

**Réactions aux correctifs de M. G. Kelly suite à la présentation du mémoire «Le projet rabaska dans le contexte des changements climatiques / Critique de l'analyse des risques faites par le promoteur», le 7 février 2007, à l'Île d'Orléans, par Normand Gagnon.**

## **1. Concernant les effets dominos**

Libellé du correctif : «Le mémoire de monsieur Gagnon, si vous me permettez, je vais retrouver mes notes, les effets dominos qui n'ont pas été pris en considération, nous allons rectifier ce fait.»

J'invite les commissaires à prendre connaissance du texte suivant tiré de «DET NORSKE VERITAS. Rapport n°2005-0430, Novembre 2005 / RAPPORT TECHNIQUE, Page 28 (ANNEXE F-1 Analyse des risques technologiques - terminal méthanier)».

### **«4.7. Effets dominos**

Les accidents qui peuvent survenir au terminal Rabaska pourraient se propager à d'autres équipements ou d'autres installations industrielles. Les effets dominos potentiels suivants ont donc été évalués.

#### **Effet domino vers une autre installation industrielle**

La possibilité d'une propagation vers d'autres installations industrielles est peu probable puisqu'il n'existe aucune autre usine à proximité du terminal projeté. La propagation vers le gazoduc est également peu probable, puisque ce dernier est enfoui et donc à l'abri des flux de radiations thermiques.

#### **Effet domino interne d'un accident**

Les accidents avec propagation interne qui peuvent avoir des effets sur la population sont inclus dans l'analyse, sous la forme de scénarios distincts auxquels sont associés des fréquences génériques. Ces scénarios sont pris en compte dans le calcul des fréquences.

***Aucun scénario d'accident avec propagation interne n'a été évalué au niveau des conséquences potentielles.*** En effet, ce type d'accidents n'augmente pas significativement les conséquences potentielles pour la population par rapport aux accidents les plus importants et le délai à partir du premier accident augmente la probabilité d'évacuation des personnes.»

### **Commentaires de NG**

C'est là l'objet de ma critique : les effets sur la population ont été, selon DNV, évalués dans des scénarios distincts, séparés donc des potentiels événements initiateurs et, de ce fait considérés comme des événements isolés et non pas comme un nouvel événement résultant de la superposition de plusieurs accidents en cascade. De plus, et surtout, si l'on dit ne pas avoir évalué les

**conséquences** de ces accidents avec propagation (les italiques sont de moi dans le texte ci-haut et dans ceux qui suivent), DNV n'a donc pu calculer les risques puisque ce calcul requiert que l'on dispose des conséquences; c'est justement cela que je leur reproche et qui est invoqué comme hypothèse explicative des accidents graves observés et répertoriés dans la base de données MARS.

## **2. Concernant l'approche française face aux risques technologiques**

Libellé du correctif : «Que nous avons utilisé seulement l'approche probabiliste plutôt que déterministe, ce n'est pas le cas, on a fait les deux (2) et nous avons sorti l'évaluation des conséquences pour différents scénarios. ... On a dit que les standards sont plus bas au Québec qu'en France, c'est faux, on va apporter le correctif à ce fait. Et l'information est déjà là, peut-être on va référer aux réponses que la Commission nous a posées d'ailleurs sur les PPRT, les Z1 et Z2, la norme EN1473 et autres».

Lors de la présentation du mémoire, j'ai utilisé un document produit par l'École nationale d'administration dont je reproduis ici un extrait:

### **« L'approche adoptée par la France conduit à privilégier l'objectif de sécurité**

Le risque technologique renvoie naturellement l'Etat à l'une de ses missions les plus fondamentales, qui consiste à assurer la sécurité des citoyens et, corrélativement, l'égalité de ceux-ci quant à leurs droits et à leurs obligations vis-à-vis de la collectivité. De la Constitution, notamment le préambule de 1946 qui affirme « la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales » aux grands textes définissant les compétences des pouvoirs publics, la sécurité des personnes et la protection de l'environnement sont posés comme les principes de référence à partir desquels se construisent les politiques publiques. La conservation de l'environnement est donc intégrée à la notion de sécurité, même si elle ne revêt pas la valeur constitutionnelle que lui attribuent d'autres pays comme la Belgique ou les Pays-Bas.

*Conformément à ces principes, la méthode d'évaluation du risque technologique développée en France par les ingénieurs des corps techniques de l'Etat a très tôt conduit à privilégier l'objectif de protection des personnes par rapport au développement économique. Cette approche, qui impose aux industriels de considérer les conséquences du risque d'accident le plus grave, est qualifiée de « déterministe » car elle conduit à envisager que le pire est toujours possible et dimensionne les mesures et les moyens en conséquence. Cette méthode est par exemple utilisée pour maîtriser l'urbanisme autour des installations à risque. Le calcul des périmètres d'effet des accidents par les exploitants sous le contrôle des Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement*

(DRIRE) conduit ainsi à délimiter des zones inconstructibles autour des installations dangereuses, qui peuvent dans certains cas extrêmes s'étendre jusqu'à plus de 1 000 mètres autour de l'installation.

De plus, les servitudes d'utilité publique (art. 7-1 à 7-5 de la loi du 19 juillet 1976 modifiée par la loi du 22 juillet 1987) apportent des restrictions à l'exercice du droit de propriété autour des installations classées et s'imposent aux autorités locales, qui doivent les inscrire en annexe du Plan d'Occupation des Sols (POS)».

«**École nationale d'administration.** Séminaire d'administration comparée de la promotion « Nelson Mandela » (1999-2001) : L'interministérialité au niveau local : analyse comparée du rôle des préfets et des représentants territoriaux de l'Etat en Europe / Sécurité du citoyen et réponse aux risques technologiques, page 8 et suivantes». (Document fourni avec cet envoi : EcoleNationaleAdminis.pdf).

## Commentaires de NG

Je souligne d'abord le fait qu'il est difficile de naviguer à l'intérieur des cadres législatifs français et européen. Il n'en reste pas moins que, selon moi, les grands objectifs de la France cités plus haut me semblent toujours poursuivis dans les tentatives d'harmonisation avec les autres partenaires de l'Union européenne, même si l'approche probabilistique semble s'imposer graduellement dans l'évaluation des risques technologiques. En appui à cette affirmation, je souligne le fait que, désormais, la directive SEVESO II et les amendements ultérieurs obligent à considérer la maîtrise de l'urbanisation autour des installations classées, ce qui, si ma lecture est juste, se manifeste par l'ajout de zones tampons à urbanisation restreinte aux zones d'exclusions industrielles. Comme l'affirment les auteurs WALKER, MOONEY & PRATTS (The people and the hazards: the spatial context of major accident hazard management in Britain. *Applied Geography*. 2000, vol. 20, no. 2, p. 119-135) la directive Seveso I « *wich was drawn up in response to the accident at Seveso [...] initially failed to include siting and land use planning in its profile of major hazard controls. This serious omission has recently been rectified through a fundamental revision of what is now known as the Seveso II Directive, which came into force in February 1999* ».

Ainsi donc, SEVESO II aurait compensé les faiblesses de l'approche probabilistique par l'ajout de dispositions législatives concernant l'affectation et l'usage des sols à proximité des installations dangereuses qui n'existaient pas jusque-là . Pareille interprétation est partagée par le Parlement européen quand il affirme, suite à l'accident de Toulouse qu'il «*constate l'impossible "risque zéro" dans le cadre d'une cohabitation entre une population urbaine et ces complexes industriels pétrochimiques, et estime que l'actuelle logique de "gestion du risque" héritée de l'époque de l'accident de Seveso, et qui a prévalu jusqu'ici, est dépassée dans les faits; juge qu'il est dorénavant nécessaire et urgent de s'orienter vers une logique "d'éloignement du risque" ; demande à ce titre que,*

*dans les plus brefs délais, les enseignements de la catastrophe de Toulouse servent, en ce sens, de base à des propositions faites par la Commission au Parlement européen ».* (Parlement européen, Textes adoptés par le Parlement, Edition provisoire : 03/10/2001, Accident survenu à l'usine AZF à Toulouse, B5-0611, 0612, 0614 et 0615/2001, Résolution du Parlement européen sur l'explosion d'une usine à Toulouse (France), Le Parlement européen).

Pareil encadrement contraignant n'existe pas au Québec et au Canada. Il me semble donc raisonnable, devant ce relatif vide juridique, d'adopter une attitude prudente en distinguant les zones habitées des zones industrielles et en réservant à chacune des approches et des règles distinctes, déterministes pour les premières et probabilistes pour les secondes. Je n'ai jamais parlé de standards plus bas au Québec... ; j'ai plutôt insisté sur la nécessité de se référer à des règles plus exigeantes quand vient le temps d'évaluer un site habité pour une installation nouvelle.

