livre blanc avait maintenu le principe du recours aux sirènes dans un dispositif plus large et modernisé. Ce dernier devait faire partie des six grands chantiers identifiés pour la sécurité civile. Il prévoyait notamment que le nouveau réseau devrait « (...) *utiliser au mieux la diversité des supports aujourd'hui possibles : sirènes, SMS, courriels, panneaux d'affichage public dans les villes, gares, aéroports, réseaux routier et autoroutier. Les potentialités du réseau Internet doivent également être exploitées* ».

Le RNA avait en effet été institué pour répondre, pendant la guerre froide, aux risques d'attaques aériennes et aux bombardements. Il était, dans les années 2000, constitué d'environ 4 500 sirènes et 48 sites de déclenchements interconnectés par des liaisons filaires.

À la différence du RNA, le SAIP permet désormais aux acteurs de la gestion de crise de lancer l'alerte en un unique point et d'utiliser, en plus des nouvelles sirènes installées sur le raccordement des sirènes du RNA, des sirènes des collectivités territoriales et des sirènes de certains industriels. Le projet se compose d'un logiciel, cœur du dispositif, auquel sont reliées des sirènes mises en réseau sur le territoire métropolitain. Ce logiciel est déployé en préfecture de département et de zone de défense et de sécurité depuis le mois de juillet 2018. En parallèle, le déploiement des sirènes se poursuit avec près de 1 500 sirènes installées et prêtes à être raccordées depuis la mi-2017. L'objectif initial du déploiement du volet sirènes est de couvrir, à terme, les 1 743 bassins de risques identifiés sur lesquels on estime à près de 5 000 le nombre de sirènes raccordables. La première vague de déploiement compte 2 830 sirènes et doit être finalisée pour 2020.

Le second volet du SAIP devait initialement reposer sur une solution technique permettant la diffusion, en toutes circonstances, de SMS d'alerte et d'information, en liaison avec les opérateurs de téléphonie mobile. Pour des raisons budgétaires, il a été remplacé, en 2015, et dans la perspective de l'« *Euro 2016* », par le développement d'une application smartphone en libre téléchargement sur l'« *AppStore* » et sur « *GooglePlay* ». Cet outil n'ayant jamais connu l'audience espérée¹⁰⁶ a été désactivé en juin 2018.

Finalement, parmi les différents outils qui devaient pouvoir être déclenchés à partir d'un même poste (sirènes, sirènes communales raccordées, sirènes PPI, panneaux à messages variables, médias et SMS/application téléphonique), seules les sirènes ont été accordées. La DGSCGC indique toutefois que projet de création d'un portail unique d'activation n'est pas abandonné.

En l'état, en dépit de l'évolution de la doctrine d'emploi pour la modernisation et la diversification des outils, on ne peut donc que constater les insuffisances d'un système d'alerte uniquement fondé sur les sirènes. Malgré leurs qualités indéniables (facilité de mise en œuvre, part importante de la population couverte, message audible), elles présentent les carences suivantes, particulièrement mises en exergue lors de l'évènement du 26 septembre 2019 :

- un signal susceptible de créer un sentiment d'incompréhension, voire de panique ou des réactions contraires aux effets recherchés (cas d'un déclenchement la nuit par exemple) ;
- la méconnaissance par une grande partie de la population de la conduite à tenir en réponse au déclenchement du signal ; *a contrario*, les systèmes reposant sur l'envoi d'un SMS ou la diffusion

¹⁰⁶ 900 000 personnes étaient dotées de l'application à l'été 2017 limitant, selon le ministère de l'intérieur, son impact en cas de crise.

cellulaire permettent de délivrer un message précis à la population et des consignes écrites dès la première notification.

Toutefois, le SAIP devrait prochainement s'enrichir d'un nouvel outil par le déploiement d'un dispositif d'alerte, complémentaire aux sirènes, reposant sur les services de téléphonie mobile.

L'article 110 de la directive 2018/1972 du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européenne prévoit qu'« *au plus tard le 21 juin 2022, les États membres veillent à ce que, lorsque des systèmes d'alerte du public pour les cas d'urgence ou de catastrophes majeures, imminentes ou en cours, sont en place, des alertes publiques soient transmises aux utilisateurs finaux concernés par les fournisseurs de services mobiles de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation.* » Il a cependant été permis aux États membres d'avoir recours à un autre service de communication électronique ou une application mobile « *à condition que l'efficacité du système d'alerte du public soit équivalente pour ce qui est de la couverture et de la capacité d'atteindre les utilisateurs finaux* ».

La transposition de la directive en droit interne a été confiée à la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie et des finances et devrait aboutir en 2020. Un groupe de travail dédié associant les opérateurs¹⁰⁷ et plusieurs administrations (DGE, CCED, ARCEP, ministère de l'intérieur, ministère des Outre-mer) a été créé sous l'égide de la commission interministérielle de coordination des réseaux et des services de communications électroniques (CICREST).

Deux technologies ont été identifiées pour satisfaire aux exigences de la directive :

- le SMS localisé (LB-SMS) ;
- la diffusion cellulaire (« *cell broadcast* »).

Il apparaît plus délicat de répondre aux exigences de la directive en recourant à une application en libre téléchargement, comme l'avait fait la France entre 2016 et 2018. Cet outil n'est en effet disponible que sur les téléphones dits intelligents (*smartphones*) et nécessite une connexion internet ainsi qu'une démarche volontaire des utilisateurs pour le téléchargement de l'application.

Lors de la réunion interministérielle du 21 janvier 2020, il a été décidé que le mode de financement du nouveau système d'alerte, toujours à l'étude, devra être fixé conformément au cadre posé par le Conseil d'État dans son avis n° 386215 du 6 mars 2012. Le schéma retenu sera celui d'un co-financement par l'État et les opérateurs. La répartition précise de ce financement sera déterminée après les décisions d'arbitrage technique et le chiffrage du projet.

Il a ainsi été demandé au ministère de l'intérieur de piloter le volet opérationnel du nouveau système d'alerte et de proposer, en principe au premier semestre 2020 :

- une expression de besoin ;
- des éléments de choix de solution technologique ;
- un plan de financement.

¹⁰⁷ Fédération française des télécoms, Orange, SFR, Bouygues Télécom, Free, opérateurs locaux Outre-mer.

Annexe n° 6 : Liste des consignes communiquées à la population le 26 septembre 2019

Tableau 10 : Chronologie des consignes de l'État communiquées à la population le 26 septembre par différents outils et la radio France Bleu

Heure	Outil	Contenu de la consigne
4 h 50	Twitter	« Évitez le secteur »
5 h 15	Communiqué de presse n° 1 publié sur son site internet	« Par souci de précaution, il a été décidé, un confinement de la population dans un périmètre de 500 mètres autour de l'entreprise. » « Le pont Flaubert, les rues et routes dans ce périmètre sont interdits à toute circulation. »
6 h 35	France Bleu	« La préfecture annonce la fermeture des établissements scolaires dans la métropole de Rouen, à Rouen et dans les communes du nord de la ville , pour éviter "tout déplacement inutile". » ; une liste de 11 communes concernées est communiquée par le média.
6 h 50	France Bleu	« Pour les personnes fragiles (enfants, personnes âgées, asthmatiques) le préfet recommande de rester chez soi pour la journée. »
7 h 05	France Bleu	« Outre les écoles, collèges, lycées et crèches d'une partie de l'agglomération (voir plus bas la liste complète), le campus de Mont-Saint-Aignan est fermé pour la journée. »
7 h 09	Twitter	« Restez informé en écoutant #francebleunormandie (...). Les établissements scolaires dans le secteur sont fermés . »
7 h 50	France Bleu	« La préfecture de la Seine-Maritime indique que les habitants de l'agglomération de Rouen doivent éviter les déplacements mais pas de mesures de confinement hors du périmètre de 500 mètres autour de l'usine. »
7 h 55	Twitter	« Évitez les déplacements non indispensables et restez à l'écoute des radios pour suivre les conseils de bon comportement. »
8 h 05	France Bleu	« On le répète mais il n'y a pas d'obligation de rester chez soi dans l'agglomération de Rouen, la préfecture recommande "simplement" d'éviter les déplacements inutiles. »
8 h 30	Communiqué de presse n° 2 publié à 9 h sur son site internet	« (...) il est conseillé, dans l'attente du résultat actualisé des mesures de qualité de l'air sur les principales molécules, d'éviter dans l'agglomération de Rouen les déplacements non indispensables. Il est conseillé de ne pas s'exposer inutilement aux fumées et de rester à l'intérieur autant que possible. Pour les personnes sensibles, des mesures particulières sont recommandées. » Plusieurs axes de circulation fermés. « Les établissements scolaires (écoles, collèges, lycées) ainsi que les crèches sont fermés sur [13] communes (...). » « Les maires des communes concernées ont été invités à confiner les résidents de maisons de retraites. Les personnes des EHPAD et établissements sanitaires sont invitées à ne pas sortir de leur établissement. » « Les conseils de bon comportement sont les suivants : Limitez les déplacements. Ne pas se rendre à proximité du sinistre pour ne pas perturber l'action des secours. Des communes alentours sont concernées par la fermeture des établissements scolaires. Renseignez-vous sur le site internet de la préfecture ; Restez à l'abri des fumées ; L'incendie entraîne des dépôts de suie sous forme de retombées, ingérer des suies peut être néfaste pour la santé, en cas de contact, se laver les mains. Lavez tous fruits et légumes avant consommation ; Restez informé de la situation en suivant les services de radio et de télédiffusion. »
9 h 07	Twitter	« Fermetures crèches, écoles, collèges, lycées dans communes : Rouen rive droite, Bois-Guillaume, Mont-Saint-Aignan, Isneauville, Quincampoix, Saint-Georges-sur-Fontaine, Saint-André-sur-Cailly, La Rue-Saint-Pierre, Saint-Germain-sous-Cailly, Cailly, Bosc-Guépard, Canteleu, Bihorel