De plus et contrairement à ce qu'il affirme, si le promoteur avait véritablement appliqué l'approche déterministe, dans une perspective de protection des populations, les zones d'exclusion auraient été non pas de 500 m autour du terminal mais de 790 m (et plus encore, 1900 m, pour un feu de nuage avec une brèche de 1,5 m de diamètre); de même, il aurait prévu pareille zone le long du parcours des méthaniers, ce qu'il n'a pas fait.

### **3. Concernant la fiabilité de la base de données MARS**

Libellé du correctif : «La base Mars, une base basée sur SEVESO, SEVESO I et SEVESO II. Et les critères de "reporting", excusez-moi, je trouve pas le meilleur mot, ou de notification ont changé entre SEVESO I et SEVESO II, et leurs bases d'application dans les différents pays européens différaient dans le temps. Donc on se retrouve, et nous allons déposer l'information auprès de la Commission, avec une base de données SEVESO I, où le "reporting" était seulement pour les accidents graves, et donc naturellement, on trouve la courbe qu'on a vue plus tôt, et qui a évolué maintenant avec l'application de SEVESO II.»

Un document produit par le Bureau des risques d'accidents majeurs (MAHB) de l'Union européenne est également inclus dans cet envoi (TheMajorAccidentsHazardsBureau.ppt). On y fait un tour de piste sur les mandats de l'organisme et sur la base de données en question.

#### **Commentaires de NG**

L'initiateur affirme donc que la base de données MARS et la courbe de distribution qui en a été tirée ne permettraient pas l'interprétation faite dans le mémoire pour le motif que seuls les accidents graves y étaient répertoriés. Comment expliquer alors la présence dans cette même courbe d'environ 10% d'accidents de très faible intensité et d'environ 35% d'accidents de gravité intermédiaire si seuls les accidents graves avaient été comptabilisés ? En

invoquant la contribution des accidents (de toutes intensités) sous le règne de SEVESO II ?

Ma revue de la littérature à ce sujet m'indique que les apports nouveaux de SEVESO II concernent surtout le formalisme de déclaration des accidents de même que les obligations relatives à l'urbanisation contrôlée ; rien ne me semble avoir changé quant à la nature des accidents à déclarer. Aussi, les états membres de l'U.E. devaient intégrer la directive SEVESO II dans leurs propres législations nationales en 1999 (et il y a eu de nombreux retards) ; on peut donc penser qu'il aura fallu sans doute quelques années avant leur application sur le terrain, ce qui fait que la contribution des accidents SEVESO II doit compter de toute façon pour peu dans tous les accidents répertoriés. Il n'y aurait donc pas de distorsions telles dans la base de données qui feraient en sorte que la courbe de distribution n'ait plus le sens que les auteurs lui ont donnée.

Rappelons que cette base de données recense les événements accidentels majeurs survenant dans des installations à hauts risques et que les usines de GNL font partie de cette catégorie en Europe. Soulignons de plus qu'elle renfermait au 7 avril 2006 plus de 600 événements accidentels survenus à l'intérieur d'un pool d'environ 8000 établissements et qu'elle est en voie de devenir la référence internationale en ce domaine. Une référence particulièrement pertinente donc.

Bien que plusieurs auteurs et chercheurs invitent à la prudence quant à l'interprétation de ces sources, il n'en demeure pas moins que nombre d'entre eux, tel Nichan Margossian (cité dans le mémoire), et le MAHB lui-même (auteur de la courbe contestée par M. Kelly), n'ont pas hésité à traiter statistiquement et à utiliser les données qui en sont issus dans une perspective d'interprétation. Cette interprétation, sous forme de courbe de distribution, que j'ai reprise à mon compte, souffre bien sur d'un défaut propre à toutes les bases de données : ces dernières ont été élaborées sur une période plus ou moins longue au cours de laquelle l'encadrement législatif et les mentalités ont évolué, et les entrées se sont accélérées sur la dernière partie de la période de recensement. **Mais rien ne laisse croire que les nouvelles directives SEVESO II puissent avoir provoqué cette distorsion dont parle le promoteur.**

#### **4. Concernant les zones d'exclusion**

Libellé du correctif : «Zone d'exclusion de cinq point cinq kilomètres (5,5 km), on a dit qu'en utilisant la demie LII, on établirait des zones d'exclusion de cinq point cinq kilomètres (5,5 km) tel qu'il se fait ailleurs. Sans parcourir les autres terminaux méthaniers dans le monde, je peux dire qu'on ferme Canaport, on arrête de regarder Cacouna, on ferme Everett, on ferme Cove Point, on ferme les terminaux méthaniers au Japon, on ferme Montoir, on ferme Barcelone et on ferme, sans les connaître sur le bout de mes doigts, et donc de dire qu'une zone d'exclusion de cinq point cinq kilomètres (5,5 km) est calculée et établie ailleurs dans le monde, c'est faux».

Je n'ai jamais prétendu que des zones d'exclusion de 5,5 km établies à partir de la 1/2 LII étaient appliquées ailleurs dans le monde. Il a été simplement souligné, lors de la présentation du 7 février, que de telles zones *devraient* être utilisées dans des endroits habités, comme je l'ai d'ailleurs mentionné et justifié dans la précédente rubrique. Pourquoi répéter les erreurs du passé?

## **5. Conclusion**

- Je crois que M. Kelly m'a fait dire à deux reprises des choses que je n'ai pas dites.
- Il me semble que M. Kelly utilise souvent le «bluff».

Si les sujets abordés méritent encore des éclaircissements, n'hésitez pas à me contacter au numéro ou par courriel à

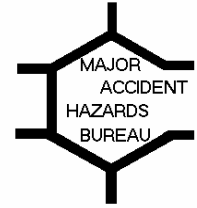
Merci pour l'écoute active dont vous avez, à mes yeux, fait preuve durant le déroulement des audiences.

Normand Gagnon



European Commission

# SEVESO II



---

## The Major Accidents Hazards Bureau of the

### EC Joint Research Centre

**Mission, Services, Co-operation with countries in  
implementing the Seveso II Directive**

*Maureen Wood*

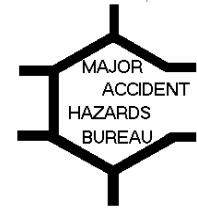
**Veliko Tarnovo, Bulgaria 11 April 2003**

---



# **The Major Accident Hazards Bureau MAHB**

European Commission



---

**The Major Accident Hazards Bureau was established with the specific remit to give scientific and technical support to DGXI in the formulation, implementation and monitoring of the “Seveso” Directives (82/501/EEC and 96/82/EC)**

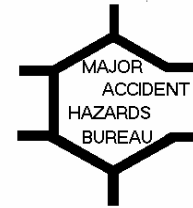
---





European Commission

# SEVESO II

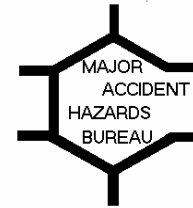


- 
- **Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances**
  - **entered into force on 3 February 1997**
  - **must be transposed into national law by the Member States within 24 months**
  - **must be applied as from 3 February 1999 (date of repeal of Directive 82/501/EEC-SEVESO I)**
  - **Part of the *acquis communautaire***
-



# The Major Accident Hazards Bureau MAHB

European Commission



---

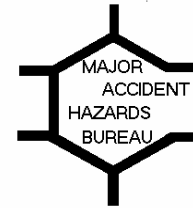
**MAHB fulfils a number of key functions, these include :**

- **Major Accident Reporting System** **MARS**
  - **Seveso Plant Information retrieval System** **SPIRS**
  - **Technical Support to the Committee of the Competent Authorities and DG-Environment** **CCA and DG-ENV**
    - Technical Working Groups, Workshops and Conferences **TWGs et al**
    - Mutual Joint Visit on Inspections Programme **MJV Programme**
  - **Support to the Candidate Countries** **PECO**
  - **Community Documentation Centre on Industrial Risk** **CDCIR**
  - **Research and Technical Applications**
-



# The Major Accident Hazards Bureau (MAHB)

European Commission



---

## The Major Accident Reporting System (MARS)

- **Extended to cover the 12 Accession countries**
- **Used by OECD for their accident reporting**
- **Used by UN/ECE for their accident reporting for transboundary accidents**

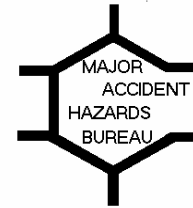
*MAHB becomes the world centre for the reporting of major industrial accidents and root cause analysis*

---



# Major-Accident Reporting System (MARS - Art. 19)

European Commission

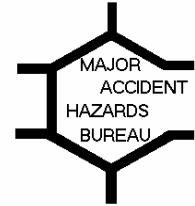


- 
- **is an open register and information system**
  - **administered by the Major-Accident Hazards Bureau (MAHB) established within the JRC at Ispra, Italy**
  - **containing**
    - **accident information supplied by Member States (Art. 15)**
    - **analyses of causes of accidents**
    - **lessons learned**
    - **information about preventive measures**
-



# Information to be supplied to the Commission I (Art. 15 and Annex VI)

European Commission



---

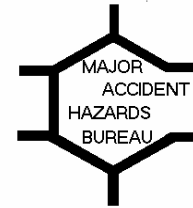
## Annex VI contains

- **criteria for the mandatory notification of accidents based on**
    - **substances involved**
    - **injury to persons or damage to real estate**
    - **immediate damage to the environment**
    - **damage to property**
    - **cross-border damage**
  - **a recommendation for voluntary notification of**
    - **other accidents not meeting the above criteria**
    - **near misses**
-



# The Major Accident Hazards Bureau MAHB

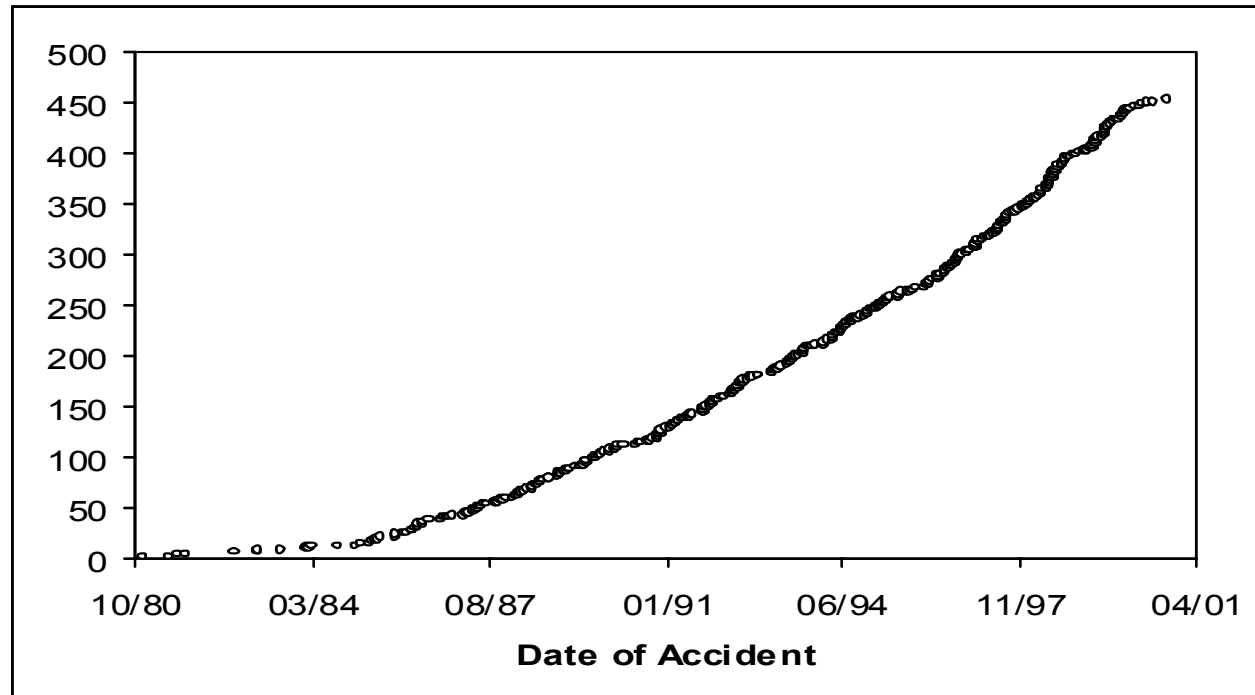
European Commission



---

## Major Accident Reporting System (MARS)

- Legal requirement to report major accidents

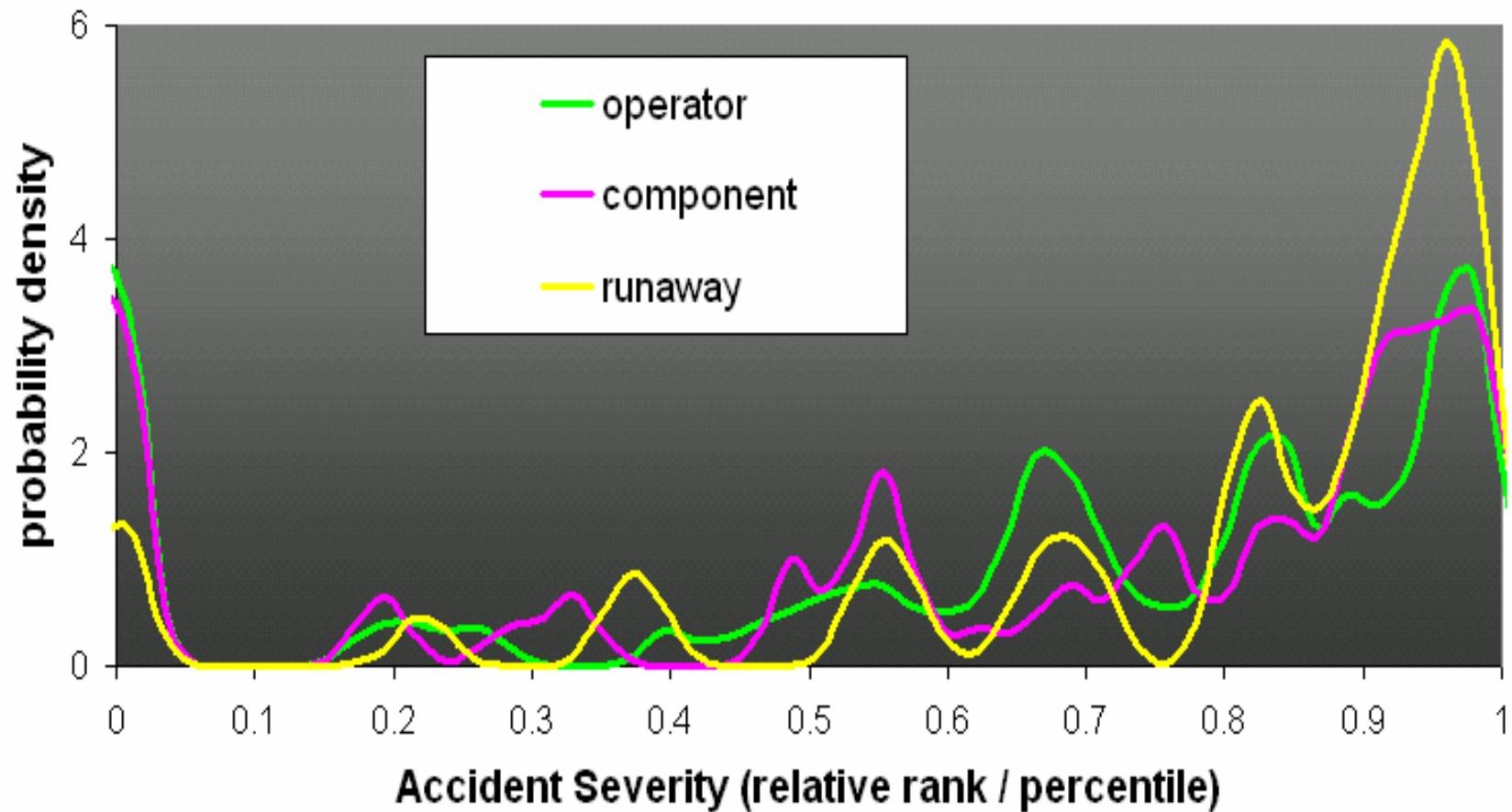
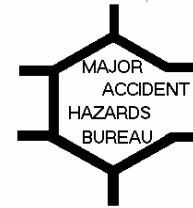