Heure	Outil	Contenu de la consigne
9 h 19	Twitter	« Limitez les déplacements Rester à l'abri des fumées Ne pas ingérer les suies : en cas de contact, se laver les mains. Lavez fruits/légumes avant consommation Restez informés de la situation en suivant radio/télé »
15 h 30	Communiqué de presse n° 3 de la préfecture non publié sur son site internet	Annonce de l'extinction de l'incendie et rappel des consignes à la population, poursuite de la fermeture des crèches et des écoles le 27 septembre
16 h 25	Twitter	« Par mesure de précaution, les établissements scolaires des 12 communes concernées restent fermées vendredi 27 septembre »
17 h 02	Twitter	« Mesures de précaution/protection des personnes sensibles Éviter les déplacements des enfants, des personnes âgées et des personnes souffrant de pathologies respiratoires »
17 h 30	Communiqué de presse n° 4 de la préfecture publié sur son site internet	« Le périmètre de 500 mètres est maintenant levé. » « Pour les personnes vulnérables, les écoles fermées ce jour demeureront fermées vendredi 27 septembre. De même, Les EHPAD et crèches feront encore l'objet de mises à l'abri. » « Voici les précautions à observer dans la zone du panache de fumée, qui tend à se diluer : Protéger les personnes les plus sensibles : éviter les déplacements des enfants, personnes âgées, personnes souffrant de pathologies respiratoires... Limiter les activités physiques et sportives en particulier en plein air ; De légères céphalées d'apparition progressive et/ou irritations de la gorge ont pu être observées. En cas de difficultés respiratoires, de céphalées intenses ou persistantes, contacter le 15 ; Ne pas toucher les retombées de suie, se laver les mains en cas de contact. » « Recommandations aux éleveurs et aux agriculteurs (...) » « Il est conseillé aux particuliers de ne pas consommer de légumes et fruits du jardin qui ne pourraient être épluchés ou lavés de façon approfondie. »

Source : Mission

Nota : Le 26 septembre, la radio France bleu Normandie a publié, sur son site internet, un fil d'actualité retranscrivant, heure par heure et minute par minute, les informations à sa disposition et notamment les consignes données par la préfecture : <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/video-un-incendie-a-l-usine-lubrizol-de-rouen-1569462576>

Annexe n° 7 : Pistes d'amélioration présentées par les services de l'éducation nationale dans leur retour d'expérience

À la suite de l'incendie, le préfet en lien avec le rectorat a décidé de procéder à la fermeture des écoles dans 12 communes de l'agglomération rouennaise.

Entre 6 h 45 et 8 h, le rectorat s'est chargé de l'information des chefs d'établissements dans les communes concernées. Il leur a été demandé de ne pas ouvrir les sites scolaires et de mettre à l'abri les élèves qui se présenteraient aux portes des écoles malgré les annonces du préfet relayées par les médias. Selon le rectorat, 480 élèves ont été mis à l'abri (surtout des internes) sur un total de 37 000 élèves dans les établissements publics. L'information a donc été plutôt bien transmise à la population.

Les services de l'éducation nationale en Normandie n'étant pas doté d'un système d'alerte, deux canaux de communication ont été utilisés :

- le rectorat a contacté les collèges et lycées : les membres de la cellule de crise du rectorat se sont réparti les établissements et les ont contactés un par un en leur laissant, le cas échéant, un message téléphonique ;
- la direction départementale des services de l'éducation nationale (ex inspection académique) a pris attache avec les directeurs d'écoles via les inspecteurs de l'éducation nationale.

Ces messages ont été doublés par un sms à tous les chefs d'établissement, inspecteurs et directeurs d'école envoyé par le rectorat à 8 h 58.

Pour autant, ce schéma d'alerte a pu être source de difficultés en l'absence de système d'astreinte et de coordonnées manquantes dans les écoles maternelles et primaires.

Les forces et faiblesse de la gestion de crise au sein des services de l'éducation nationale ont fait l'objet d'un retour d'expérience des services :

Points forts

- Très bonne coordination avec la préfecture et l'ARS via et en dehors du COD ;
- Très bonne articulation entre la DSDEN et le rectorat ;
- Excellente relation avec les élus ;
- Travail complet : gestion de crise, communication, médical, pédagogie ;
- Suivi épidémiologique demandé à l'ARS.

Points de faiblesse

- Lenteur de la communication par téléphone ;
- Le contenu du message passé a pu être déformé (chaîne humaine) ;
- Difficulté de joindre en même temps tous les inspecteurs et impossibilité de joindre tous les directeurs d'école (téléphones personnels dont le numéro n'est pas systématiquement transmis à l'administration) ; la situation est beaucoup plus facile avec les chefs d'établissement (collèges,

lycées) qui sont logés par nécessité absolue de service et disposent d'un numéro de téléphone professionnel, connu de l'administration ;

- Délimitation du périmètre difficile : le SMS, outil privilégié par la procédure ministérielle de crise est parti trop tard ;
- Difficulté à réunir toute l'équipe de crise au sein du rectorat (embouteillages dans Rouen, trains bloqués, instruction du préfet de ne pas sortir : nécessité d'étendre le nombre de personnes susceptibles de déclencher la chaîne d'alerte).
- Après la crise, le rectorat a organisé deux exercices (PPMS de l'Eure et teste de la chaîne d'alerte par SMS). D'autres exercices devraient être organisés dans toute la région académique en 2020.

Annexe n° 8 : Récapitulatif des saisines et des avis émis par les instances d'expertise technique et scientifique après l'incendie du 26 septembre 2019

Tableau 11 : Chronologie des saisines et des avis des agences émis après l'incendie du 26 septembre 2019

Date	Organisme impliqué	Type de document
01/10/19	Ministère chargé de l'alimentation (DGAL)	Saisine de l'Anses relative à l'évaluation des risques alimentaires liés à l'incendie industriel de l'usine Lubrizol en Seine-Maritime.
02/10/19	Ministères chargés de la santé, de l'écologie et de l'alimentation	Saisines n° 2019-SA-0165 (2019-SA-0171 liée) et 2019-SA-0176 de l'Ineris et de l'Anses afin d'identifier les contaminants susceptibles de s'être formés à l'occasion de l'accident et de produire des retombées en dehors du site, qui seraient les contributeurs majoritaires aux risques sanitaires associés à différentes voies d'exposition post-accidentelles.
04/10/19	Ineris	Avis Ineris-DRC-19-200506-07144A à la suite de la saisine du 2 octobre 2019 sur la gestion post-accidentelle de l'incendie sur l'usine Lubrizol à Rouen.
04/10/19	Anses	Avis préparatoire aux évaluations de risques post-accidentelles liées à l'incendie de l'usine Lubrizol en Seine-Maritime. Saisines n° 2019-SA-0165 et 2019-SA-0171.
08/10/19	Ministère chargé de la santé	Saisine n° 43/2019 de Santé publique France pour la mise en place du suivi sanitaire à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol en Seine-Maritime.
10/10/19	Ineris	Avis Ineris-DRA-19-200616-07263A en complément de l'analyse du 04/10 et visant à prendre en compte les éléments stockés sur le site de Normandie Logistique.
14/10/19	Anses	Avis relatif à l'expertise hors évaluation de risques sur les analyses de lait des prélèvements post-accidentels liés à l'incendie de l'usine Lubrizol en Seine-Maritime ». Saisines n° 2019-SA-0165 et 2019-SA-0176.
17/10/19	Santé publique France	Réponse à la saisine du 8 octobre 2019 concernant la surveillance sanitaire et le suivi des populations exposées aux conséquences de l'incendie de l'usine Lubrizol en Seine-Maritime.
18/10/19	Anses	Avis relatif aux évaluations de risques post-accidentelles liées à l'incendie de l'usine Lubrizol en Seine-Maritime. Saisine de la DGAL.
21/10/19	Anses	Avis du 16/10 révisé relatif à l'expertise hors évaluation de risques relative à l'établissement d'un programme de surveillance adapté des eaux destinées à la consommation humaine à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol. Saisine n° 2019-SA-0171.
19/11/19	Anses	Avis relatif aux évaluations de risques post-accidentelles liées à l'incendie de l'usine Lubrizol en Seine-Maritime. Saisine n° 2019-SA-0165.
02/12/19	Anses	Avis relatif à l'expertise hors évaluation de risques relative à l'établissement d'un programme de surveillance adapté des eaux destinées à la consommation humaine dans les Hauts-de-France à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol.
17/12/19	BRGM	Avis technique résultant d'un appui en situation d'urgence : mise en place d'un plan de surveillance des captages d'eau potable à la suite de l'incendie du site de Lubrizol/Normandie Logistique survenu le 26 septembre 2019
09/01/20	Santé publique France	Point d'étape au 7 janvier 2020 sur l'évaluation de l'impact sur la santé de l'incendie survenu sur les sites des entreprises Lubrizol et Normandie Logistique en Seine-Maritime.

Source : Mission

Annexe n° 9 : Plan de surveillance dans l'air et les retombées atmosphériques

Modalités de mise en place du plan de surveillance :

Le plan de prélèvement a été initié sur la base de l'analyse de l'étude de dangers Lubrizol dont disposait la Dreal, avec l'appui de l'Ineris sollicité la matinée du 26 septembre par la Dreal afin d'aider à définir le plan de prélèvements d'échantillons et une liste des paramètres à rechercher dans ces échantillons¹⁰⁸. La réponse de l'Ineris s'est fondée sur l'étude de dangers (EDD) de l'exploitant et les premières informations transmises par la Dreal sur les produits concernés par l'incendie, ainsi que sur le retour d'expérience de grands incendies qui avaient conduit à proposer un ensemble de paramètres à rechercher « raisonnablement large »¹⁰⁹.

Tableau 12 : Organisation des mesures dans l'air et les retombées, à visée post-accidentelle

Date	Mesures dans l'air	Organisme impliqué
26/09	6 prélèvements d'air par canister (COV, COS) ¹¹⁰	Sdis
	Station mobile Atmo (Benzène, CO, H ₂ S, PM) positionnée sur les hauteurs de Rouen (zone la plus touchée par les fumées), et préleveurs continus HAP	Atmo
27/09	Quatre prélèvements d'air par canister (COV, COS)	Sdis
	Cinq prélèvements par sacs Tedlar et deux prélèvements par canister	Atmo
	Mesures directes (screening COV), mesures ponctuelles poussières, CO et NOx sur 5 points de mesure	Bureau Veritas
	7 tubes passifs (sur 7 jours) (BTEX, H ₂ S)	Atmo
30/09	Analyseur en continu (CO, SO ₂ , NOx, PM, benzène) et préleveur continu HAP (quai Béthencourt)	Atmo
	Mesures des retombées	Organisme impliqué
26/09	Prélèvements sur lingettes sur quatre sites sous le panache (HAP, métaux, dioxines - douze références Ineris), un site hors panache (une référence Ineris), et une lingette blanche (trois références Ineris)	Sdis
	11 prélèvements sur lingettes	Bureau Veritas
27/09	6 jauges de dépôt ¹¹¹ installées du 26 au 27/9 + 1 jauge de dépôt installée pour un prélèvement une semaine (analyse des pluies en différé)	Atmo
28/09	11 lingettes (HAP, métaux, dioxines) dans les communes signalées impactées en champ lointain (dont une lingette blanche)	Sdis
01 et 02/10	54 lingettes (HAP, métaux, dioxines) dans les départements voisins de la Normandie (02, 59, 60, 62, 80) les 1 et 2/10	

Source : Mission, à partir de la synthèse des prélèvements du Sdis 76, chronologie de la Dreal Normandie, résultats d'analyses Ineris et bureau Veritas

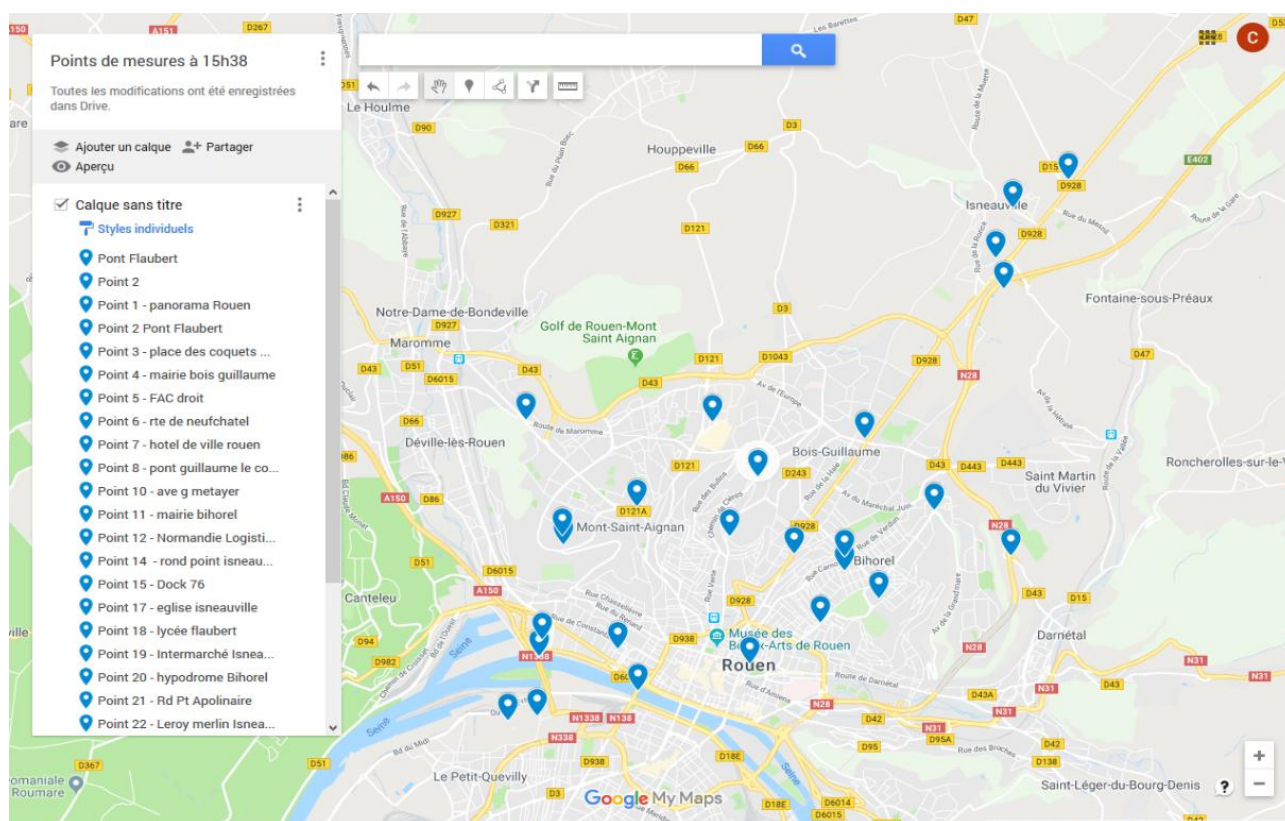
¹⁰⁸ Source : bilan d'intervention de l'Ineris et de la Dreal transmis à la mission. Première liste de mesures/prélèvements suggérées et techniques associées transmises à la Dreal à 10 h 20 le 26/09, avis Casu n° 2 pour la Dreal rendu le 26/09.

¹⁰⁹ Source : avis Ineris-DRC-19-200506-07144A du 4 octobre 2019.

¹¹⁰ Un canister est un dispositif de prélèvement d'air sur une courte durée, qui permet des mesures quantitatives de certains gaz tels que des COV ou des composés soufrés. Les résultats sont obtenus après analyses en laboratoire.

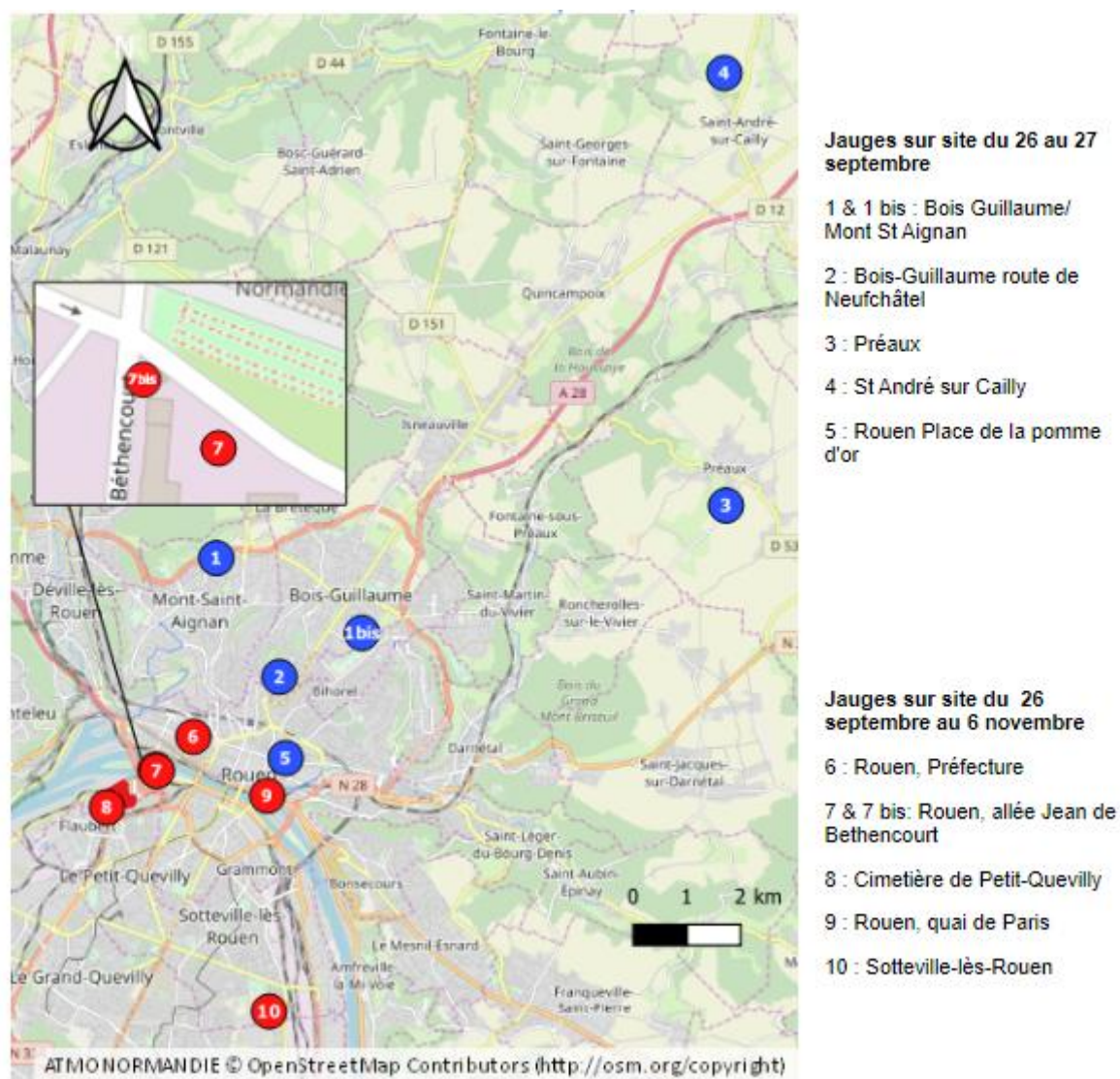
¹¹¹ Le suivi des métaux lourds, dioxines et furanes peut s'effectuer par une mesure directe des retombées atmosphériques totales dans des jauges de dépôt, qui recueillent ce qui se dépose au sol sous forme liquide (précipitations) et solide (sédimentation des particules). Les échantillons sont ensuite analysés en laboratoire.