- Distributed database in the 15 EU Member States
-



European Commission

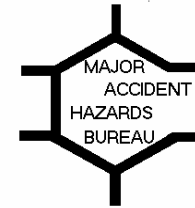
# MARS - Analysis





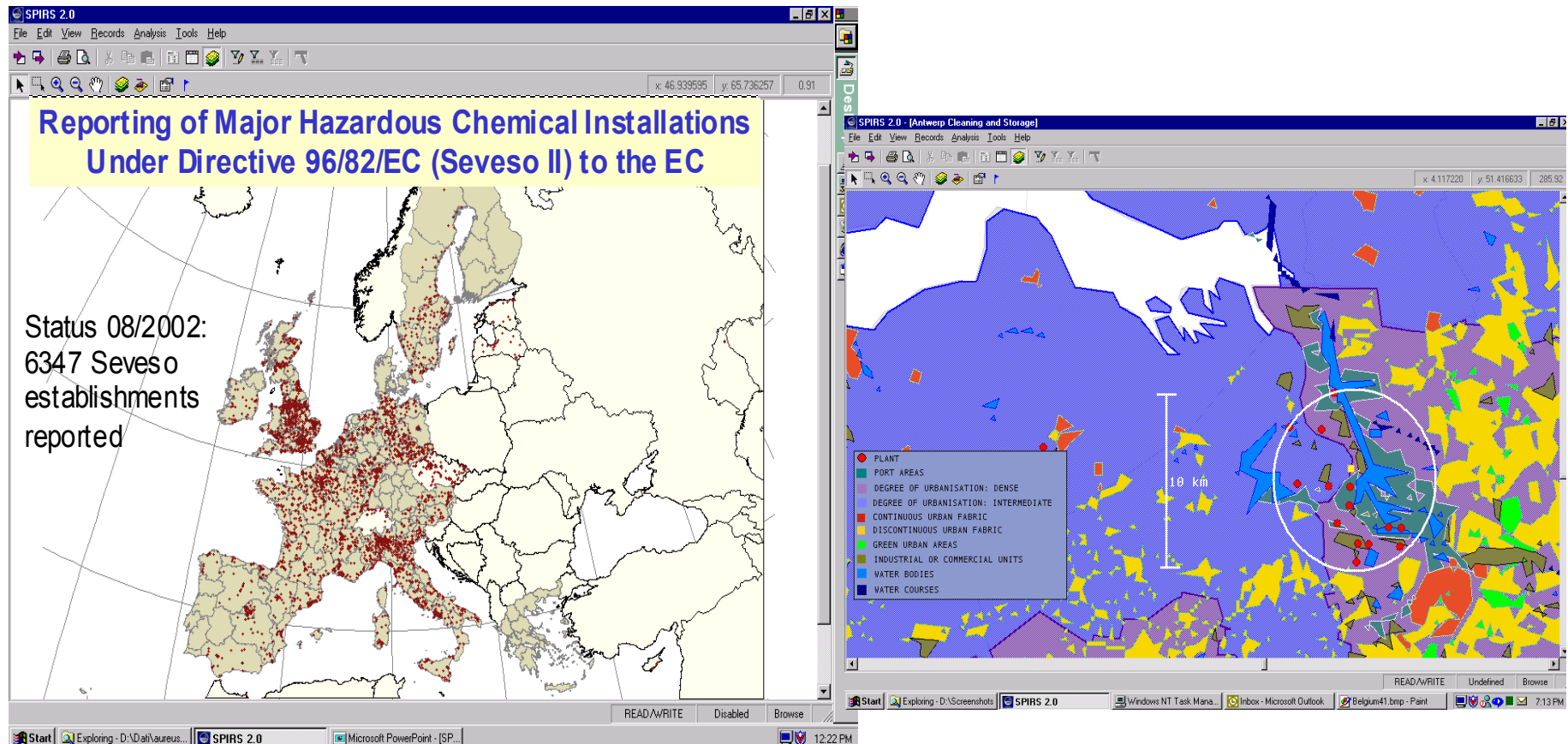
# Major Accident Hazards Bureau

European Commission



## Seveso Plants Information Retrieval System (SPIRS)

- **Objective:** visualise the geographical component of risk potentials of major hazardous chemical plants in the EU

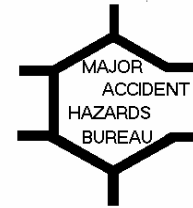






# Technical Working Groups I

European Commission

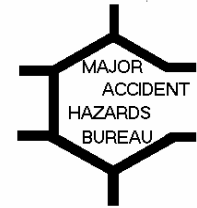


- 
- **work under the authority of and report to the Committee of Competent Authorities (CCA)**
  - **are composed of experts nominated by the Competent Authorities of the Member States and invited experts from interested parties**
  - **develop guidance necessary for a coherent implementation of SEVESO I and II**
  - **Major-Accident Hazards Bureau (MAHB) provides scientific and administrative support to TWG's**
-



# Committee of Competent Authorities (CCA - Art. 16)

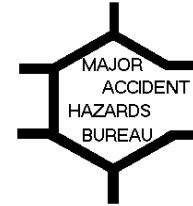
European Commission



---

**has two main tasks:**

- **to be a forum for the exchange information between Member States and the Commission - Art. 19, para 1 (*administrative co-operation*)**
  - **to act as a Regulatory Committee (Art. 22) in order to**
    - **establish *harmonised criteria* for derogations under Art. 9, paragraph 6 (Safety Reports)**
    - **to adapt Annexes II to VI to technical progress**
-



## *Technical Working Groups*

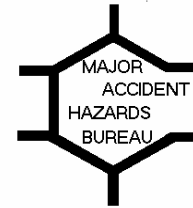
(Results)

- **Inspection Systems** *Guidance document*
  - **Safety Report** *Guidance document*
  - **Safety Management Systems** *Guidance document*
  - **Land Use Planning** *Guidance document*
  - **Dispensation Article 9** *Guidance document*
  - **Substances Dangerous to Aquatic Environment** *Final report - future Directive amendment*
  - **Carcinogenic Substances** *Final report - future Directive amendment*
-



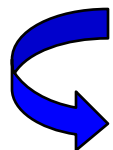
European Commission

# Workshops - Conferences



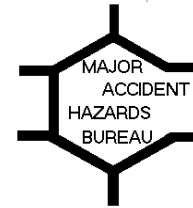
## Recent Examples:

- Athens 1999, Implementation of the Directive
- London 2000, Implementation of the Directive
- Ispra, 2001, Pyrotechnics - Explosives
- Ispra, 2001, Marshalling yards
- Ispra, 2002, Ammonium Nitrate
- Lille, 2002, Land Use Planning



## Mutual Joint Visits Programme (MJV) (Inspections)

- Aim: Monitor the effective implementation of the Directive



---

## *Recent Workshops and Conferences*

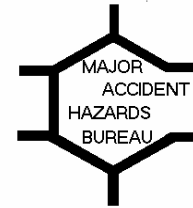
(Results)

- **Pyrotechnics and explosives** *Proposed amendment*
  - **Marshalling yards** *Guidance document  
(prepared by industry)*
  - **Ammonium nitrate** *Proposed amendment  
  
Revised guidance document  
(prepared by industry)*
  - **Land Use Planning** *Technical working group on  
land-use re-activated. More  
specific and detailed guidance --  
“convergence”*
-



European Commission

# Inspections (Art. 18)



---

## *Mutual Joint Visits Programme*

Designed to exchange **“best practices”** amongst Member State Inspectors, thereby ensuring a consistent implementation of the Seveso II Directive

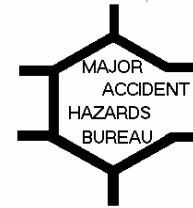
First round almost complete

---



European Commission

# Inspections (Art. 18)



---

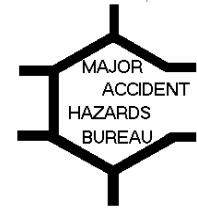
**Inspection Systems are organised by the CA and shall ensure that**

- **the Operator has taken the appropriate measures**
    - **to prevent a major accident**
    - **to limit the consequences of an accident**
  - **the Safety Report is correct and complete**
  - **the public have been informed**
-



European Commission

# Inspections (Art. 18)



---

**An Inspection System shall comprise**

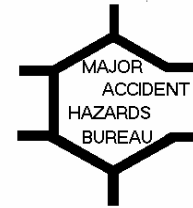
- **a programme of inspections by the CA consisting either**
    - **of a systematic appraisal of each establishment**
    - or**
    - **of at least one on-site inspection of each establishment per year**
  - **an inspection report by the CA**
  - **a follow-up with the Operator within a reasonable period**
-