Figure 1 : Cartographie des 26 points de surveillance mis en place par le Sdis 76



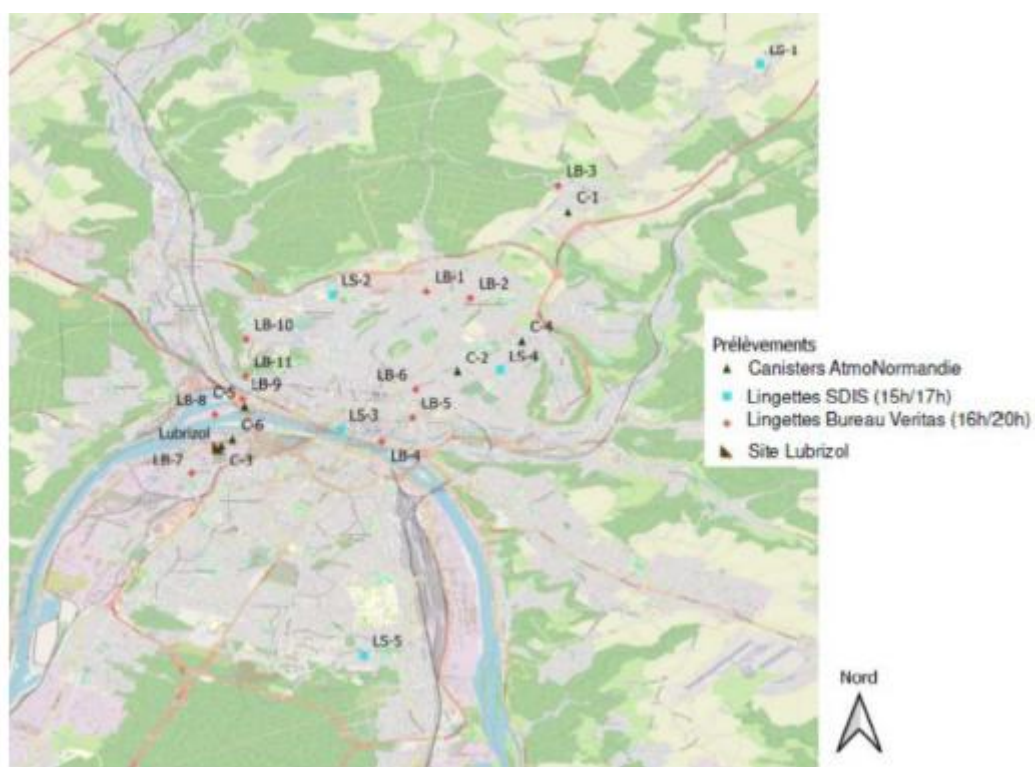
Source : Sdis 76

Figure 2 : Cartographie des 10 points de surveillance de retombées atmosphériques mis en place par Atmo Normandie



Source : Atmo Normandie (<http://www.atmonormandie.fr/Lubrizol-NL-Logistique/Metaux-phosphore-et-soufre>)

Figure 3 : Suivi des prélèvements manuels effectués le 26/09/2019



Source : rapport d'analyses 8237458_1_1 du Bureau Veritas, rédigé le 07/10/2019

Annexe n° 10 : Résumé des analyses d'air et de retombées par l'Ineris

Tableau 13 : Résumé des résultats d'analyses fournis par l'Ineris

Date de rendu des résultats	Type de recherche	Résultats
28/09	Recherche de métaux et HAP sur les prélèvements par lingettes du 26/09	Résultats faisant état d'un faible écart entre les lingettes témoins et les lingettes exposées pour les HAP et les métaux. Pour les concentrations en métaux, les concentrations les plus importantes sont mesurées sous le vent du panache et à proximité de Lubrizol ainsi que des distances plus éloignées. Les concentrations les plus fortes en plomb dépassent les valeurs de référence sanitaire disponibles à l'intérieur des logements pour l'essentiel des points de mesure ¹¹² . Des différences entre les points sont observées pour d'autres métaux (Cr, Cu, Mn, Ni et Sb) mais selon des répartitions différentes que pour le plomb.
28/09	Recherche de COV sur les prélèvements par canister du 26/09	Résultats partiels faisant état de valeurs plus fortes et supérieures aux valeurs de référence en benzène à proximité immédiate du site de Lubrizol. Sur tous les autres points, les mesures sont inférieures aux valeurs de référence pour les effets sanitaires.
01/10	Recherche de COV sur les prélèvements par canister du 26/09	Résultats complémentaires inférieurs aux seuils d'effets sanitaires pour les expositions de court terme pour toutes les substances recherchées (sauf benzène sur site de Lubrizol et acide acétique), n'excluant pas des effets bénins pouvant occasionner des gênes temporaires.
01/10	Recherche de dioxines et furanes sur les prélèvements par lingettes du 26/09	Niveaux de dépôts peu différents du prélèvement témoin (facteur 3 au maximum pour les dépôts dans l'axe de dispersion du panache), avec les concentrations les plus importantes dans l'axe du panache.
01/10	Recherche de COV sur les prélèvements par canister et sac tedlar du 27/09	Résultats inférieurs aux valeurs de référence pour les effets court-terme pour toutes les substances recherchées, n'excluant pas des effets bénins pouvant occasionner des gênes temporaires.
03/10	Recherche de HAP et métaux sur les prélèvements par lingettes du 28/09	Faible écart pour les HAP entre les lingettes exposées et les lingettes témoins, sauf exception sur un point de mesure. Pour les métaux, un seul point de mesure est disponible et ne fait pas état de marquage particulier.
08/10	Recherche de dioxines et furanes sur les prélèvements par lingettes du 28/09	Sur les trois points de mesures, les valeurs en dépôt de dioxines et furanes sont, de manières comparables aux prélèvements du 26/09, 2 à 4 fois supérieures au témoin. Un résultat apparaît très supérieur (40 fois) au témoin, laissant penser à une anomalie d'échantillonnage.

Source : Mission, à partir des bulletins de résultats d'analyses de l'Ineris

¹¹² Valeur fixée à 1 000 µg/m³ par l'arrêté du 12 mai 2009 relatif au contrôle des travaux en présence de plomb à l'intérieur d'un logement. Valeurs de référence du Haut Conseil de Santé Publique pour des mesures surfaciques de plomb dans les logements en cas de saturnisme de l'enfant fixées à 25 µg/m² (vigilance) et 70 µg/m² (intervention rapide).

Annexe n° 11 : Plan de surveillance pour la production d'eau destinée à la consommation humaine

Modalités de mise en place du plan de surveillance :

À partir du 30 septembre et jusqu'au 4 octobre, les investigations ont été réalisées sur les captages les plus vulnérables aux pollutions et situés sous le panache afin d'évaluer l'effet rapide des retombées sous formes de particules et de suies sur la qualité de l'eau prélevée pour un usage « eau potable ». La première liste de captages a été établie en fonction de leur vulnérabilité aux infiltrations d'eaux superficielles suite à des épisodes pluvieux, soit 23 captages ou mélanges de captages, en lien avec le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). À l'issue de la première semaine de suivi, tous ces captages ont fait l'objet d'au moins un prélèvement.

À partir du 4 octobre et jusqu'au 18 octobre, la surveillance a porté sur cinq captages les plus vulnérables aux infiltrations et situés à quelques kilomètres et jusqu'à une dizaine de kilomètres de Lubrizol et dans l'axe du panache de fumée, avec deux prélèvements par semaine puis un contrôle hebdomadaire. Le suivi analytique a été allégé au regard des résultats de la semaine précédente.

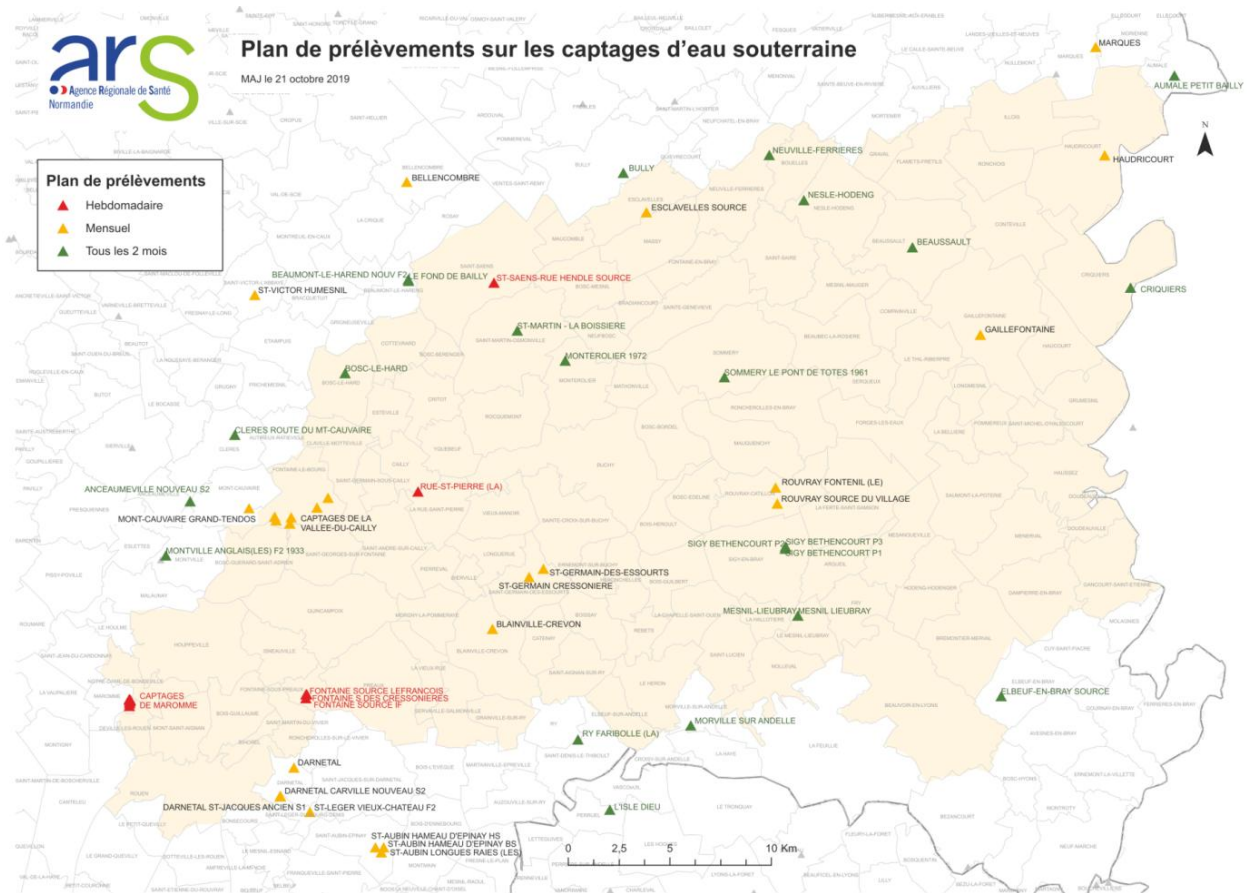
Lors d'une réunion téléphonique le 7 octobre avec l'ARS Normandie, l'Anses a considéré que les mesures de surveillance renforcée entreprises jusqu'au 4 octobre étaient pertinentes. L'Agence a proposé des aménagements de la liste d'analyses et méthodes associées : ajout de paramètres et optimisation analytique. Ces ajustements ont été mis en place dans la semaine qui a suivi les échanges, grâce à la réactivité des laboratoires mobilisés par l'ARS¹¹³.