European Commission

# Inspections (Art. 18)

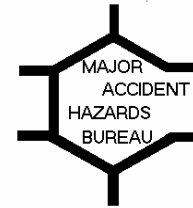


- 
- **Mutual Joint Visit (MJV) Programme on Seveso II Inspections**
    - **Launched in 1999 with a visit to the Netherlands**
    - **Technical exchange for Seveso II inspectors**
    - **11 countries will have hosted a meeting by the end of 2003**
    - **Over 200 different inspectors from Member States, Candidate Countries and EEA/EFTA**
    - **Industry also represented by the EPSC**
-



European Commission

# Inspections (Art. 18)

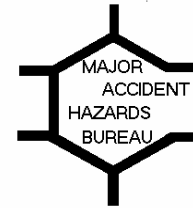


- 
- **Programme of MJV Workshops (2 1/2 days)**
    - **Presentation on host country's Seveso inspection programme (full day)**
    - **Site visit (full day)**
      - Discussion with site operators about inspections
      - Sometimes a real inspection or demonstration
    - **Discussion of particular challenges, for example**
      - Multi-operator sites
      - Land-use planning
      - Co-operation between competent authorities
      - Interpretation of the Directive (Article 17)
-



European Commission

# Inspections (Art. 18)



---

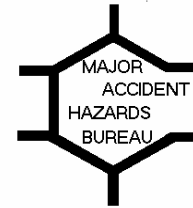
## ● Results

- **Available on Commission web-site (password-protected, only for Member States and Candidate Countries)**
  - **Slide presentations presented at each visit (overview of host country's inspection practices)**
  - **Associated documentation**
  - **Links to guidance documents at the Commission and competent authorities**
    - for example, UK Safety Report Guidance, Belgian safety management system audit procedure
-



European Commission

# Inspections (Art. 18)

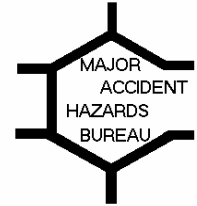


- 
- **“JRC Seveso Inspections Website”**  
<https://forum.europa.eu.int/Public/irc/jrc/Home/main>
  - **Password-Protected**
  - **Member States and Candidate Countries Only**
  - **Functions**
    - **Document download (MJV documents)**
    - **Information exchange with other inspectors through message board**
-



# Enlargement Activities

European Commission

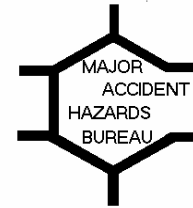


- 
- **5th Framework Programme Project (1998 - 2002) on Management of Natural and Technological Hazards**
  - **Launched in late 2000, completed December 2002**
  - **Central and Eastern European Countries only (10 countries)**
-



# Enlargement Activities

European Commission

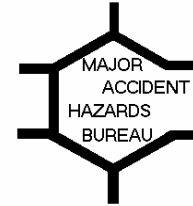


- 
- **Collection and analysis of existing data and information**
    - Primary focus on *Seveso* installations as a priority (*acquis communautaire*)
  - **Collection of data and information - “knowledge building”**
    - Focusing on understanding organisation and preparations for *Seveso* implementation
-



# Enlargement Activities

European Commission

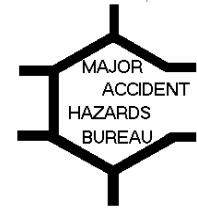


- 
- **Design and creation of compatible regional and national central information systems**
    - **Sharing of data management and risk assessment software**
    - **Exchange leading to more substantive co-operation in the 6th Framework Programme (2003-2006)**
-



European Commission

# Enlargement Activity



---

## ● Findings

- In addition to dissemination and training on software, the JRC was able to gain an overall picture of Seveso implementation in each of the countries.

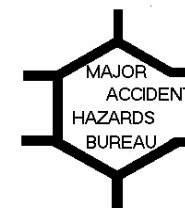






# Seveso Implementation Schedule

European Commission **Transposition and Submittal Deadlines**



**Transposition**

**Notification  
(Art. 6)**

**Safety Reports  
(Art. 9)**

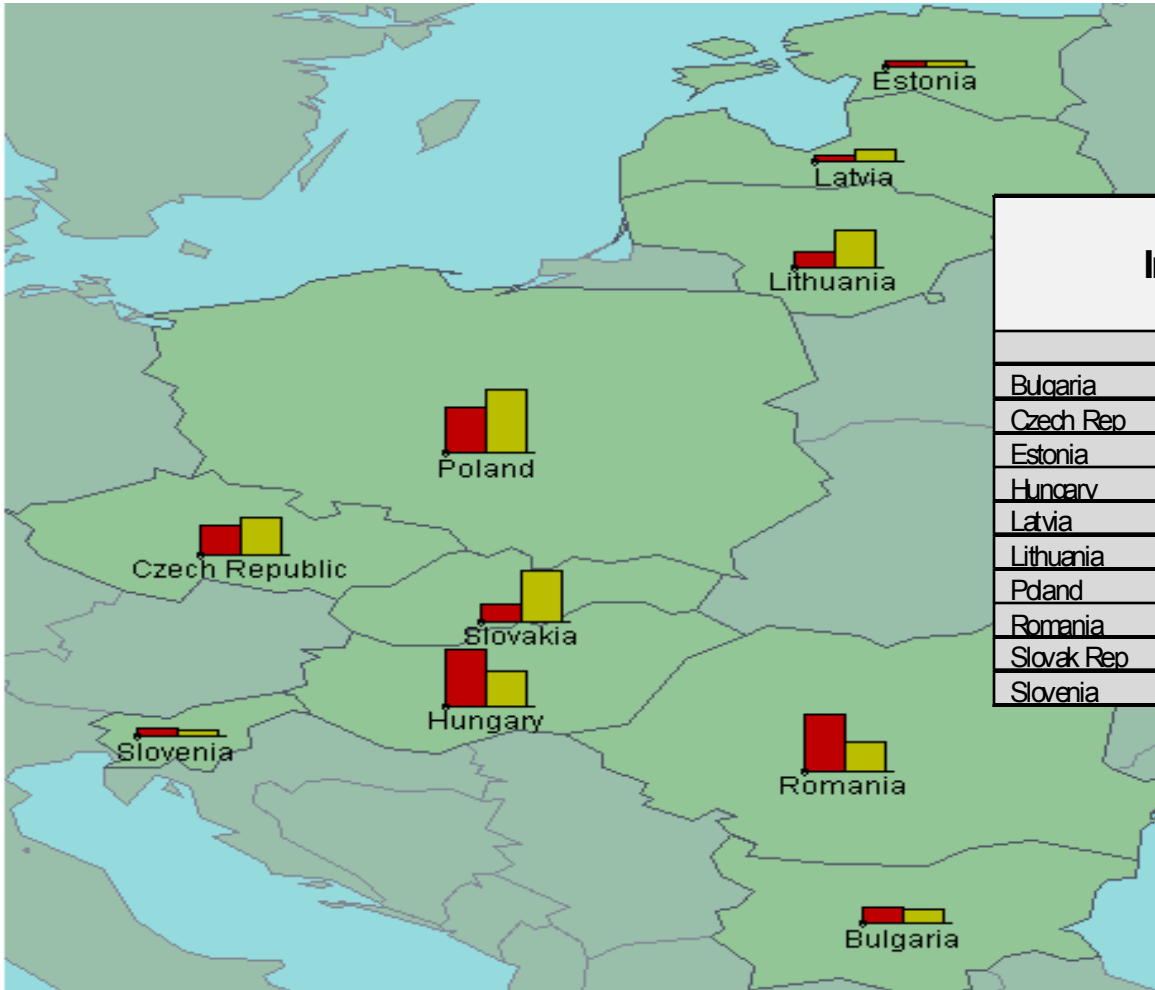
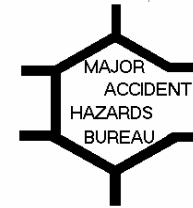
	1999/ 2000	2001	2002	2003	After 2003
Transposition	CZ	LV, H, PL	SLO SK	LT, BG, EST*, RO*	
Notification (Art. 6)	CZ		LV, H, PL, EST, SLO	BG*, LT*, RO*, SK	
Safety Reports (Art. 9)			CZ, H, PL	LV	BG*, EST, LT*, RO*, SK, SL

\*Expected



# Seveso Plants Distribution in PECO

European Commission

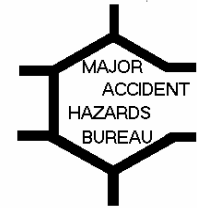


	Total	UpperT	LowerT
Bulgaria	67	35	32
Czech Rep	154	68	86
Estonia	28	13	15
Hungary	216	134	82
Latvia	44	16	28
Lithuania	120	35	85
Poland	253	106	147
Romania	202	132	70
Slovak Rep	160	40	120
Slovenia	34	19	15



European Commission

# Enlargement Activity




- 
- **JRC Enlargement Project “Management of Natural and Technological Hazards” in the Sixth Framework Programme (2003 - 2006)**
    - **Risk Assessment**
    - **SPIRS software/data (Hazardous Installations)**
    - **MARS software/data (Major accidents)**
    - **Continued Training on Seveso II**
    - **Risk Mapping and Risk Prioritisation**
    - **Support to other Collaborative activities as the project evolves**
-

The CDCIR project - Microsoft Internet Explorer

File Edit View Favorites Tools Help

Back Forward Stop Refresh Home Search Favorites History Mail Print Edit Copernic

Address http://mahbsrv2.jrc.it/cdcir/default2.html Go Links >>



Joint  
Research  
Centre  
European Commission

# CDCIR

ISIS Institute

RMDS Unit

MAHB Sector

Overview of the selected documents with their main items (32 records have been found)

Document	Title	CountryName	YearOfPub
<a href="#">details</a>	Lessons Learned from Emergency Interventions Following Chemical Accidents Occurred in Belgium and in the Grand Duchy of Luxembourg - Annex to the Final Report - Accident Management Collection Forms	supra-national / governmental	1994
<a href="#">details</a>	Lessons learned from a process engineering career	United Kingdom	1997
<a href="#">details</a>	The Lessons of the Thessaloniki Oil Terminal Fire	Norway	1989
<a href="#">details</a>	Lessons Learnt from the River Dee Pollution Incident - Public Health	Italy	1987
<a href="#">details</a>	Lessons Learned from a Hydrogen Explosion at a Process Unit	USA	1989
<a href="#">details</a>	Lessons in Hazardous Material Transportation Based on Case Histories	USA	1986
<a href="#">details</a>	CDCIR - Major Accident Reporting System - Lessons Learned from Accidents Notified	supra-national / governmental	1991
<a href="#">details</a>	CDCIR Publication Series 'Lessons Learnt from Emergencies after Accidents in the UK Involving Dangerous Substances'	supra-national / governmental	1990

MAJOR ACCIDENT HAZARDOUS MATERIALS BUREAU

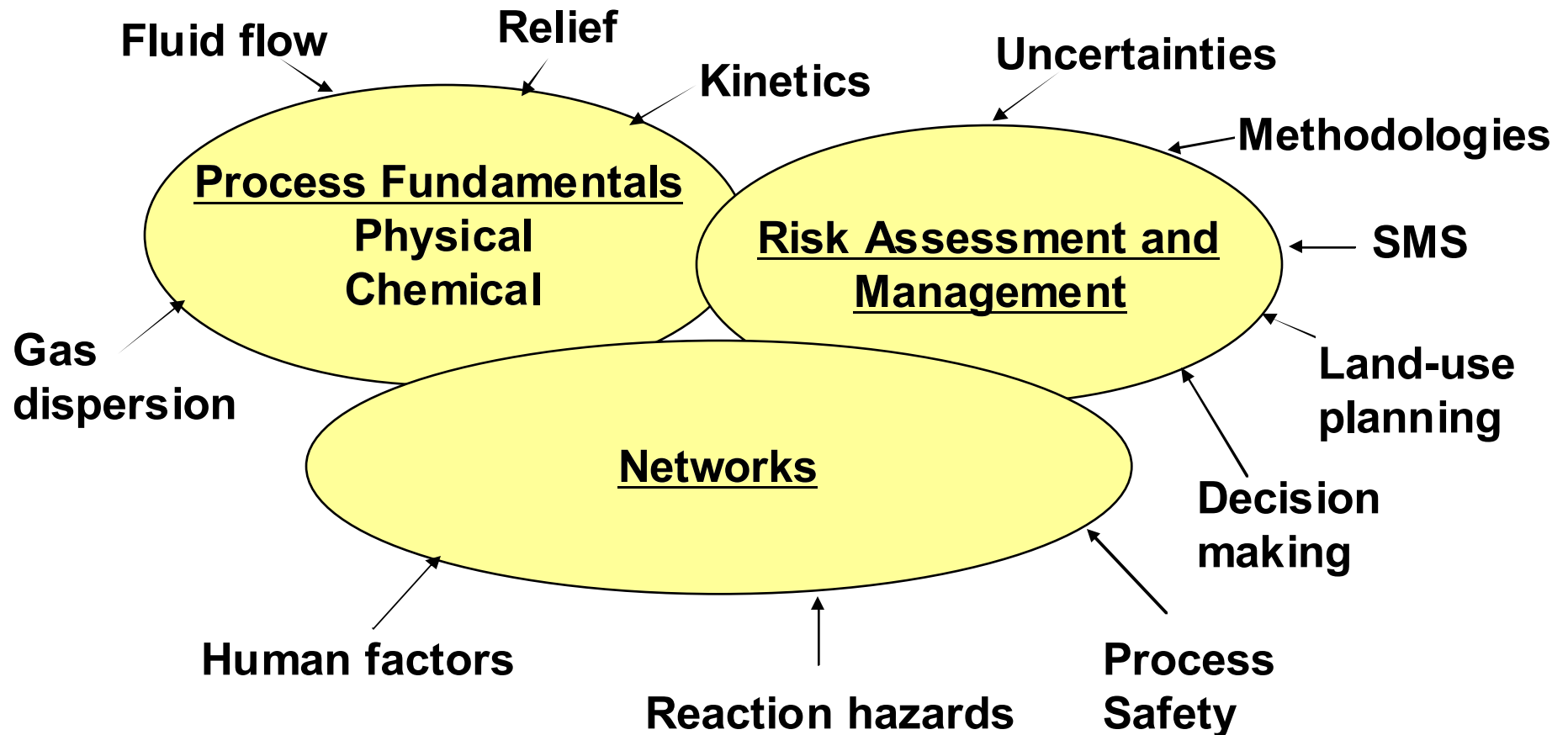
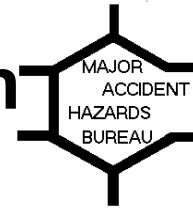
Home

Internet



# JRC Past and On-going Research on Industrial Hazards

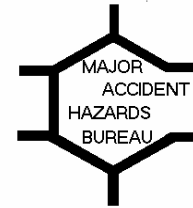
European Commission





European Commission

# On-going Activities

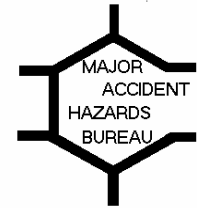


- 
- **Amendment to Seveso II Directive**
    - ✦ **Substances Dangerous to the Environment**
    - ✦ **Carcinogenic substances (single shot)**
    - ✦ **Pyrotechnics (Enschede, Fougeyrolles ...)**
    - ✦ **Mining activities (Baia Mare, ...)**
    - ✦ **Ammonium Nitrate (Toulouse)**
  - **Land Use Planning**
  - **Pipelines / Ports and Marshalling yards**
  - **Monitoring of effective implementation of the Seveso II Directive (Mutual Joint Visits Programme)**
  - **Extension to accession countries**
-



European Commission

# For Information



*<http://mahbsrv.jrc.it>*

---

**Ecole nationale d'administration**

Séminaire d'administration comparée  
de la promotion « Nelson Mandela » (1999-2001)

L'interministérialité au niveau local :  
analyse comparée du rôle des préfets  
et des représentants territoriaux de l'Etat en Europe