À partir du 21 octobre, et suite aux travaux d'un groupe d'experts de l'ARS, l'agence de l'eau Seine-Normandie, le BRGM et de l'université de Rouen, l'ARS a mis en place le suivi selon les recommandations données par l'Anses¹¹⁴. L'ARS a adapté et maintenu son plan de surveillance renforcé sur 38 captages prioritaires selon leur vulnérabilité (dont les 23 captages identifiés dès la première semaine, faisant partie des captages identifiés par l'Anses comme les plus à risques), avec des fréquences de prélèvements variant du suivi hebdomadaire au suivi bimestriel selon l'évaluation du niveau de risque, avec un programme analytique restant beaucoup plus large que le suivi réglementaire habituel.

¹¹³ Deux laboratoires agréés par le ministère de la santé pour le contrôle sanitaire des EDCH et accrédités COFRAC ont été mobilisés : le laboratoire Labeo Franck Duncombe de Caen qui cotraite quelques analyses au laboratoire Carso de Lyon (source : ARS Normandie).

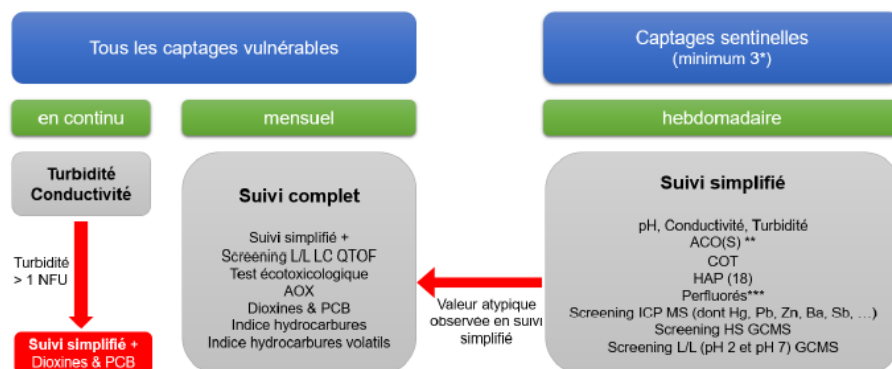
¹¹⁴ Avis de l'Anses du 16/10/2019 révisé, « Expertise hors évaluation de risques relative à l'établissement d'un programme de surveillance adapté des eaux destinées à la consommation humaine suite à l'incendie de l'usine Lubrizol ». Saisine n° 2019-SA-0171.

Figure 4 : Plan de prélèvements sur les captages d'eau souterraine



Source : ARS Normandie

Figure 5 : Plan de surveillance en plusieurs niveaux proposé par l'Anses



* dont champ captant Fontaine-sous-Préaux

ACO(S) : aspect, couleur, odeur, s

*** après vérification de la nature des agents d'extinction utilisés

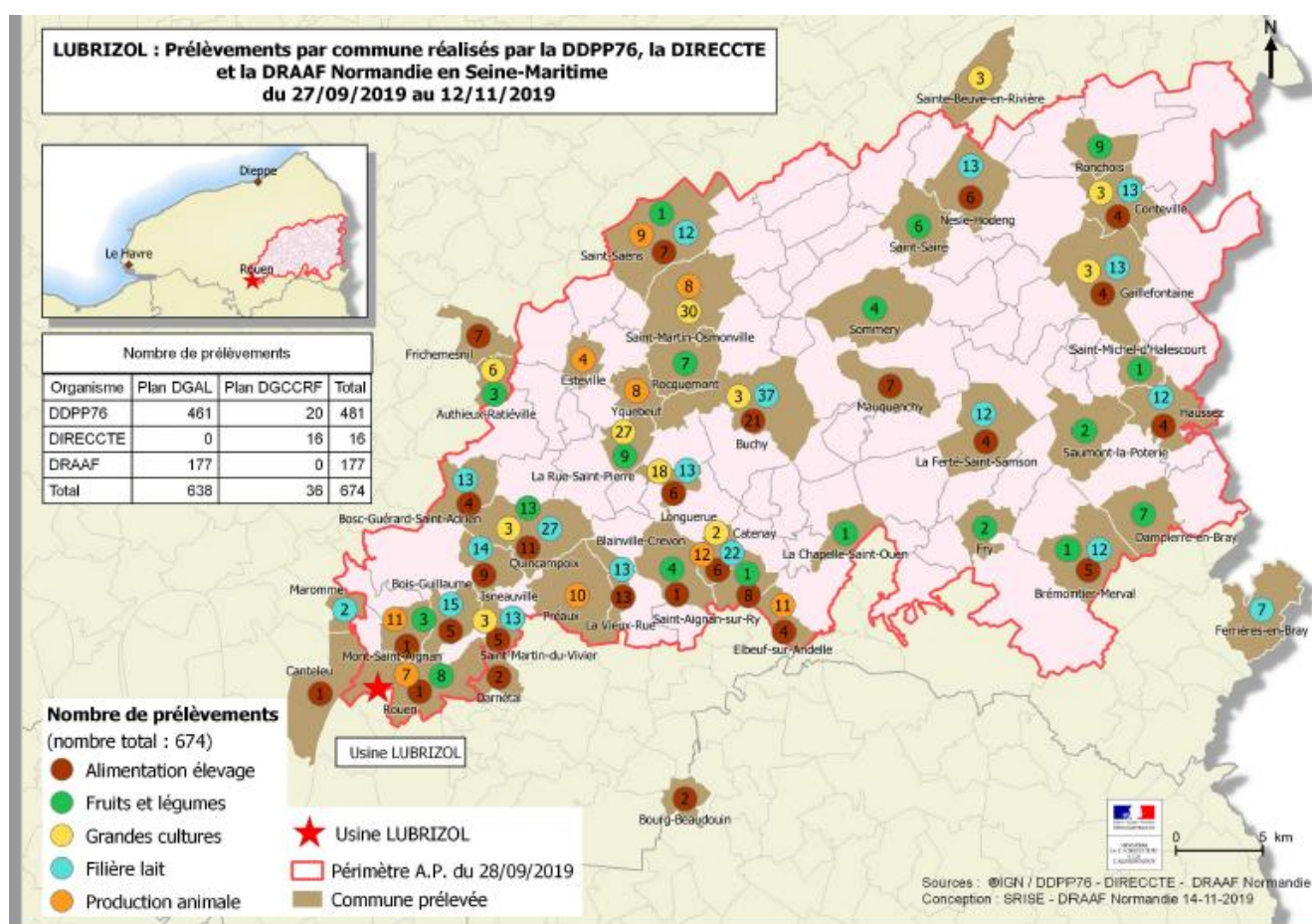
Source : Anses

Annexe n° 12 : Plan de surveillance des productions agricoles et alimentaires

Modalités de mise en place du plan de surveillance :