Sécurité du citoyen  
et réponse aux risques technologiques



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>1. LE PREFET, LES POUVOIRS PUBLICS ET LES ACTEURS LOCAUX FACE AUX RISQUES TECHNOLOGIQUES : LA TRADUCTION SUR LE TERRITOIRE DES OBJECTIFS ET DES CONTRAINTES DES POLITIQUES PUBLIQUES</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Les pouvoirs publics ont à gérer un spectre de risques de plus en plus large</b>	<b>6</b>
1.1.1. L'EXTENSION ET LA MULTIPLICATION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES SUSCEPTIBLES D'AFPECTER LES HOMMES ET LES TERRITOIRES	6
1.1.2. LES RISQUES SONT DIVERSEMENT PERÇUS PAR LA POPULATION	8
<b>1.2. Pour prévenir et gérer le large éventail des risques, les pouvoirs publics doivent conjuguer plusieurs objectifs différents, voire contradictoires</b>	<b>8</b>
1.2.1. DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION, LES POUVOIRS PUBLICS SE SONT DONNÉ POUR PRINCIPALES MISSIONS DE PROTÉGER ET D'INFORMER LES POPULATIONS	8
1.2.2. LORSQU'IL DOIT GÉRER UNE CRISE, LE PRÉFET POURSUIT DES OBJECTIFS SIMPLIFIÉS	10
<b>1.3. La formalisation juridique de ces objectifs s'est traduite par un ensemble de textes peu homogènes</b>	<b>10</b>
1.3.1. LE RÉGIME GÉNÉRAL DES INSTALLATIONS CLASSÉES, PIERRE ANGULAIRE DU DROIT FRANÇAIS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES, PLACE LE PRÉFET AU CENTRE D'UN SYSTÈME DE CONTRÔLE <i>A PRIORI</i> DES ACTIVITÉS DANGEREUSES	10
1.3.2. DES DISPOSITIFS JURIDIQUES SPÉCIALISÉS COUVRENT LES RISQUES TECHNOLOGIQUES NON LIÉS AUX INSTALLATIONS INDUSTRIELLES FIXES	14
<b>1.4. L'hétérogénéité des objectifs poursuivis et la complexité des textes se traduisent dans l'organisation administrative, tant au niveau central que local</b>	<b>15</b>
1.4.1. EN FRANCE, LE NIVEAU CENTRAL, TRÈS IMPLIQUÉ DANS LE CHAMP DE LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES, RESTE FORTEMENT CLOISONNÉ	15
1.4.2. AU PLAN LOCAL, LE PRÉFET CHERCHE À LIMITER LA REPRODUCTION DE LA FRAGMENTATION OBSERVÉE AU PLAN NATIONAL	19
<b>2. EVALUATION DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE FRANCAISE POUR REpondre AUX RISQUES TECHNOLOGIQUES</b>	<b>23</b>
<b>2.1. Un système d'information en amélioration constante</b>	<b>23</b>
2.1.1. LA RECHERCHE D'INDICATEURS PERTINENTS	23
2.1.2. UN EFFORT DE GÉNÉRALISATION ET D'HARMONISATION DU TRAITEMENT STATISTIQUE	23
<b>2.2. Les résultats des politiques menées au regard de leurs objectifs</b>	<b>24</b>
2.2.1. RÉSULTATS AU REGARD DE L'OBJECTIF DE PROTECTION DES HOMMES ET DE L'ENVIRONNEMENT	24
2.2.2. RÉSULTATS AU REGARD DE L'OBJECTIF D'INFORMATION DES CITOYENS	26
<b>2.3. Ces résultats peuvent s'expliquer en partie par l'organisation administrative française</b>	<b>27</b>
2.3.1. EN PHASE DE PRÉVENTION, L'ORGANISATION NE FONCTIONNE QU'IMPARFAITEMENT	27
2.3.2. UNE ORGANISATION PLUS LISIBLE ET PLUS EFFICACE PENDANT LA CRISE	34
2.3.3. LA GESTION DE L'APRÈS-CRISE PRÉSENTE DE NOMBREUSES INSUFFISANCES	36

<b>3. PROPOSITIONS</b>	<b>38</b>
<b>3.1. Améliorer la lisibilité des sources juridiques</b>	<b>38</b>
<b>3.2. Réformer l'organisation administrative</b>	<b>39</b>
3.2.1. AMÉLIORER L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE CENTRALE CHARGÉE DES RISQUES TECHNOLOGIQUES	39
3.2.2. RENFORCER L'APPUI DES SERVICES CENTRAUX AUPRÈS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS	41
3.2.3. RENFORCER L'EFFICACITÉ DES SERVICES DÉCONCENTRÉS	42
<b>3.3. Rationaliser les relations avec les partenaires de l'Etat</b>	<b>47</b>
3.3.1. RESPONSABILISER LES COLLECTIVITÉS LOCALES	47
3.3.2. MIEUX IMPLIQUER LES INDUSTRIELS DANS LA PHASE PRÉVENTIVE	49
<b>3.4. Répondre aux attentes du public en matière d'information et améliorer le débat public sur les risques technologiques</b>	<b>50</b>
3.4.1. RÉPONDRE AUX ATTENTES DU PUBLIC	50
3.4.2. STIMULER LE DÉBAT PUBLIC SUR LES RISQUES TECHNOLOGIQUES	51
<b>CONCLUSION</b>	<b>53</b>
<b>LISTE DES ANNEXES</b>	<b>55</b>
<b>Annexe N°1 : Cartographie des risques industriels</b>	<b>556</b>
<b>Annexe N°2 : Evolution du nombre des accidents de niveau de gravité comparable en France et à l'étranger</b>	<b>557</b>
<b>Annexe N°3 : Les directives Seveso</b>	<b>558</b>
<b>Annexe N°4 : Application des directives Seveso dans différents pays européens</b>	<b>60</b>
<b>Annexe N°5 : Organisation administrative de différents pays européens en matière de gestion des risques technologiques</b>	<b>61</b>
<b>Annexe N°6 : Schéma de la procédure d'autorisation des installations classées</b>	<b>62</b>
<b>Annexe N°7 : Comparaison de quelques réglementations significatives</b>	<b>63</b>
<b>Annexe N°8 : L'amiante</b>	<b>66</b>
<b>Annexe N°9 : Le naufrage du pétrolier Erika</b>	<b>67</b>
<b>Annexe N°10 : Résultat d'une enquête effectuée auprès de 20 préfetures sur la prévention des risques technologiques et la sécurité du citoyen</b>	<b>68</b>
<b>Annexe N°11 : Récapitulatif des propositions</b>	<b>70</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES</b>	<b>73</b>
<b>France</b>	<b>73</b>
<b>Europe</b>	<b>78</b>
<b>LISTE DES SIGLES UTILISÉS</b>	<b>80</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>82</b>
<b>Législation</b>	<b>82</b>
<b>Ouvrages</b>	<b>86</b>
<b>Articles et revues</b>	<b>87</b>
<b>Colloques et séminaires</b>	<b>88</b>
<b>Rapports et publications</b>	<b>88</b>
<b>SITES INTERNET</b>	<b>90</b>

## INTRODUCTION

Le naufrage du pétrolier Erika au large des côtes bretonnes, la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc, le déraillement d'un train transportant des produits toxiques à Saint-Galmier nous rappellent que la société française est particulièrement exposée aux risques technologiques.

Cette situation n'est pas propre à la France, comme a pu le montrer l'explosion aux conséquences tragiques d'un dépôt de feux d'artifices aux Pays-Bas. Elle n'est d'ailleurs pas spécifique aux seuls pays industrialisés, même si l'on peut supposer que le développement économique s'accompagne d'une multiplication des sources de risque.

Dans ce contexte, la sensibilité croissante des opinions publiques au thème du développement maîtrisé constitue en outre un élément de plus en plus contraignant pour les autorités publiques.

Par risque technologique, il faut entendre la probabilité que survienne, suite à la mise en œuvre de certaines techniques industrielles, un événement qui porte atteinte à la santé des populations, à l'intégrité de l'environnement et à l'efficacité du tissu économique.

La diversité des menaces, qu'elles soient clairement perçues ou plus inconscientes, avérées ou à venir, appelle de la part des pouvoirs publics une organisation parfaitement structurée. Or, le système français est complexe. Il se caractérise par une réglementation dense conçue par les administrations centrales de plusieurs ministères, tandis que la mise en œuvre est confiée aux services déconcentrés, sous la responsabilité d'ensemble du préfet. Cette unicité d'action et de gestion au plan territorial s'impose d'autant plus que les services déconcentrés de l'Etat se trouvent en prise directe avec les facteurs du risque technologique.

Dans ce cadre, comment le préfet et les acteurs locaux parviennent-ils à gérer des situations à risque de plus en plus difficiles à appréhender et comment nos voisins européens ont-ils choisi de répondre à ce défi ? Telle est la question centrale posée par notre lettre de mission.

Pour examiner la performance de l'action interministérielle locale en matière de prévention et de gestion des risques technologiques, notre groupe de travail a privilégié une démarche d'évaluation en cherchant notamment à vérifier dans quelle mesure les politiques publiques en matière de risques technologiques atteignaient ou non leurs objectifs. Le cas échéant, des recommandations ont été avancées afin d'améliorer le fonctionnement de l'administration locale.

En outre, dans un contexte d'harmonisation des normes européennes, mais aussi d'augmentation des sinistres aux conséquences transfrontalières, nous avons confronté le système français avec celui des pays voisins, tout en ayant conscience des limites d'une telle approche, en raison de la complexité du sujet mais aussi de l'insuffisance d'indicateurs de résultat ou d'impact.