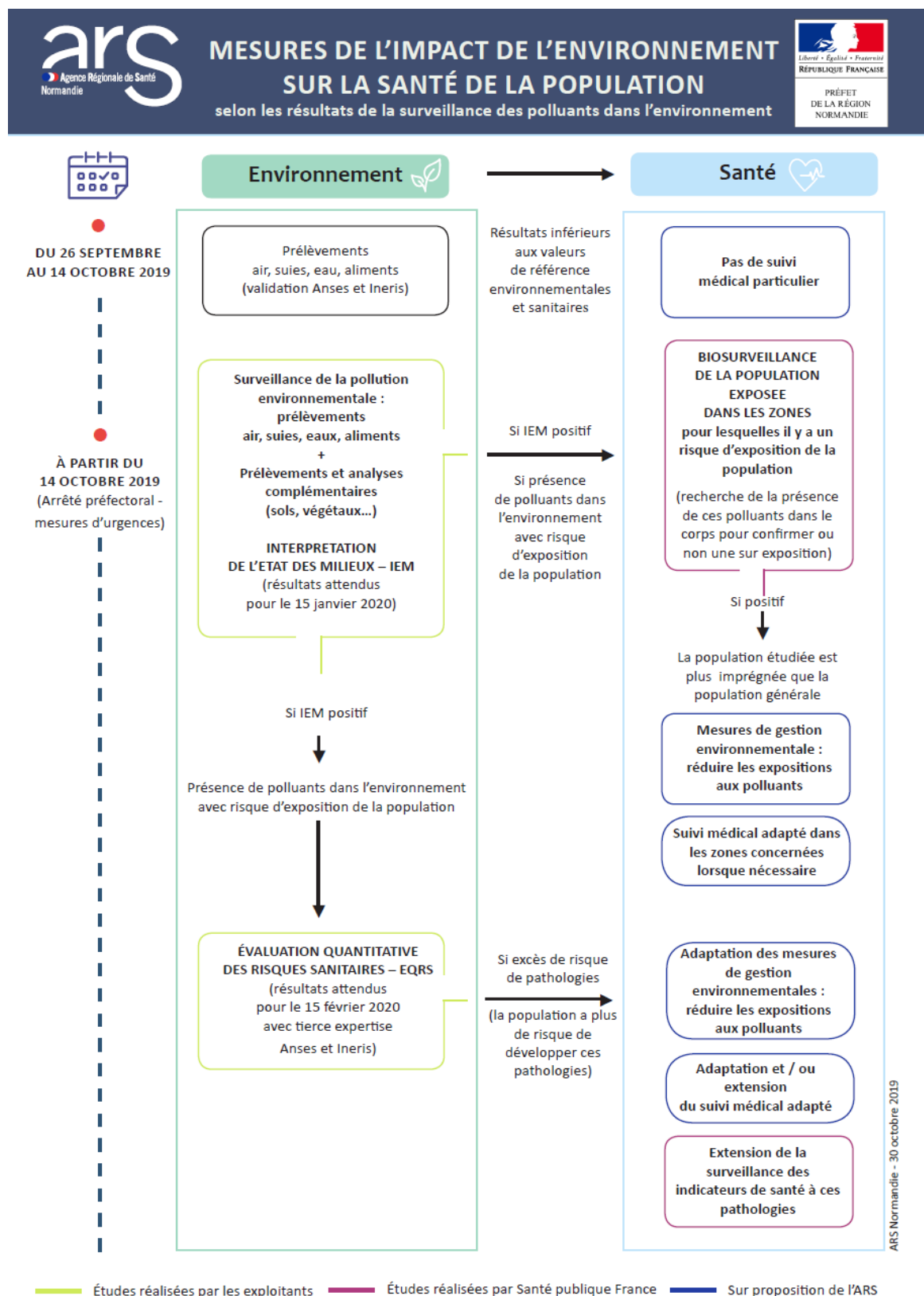
Des équipes de prélèvements de la Draaf ont été envoyées sur le terrain dès le vendredi 27 septembre pour le prélèvement de produits végétaux (maïs, betterave, légumes racines et feuilles, poireaux, herbes de pâture...), en pleine période de récolte de maïs et de maraîchage. Le samedi 28 septembre, des prélèvements ont été réalisés par la DDPP sur les œufs de plein air, le lait, les poissons d'élevage et le miel. À partir du dimanche 29 septembre, les premiers prélèvements sur la production animale ont pu démarrer. Par la suite, toutes les productions ont été concernées par les vérifications (denrées animales telles que le lait, les œufs, les poissons, le miel mais aussi éventuellement les viandes et les denrées végétales destinées à l'alimentation humaine ou animale).

Figure 6 : Cartographie des prélèvements agricoles et alimentaires au 12 novembre 2019



Source : Dreal Normandie

Annexe n° 13 : Infographie présentant les liens entre les démarches d'évaluation environnementale et sanitaire



Source : ARS Normandie

Annexe n° 14 : Cas d'activation de la CIC sur une liste non limitative d'évènements majeurs survenus depuis 2012

Tableau 14 : Liste d'évènements majeurs survenus depuis le 1^{er} janvier 2012 ayant entraîné ou non l'activation de la CIC

Évènement	Date	Type	Victimes (décès)	Activation de la CIC (O/N)
Attentats de Toulouse et Montauban	Entre le 11 et 21 mars 2012	Attentat terroriste	7	Non
Accident ferroviaire de Brétigny-sur-Orge	12 juillet 2013	Accident ferroviaire	7	Non
Inondations dans les Pyrénées-Orientales, les Alpes-Maritimes, l'Hérault, le Gard et le Var	17 septembre au 30 novembre 2014	Inondations	17	Non
Attentats de janvier 2015 en Île-de-France	7, 8 et 9 janvier 2015	Attentats terroristes	17	Oui
Accident du vol 9525 Germanwings	24 mars 2015	Accident aérien	150	Oui
Inondations dans les Alpes-Maritimes	3 et 4 octobre 2015	Inondations	20	Non
Accident de Puisseguin	23 octobre 2015	Accident de la route	43	Non
Attentat de Saint-Quentin-Fallavier	26 juin 2015	Attentat terroriste	1	Non
Attentat du 13 novembre 2015 en Île-de-France	13 novembre 2015	Attentat terroriste	130	Oui
Accident ferroviaire d'Eckwersheim	14 novembre 2015	Accident ferroviaire	11	Non
Attentat de Magnanville	13 juin 2016	Attentat terroriste	2	Non
Attentat de Nice	14 juillet 2016	Attentat terroriste	86	Oui
Attentat de l'église de Saint-Étienne-du-Rouvray	26 juillet 2016	Attentat terroriste	1	Non
Canicule de juin 2017	Juin 2017	Canicule	Env. 600	Non
Ouragan Irma	Septembre 2017	Tempête tropicale	13	Oui
Attentat à Carcassonne et à Trèbes	23 mars 2018	Attentat terroriste	4	Oui
Inondations dans l'Aude	15 et 16 octobre 2018	Inondations	15	Non
Incendie de Notre-Dame-de-Paris	15 et 16 avril 2019	Incendie	0	Non
Attentat du marché de Noël de Strasbourg	11 décembre 2018	Attentat terroriste	5	Oui
Canicule de 2019	Juin et juillet 2019	Canicule	567	Oui
Incendie de l'usine Lubrizol à Rouen	26 septembre 2019	Incendie	0	Non
Attentat de la préfecture de police de Paris	3 octobre 2019	Attentat terroriste	4	Non
Inondations dans le Var	23 novembre au 2 décembre 2019	Inondations	11 (dont 3 secouristes)	Non

Source : Mission, sur la base des informations disponibles sur le site du ministère de l'intérieur et, le cas échéant, des retours d'expérience réalisés.

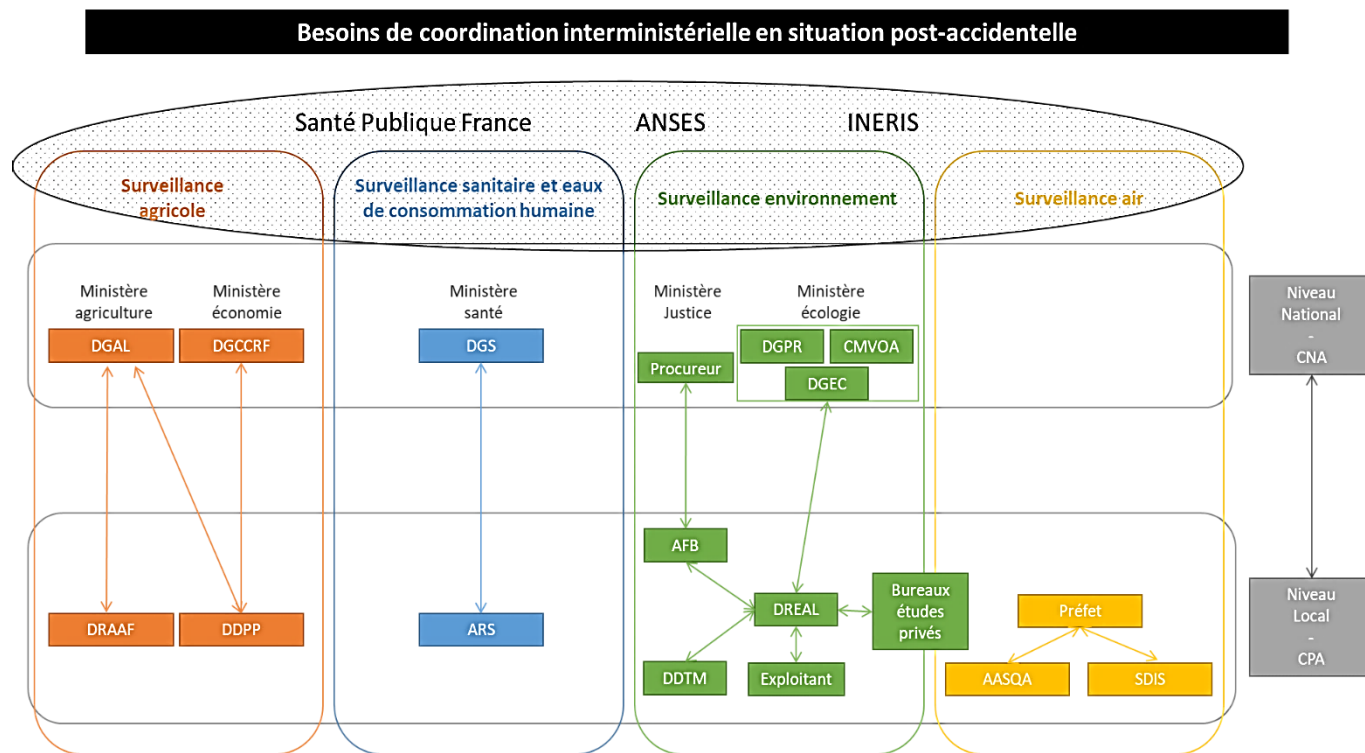
Annexe n° 15 : Relevé des décisions prises en réunion interministérielle (RIM)

Tableau 15 : Résumé des principales décisions de gestion prises au niveau national en RIM

Date	Mesure
01/10	Activation de la cellule nationale d'appui (CNA). Publication de la liste des produits présents dans l'entrepôt Lubrizol de Rouen au moment de l'incendie.
02/10	Mise en place par le SIG de la page internet consacrée à l'incendie et du numéro vert centralisé, mise en place de la cellule « réplique » chargée de répondre aux fausses informations.
03/10	Accord pour rendre publiques les saisines de l'Anses. Organisation de la communication du Préfet : contenu et modalités – présence d'experts ou de représentants nationaux.
04/10	Publication de la liste des produits <u>détenus</u> sur le site NL Logistique, avec des éléments de langage sur les délais de publication à arrêter préalablement. Réalisation d'une action de contrôle de toutes les écoles pour identifier la présence éventuelle de débris de toitures en fibrociment.
05/10	Publication du communiqué de presse sur les résultats d'amiante. Validation des demandes de renfort des services territoriaux exprimées par le Préfet de la Seine-Maritime. Installation la semaine suivante du Comité pour la Transparence et de Dialogue.
07/10	Publication des résultats sur la dioxine des prélèvements agricoles après validation par la CNA. Présence d'un représentant de l'Anses le lendemain en conférence du Préfet. Mise en place des dispositifs d'indemnisation.
08/10	Éléments de langage sur la dioxine et l'amiante à transmettre par la CNA au Préfet. Validation de la composition du Comité pour la Transparence et de Dialogue et date de réunion du 11/10, avec déroulé à transmettre par le Préfet pour validation en RIM.
09/10	Publication de la liste des produits brûlés sur le site NL Logistique le plus rapidement possible. Présence d'un représentant de l'Anses et de Santé publique France le lendemain au point presse du Préfet.
10/10	Prend acte que les résultats de l'Anses sur les productions agricoles permettront la levée des mesures le 14/10 au plus tard. Annonces en termes d'indemnisation. Validation du discours introductif du Préfet prévu lors du premier CTD le lendemain.
18/10	La mission de coordination interministérielle de la CNA sera désormais assurée par la DGAL. Une EQRS sera prescrite par arrêté préfectoral, avant la fin du mois d'octobre. Les produits stockés en silos peuvent être commercialisés.
24/10	Transmission des analyses de sol et suies dans les meilleurs délais. Prise en charge des indemnisations et remboursement des coûts des analyses.
29/10	Idem
06/11	Transmission au SIG par le ministère de la santé des éléments de langage sur le lait maternel. Nécessité que Lubrizol communique dans les meilleurs délais les résultats de ses analyses environnementales.

Source : Mission, sur la base des comptes rendus de réunions interministérielles.

Annexe n° 16 : Schéma de mobilisation des acteurs impliqués dans la gestion post-accidentelle au niveau technique

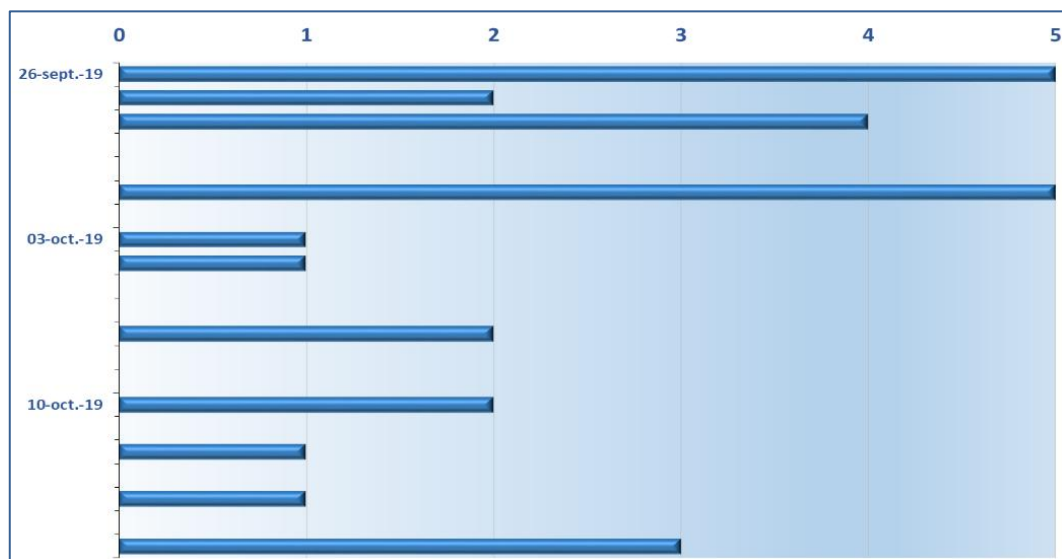


Source : Mission

Annexe n° 17 : Communication – Éléments d'analyse et d'illustration

• Un effort important de communication de la préfecture

Graphique 2 : Nombre quotidien de communiqués de presse « Incendie Lubrizol » de la Préfecture de Rouen entre le 26 septembre et le 16 octobre 2019 – 27 communiqués de presse en 3 semaines



Source : Mission sur la base du bilan des communiqués de presse du site internet de la Préfecture de Rouen

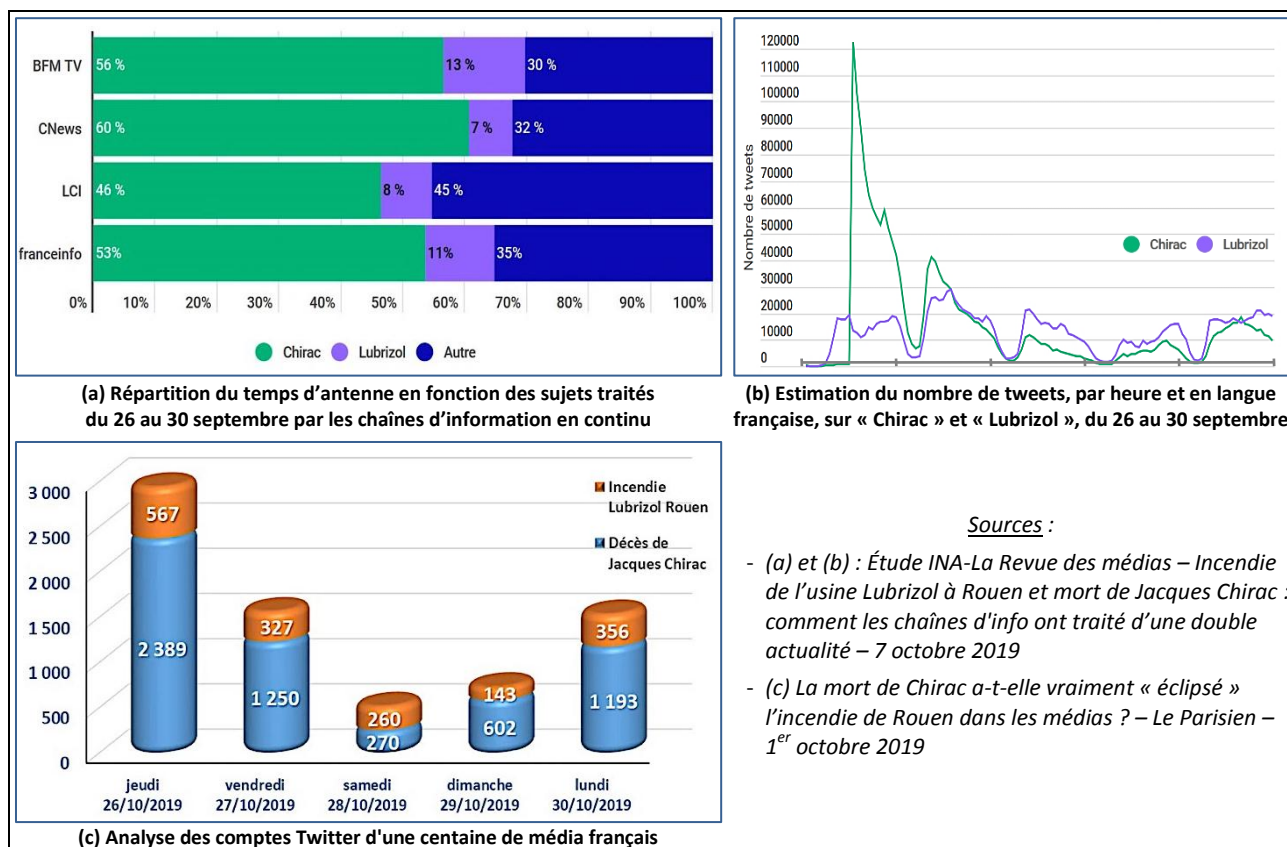
• L'impact du décès du Président Jacques Chirac sur la presse

Dans l'étude INA-La Revue des médias « Incendie de l'usine Lubrizol à Rouen et mort de Jacques Chirac : comment les chaînes d'info ont traité d'une double actualité », publiée le 7 octobre 2019, Thierry Devars, maître de conférences à l'École des hautes études en sciences de l'information et de la communication (Sorbonne Université), estime ainsi que « *Face au décès de Jacques Chirac, l'incendie est soudain apparu comme un événement local aux conséquences encore abstraites [qui] n'a pas donné lieu à des informations notables et traitables* ». Dans ces conditions, les médias d'information se sont concentrés sur un événement auquel ils s'étaient préparés de longue date.

Pour Pascal Froissart, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication (Université de Paris 8 / Vincennes Saint-Denis), les critiques viennent de ceux qui estiment que le thème qui les préoccupe n'a pas été assez évoqué parce qu'ils sont proches du lieu ou inquiets des conséquences, mais « *cela ne veut pas dire que leur vision est objective* ».

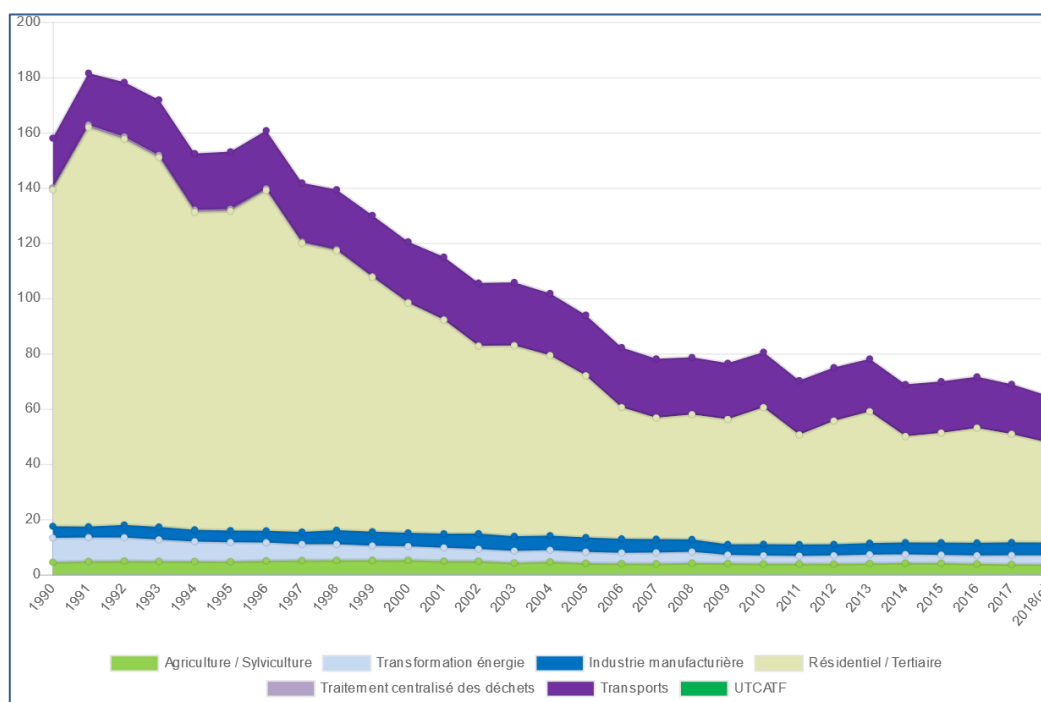
Cette étude, ainsi que l'article du Parisien du 1^{er} octobre 2019 « La mort de Chirac a-t-elle vraiment "éclipsé" l'incendie de Rouen dans les médias ? », montre aussi qu'en réalité le désintérêt des grands médias nationaux pour l'incendie de Rouen lié au décès de Jacques Chirac n'a en fait guère dépassé quelques jours.

Graphique 3 : Illustrations de l'effet du décès du Président Jacques Chirac sur la prise en compte de l'incendie dans les médias



• La complexité technique du sujet : l'incendie de « produits chimiques »...

Graphique 4 : Évolution des émissions de HAP de 1990 à 2018 pour la France métropolitaine, en tonnes



Source : CITEPA (NB : UTCATF = Utilisation des Terres, Changements d'Affectation des Terres et de la Forêt)

Par ailleurs, sur un autre plan, on notera que les premières indications sur les symptômes observés apparaissent dans le communiqué de presse de 15 h 30 : « *De légères céphalées d'apparition progressive et/ou irritations de la gorge ont pu être observées. En cas de difficultés respiratoires, de céphalées intenses ou persistantes, contacter le 15* ». En revanche, peu d'informations sont données le 26 septembre sur les substances ayant brûlé lors de l'incendie, la priorité étant donnée à l'information sur les opérations liées à l'extinction de l'incendie, l'absence de victimes et les mesures de protection pour la population.

- **La publication de la liste des produits brûlés, échelonnée du 1^{er} au 14 octobre**

- ***La difficulté de communication sur la nature et la quantité des produits brûlés sur le site de Lubrizol***

La Dreal et le Sdis ont eu accès dès les premiers instants aux principales informations relatives aux produits entreposés chez Lubrizol via l'étude de dangers, complétées par les informations communiquées par l'exploitant (inventaire brut de l'entrepôt, fiches de données de sécurité...), qu'ils ont transmises dès la matinée du 26 septembre à l'Ineris et au centre antipoison et de toxicovigilance Grand-Ouest (via l'ARS), afin d'évaluer les risques sanitaires liés à la toxicité des fumées et de dimensionner au mieux le plan d'échantillonnage.

Ces informations ont été diffusées en totalité sur le site de la Préfecture de la Seine-Maritime le 1^{er} octobre 2019, sous une forme relativement « brute ». La liste des substances chimiques présents dans les principaux produits conçus par l'usine et impliqués dans l'incendie, ainsi que la nomenclature complète et les 479 fiches de données de sécurité précisant les caractéristiques des produits brûlés et les risques associés, notamment en cas de combustion, ont été mises à disposition. Un récapitulatif présentant les dix produits présents en plus grande quantité dans l'entrepôt, tel que communiqué par l'exploitant, ainsi que les quantités concernées détruites dans l'incendie (5 253 tonnes), et une explication sur les précautions à prendre pour la lecture de ces données, ont été produits en vue de cette publication¹¹⁵.

Au vu de la faible lisibilité de ces informations pour des « non spécialistes », et du délai de traitement nécessaire pour rendre ces données exploitables et communicables, on peut comprendre que les services et le Préfet n'aient pas envisagé une mise à disposition publique immédiate de ces informations. Cependant, ce délai, court, a été pris par la population comme une volonté des autorités de ne pas divulguer « toutes les informations », alimentant ainsi le sentiment de défiance.

- ***Le délai important de diffusion des informations sur les produits brûlés sur le site de NL Logistique***

Concernant NL Logistique, les incidences de son implication dans l'incendie n'ont pas été prises en compte immédiatement en COD et par les services concernés, et l'obtention des inventaires de produits brûlés s'est avérée difficile, l'activité ne relevant pas du cadre des ICPE soumises à autorisation, avec en conséquence des exigences moindres en termes de recueil et conservation d'information vis-à-vis de l'administration.

Ainsi, après une première publication de liste de produits le 4 octobre, mais en fait « globalement » et y compris pour les entrepôts non concernés par l'incendie, c'est seulement le 14 octobre qu'a pu être publié, un état fiable des produits brûlés, « révélant » que 4 250 tonnes de produits supplémentaires, stockés chez NL Logistique le 26 septembre (dont 1 690 tonnes de produits « Lubrizol »), s'ajoutant aux 5 253 tonnes de produits brûlés sur le site de l'entreprise Lubrizol), avaient également brûlé.

¹¹⁵ Source : site internet de la préfecture de la Seine-Maritime dédié à Lubrizol (« Mise à disposition des données », mardi 1^{er} octobre 2019).

Tableau 16 : Échelonnement des informations relatives aux produits brûlés sur le site de NL Logistique

Date	Contenu
28/09	Premier contact de NL Logistique avec le COD pour prise en compte du risque amiante sur toiture.
30/09	Arrêté de mesures d'urgence visant le site NL Logistique suite à implication dans l'incendie. Demande de la Dreal à NL Logistique de fournir la liste et les quantités de produits brûlés.
01/10	Communiqué de presse n° 3 de la préfecture de la Seine-Maritime évoquant les investigations amiante sur la toiture de NL Logistique.
02/10	Transmission des informations « brutes » initiales relatives aux produits <u>stockés</u> chez NL Logistique à la Dreal.
04/10	Mise en ligne des informations « brutes » initiales relatives aux produits <u>stockés</u> chez NL Logistique.
14/10	Mise en ligne des informations sur la nature et les quantités de produits <u>brûlés</u> sur le site de NL Logistique.

Source : Mission, à partir des données de la préfecture de la Seine-Maritime (site internet et extrait de la main-courante).

• La question de la défiance dans la parole publique

Tableau 17 : Exemples non exhaustifs de titres d'articles de presse écrite et audiovisuelle entre le 28 septembre et le 2 décembre 2019

Media	Titre	Date
Paris-Normandie	Incendie chez Lubrizol : les politiques réclament « vérité » et « transparence »	28/09/2019
La Croix	Lubrizol, pourquoi la défiance ne diminue pas	30/09/2019
France Culture	Lubrizol : le poison du doute	30/09/2019
Les Échos	Incendie de l'usine Lubrizol à Rouen : nous sommes entrés dans l'ère de la défiance absolue	01/10/2019
La Croix	Incendie à Rouen, pourquoi l'État ne rassure pas	01/10/2019
Paris-Normandie	Lubrizol : près de 4 000 personnes crient leur inquiétude et leur colère à Rouen	01/10/2019
Le Figaro	L'incendie à Rouen le vérifie : la défiance est particulièrement élevée en France	02/10/2019
BFMTV	Rouen, la grande défiance	02/10/2019
Le Monde	Incendie à Rouen : abattre le mur de la défiance entre l'État et les citoyens	03/10/2019
Les Échos	Rouen ou le poison de la défiance	03/10/2019
Paris-Normandie	Dix jours après l'incendie de Lubrizol à Rouen, de nombreuses questions demeurent	05/10/2019
Paris-Normandie	Lubrizol à Rouen : inquiétude persistante trois semaines après l'incendie	18/10/2019
Le Monde	Vidéo. Incendie de Lubrizol : aux origines de la défiance	26/10/2019
76Actu.fr	Face à la défiance après Lubrizol, que retenir de la visite d'Emmanuel Macron à Rouen ?	30/10/2019
L'Express	Rouen : des manifestants réclament la « vérité » après l'incendie de Lubrizol	27/11/2019
76Actu.fr	Catastrophe de Lubrizol à Rouen : après la stupeur, la défiance	02/12/2019

Graphique 5 : La confiance dans les acteurs - Extrait du Baromètre de la confiance politique du Centre de recherches politiques (CEVIPOF) Sciences Po/CNRS – Rétrospective sur 10 années : « 2009-2019 : la crise de la confiance politique » (janvier 2019)