Pour surmonter ces difficultés, nous avons pris le parti de préciser le champ d'investigation de notre étude en ne retenant que les risques sur lesquels le préfet agit directement. Ainsi, nous en avons exclu les risques d'origine militaire et les risques systémiques, comme le risque réseau, qui imposent une gestion centralisée au plan national. Nous avons par ailleurs conçu, dans la mesure des moyens dont nous disposons, quelques indicateurs qui nous faisaient défaut.

Au cours de notre évaluation, il nous est apparu que la prévention et la gestion des risques technologiques, au-delà de leurs dimensions techniques, révélaient deux enjeux liés à l'action et à l'organisation de l'Etat.

Le premier enjeu réside dans la capacité des pouvoirs publics à associer des partenaires extérieurs à la définition et à la mise en œuvre d'une politique. Ainsi, dans le domaine du risque technologique, les industriels, les élus et les citoyens constituent autant d'acteurs aux rationalités différentes dont les comportements et le degré d'adhésion conditionnent pour partie l'efficacité de l'action publique, en particulier au plan local. Le préfet doit donc s'attacher à favoriser la concertation et la transparence.

Le second enjeu concerne l'organisation administrative et la capacité de l'échelon territorial, espace clé de la réussite d'une politique publique, à s'approprier et à maîtriser une action qui exige un fort degré d'interministérialité. Le préfet, dans le contexte d'une réelle territorialisation de l'action publique, doit, à cet égard, pouvoir s'appuyer sur les mécanismes prévus par la charte de la déconcentration.

Pour cerner ces enjeux, le présent rapport se propose dans un premier temps d'identifier les objectifs poursuivis par la politique de prévention et de gestion des risques technologiques et d'apprécier leur traduction juridique et organisationnelle, en France comme à l'étranger.

Dans un deuxième temps, l'évaluation de cet état des lieux a pour ambition de mettre en lumière les atouts et les handicaps de l'organisation administrative française, en phase de prévention, pendant la crise et dans la phase de l'après-crise.

Nos propositions découlent de ce constat ainsi que des enseignements tirés des exemples étrangers. Elles visent, sans remettre en cause l'architecture d'ensemble, à ouvrir des pistes d'amélioration dans les trois domaines principaux que sont l'organisation administrative, les relations de l'Etat avec ses partenaires et la participation du public aux politiques de prévention des risques technologiques.

# **1. LE PREFET, LES POUVOIRS PUBLICS ET LES ACTEURS LOCAUX FACE AUX RISQUES TECHNOLOGIQUES : LA TRADUCTION SUR LE TERRITOIRE DES OBJECTIFS ET DES CONTRAINTES DES POLITIQUES PUBLIQUES**

Tenter une identification des politiques publiques de prévention et de gestion des risques technologiques mises en œuvre sur le territoire nécessite de mener un certain nombre d'analyses préalables. Il apparaît impossible, en effet, d'engager l'évaluation des pratiques interministérielles au niveau local si, en amont, les objectifs poursuivis au regard des risques à couvrir n'ont pas été cernés. De même, il serait difficile de porter une appréciation sur l'action des services déconcentrés sans avoir pris connaissance des moyens juridiques et de l'organisation administrative mobilisés par les politiques qu'ils ont à mettre en œuvre.

## **1.1. Les pouvoirs publics ont à gérer un spectre de risques de plus en plus large**

L'exposition de la population et de l'environnement au risque technologique a tendance à s'accroître du fait de la densification de l'habitat, du développement économique et de l'invention de nouveaux procédés.

### **1.1.1. L'extension et la multiplication des risques technologiques susceptibles d'affecter les hommes et les territoires**

#### **1.1.1.1. Des risques qui s'aggravent et se diversifient**

##### **□ L'aggravation des risques**

L'exemple des substances chimiques répertoriées comme toxiques ou dangereuses illustre parfaitement le mécanisme par lequel le développement technique et les progrès de la science conduisent à réévaluer constamment à la hausse l'exposition de nos sociétés aux risques technologiques, en raison à la fois de l'apparition de nouveaux risques et d'une meilleure connaissance des risques existants.

Ainsi, l'inventaire établi par la Commission européenne, qui en 1981 comptait 100 000 substances, s'est enrichi depuis de 25 000 nouveaux produits, dont 2 600 ont fait l'objet d'une classification et d'un étiquetage spécifiques en raison de leur dangerosité.

Cette évolution, qui n'est pas propre à l'industrie chimique, rend toujours plus complexe l'établissement d'une typologie des risques technologiques. Ceux-ci peuvent s'appréhender selon des critères spatiaux – on distingue alors les risques fixes liés aux installations industrielles des risques mobiles occasionnés par le transport des matières dangereuses – ou des critères temporels – les risques accidentels s'opposant sous cet aspect aux risques à diffusion lente.

##### **□ Définition d'une grille d'analyse des risques**

*Les risques accidentels* : L'accident, tel que l'explosion d'un dépôt d'artifices pyrotechniques, constitue la manifestation la plus courante et la plus visible du risque technologique, celle aussi qui marque le plus la conscience collective.

*Les risques chroniques* : il s'agit des risques provoqués par une exposition répétée et prolongée à des substances ou à des rejets toxiques. Ils se caractérisent par une diffusion progressive et insidieuse, que les spécialistes appellent "à cinétique lente". En relèvent à l'évidence l'amiante, mais aussi le plomb, dont les effets sur la santé humaine peuvent ne se faire sentir qu'après plusieurs décennies. Ces risques ont un impact croissant sur la santé des populations.

*Les risques inconnus* : aussi vigilante soit-elle, l'expertise ne parviendra jamais à détecter toutes les sources de danger susceptibles de se transformer en risque. Il est dans la nature de celui-ci de n'être parfaitement identifiable qu'une fois qu'il est avéré. Aussi, s'agissant des seuls produits industriels, l'Institut National de l'Environnement et des Risques (INERIS<sup>1</sup>) estime-t-il qu'une infime partie de ceux potentiellement dangereux sont connus. De même, des interrogations fortes se font jour concernant les effets sur la santé de l'utilisation des téléphones mobiles. C'est donc dans un environnement scientifique incertain que les pouvoirs publics doivent agir.

*Les risques réseaux* : Ces risques nouveaux sont directement liés à la complexification et à la modernisation de notre société où se développent de façon croissante les réseaux transportant des fluides et des données – eau, électricité, télécommunications... Un risque de cette nature se caractérise par la possibilité d'une diffusion très rapide dans la mesure où un incident localisé est susceptible de se propager à l'ensemble du réseau. Ces risques sont appelés à prendre une place de plus en plus large car l'interconnexion générale des réseaux favorise un phénomène cumulatif en cas d'incident grave. Toutefois, pour les raisons évoquées précédemment, nous avons décidé de ne pas les prendre en considération dans le champ de notre étude.

#### **1.1.1.2. Des risques inégalement répartis sur le territoire**

Si l'on excepte les zones protégées ou les plus isolées, on constate que la majeure partie du territoire est concernée par les risques technologiques<sup>2</sup>. C'est ainsi que sur les quelque 36 000 communes de France, 10 304<sup>3</sup> y sont exposées.

Ces risques ont diverses origines : installations industrielles, centrales nucléaires ou grandes infrastructures. On peut noter à cet égard que la France compte 58 réacteurs nucléaires de puissance, 98 grands barrages, 39 tunnels routiers et 116 tunnels ferroviaires de plus d'un kilomètre ainsi que 21 gares de triage.

En outre, en raison de l'importance de sa façade maritime, la France est l'un des pays au monde les plus menacés par les pollutions marines accidentelles. C'est ainsi que chaque année, 300 000 navires de commerce transportant 300 millions de tonnes d'hydrocarbures et 200 millions de tonnes de produits chimiques transitent le long des côtes françaises. Le rail de la Manche et de la Mer du Nord concentre à lui seul plus de 20 % du trafic mondial.

Certaines zones connaissent enfin plus que d'autres une très forte concentration de sites à risque, notamment du fait de la présence d'installations de l'industrie chimique, pétrochimique ou nucléaire. Tel est le cas des départements de la Manche, du Nord et des Bouches-du-Rhône, de la vallée de la Basse-Seine, de l'estuaire de la Gironde et de la région lyonnaise.

---

<sup>1</sup> L'INERIS est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1990, sous tutelle du ministère de l'Environnement. Il assure notamment une expertise au niveau national sur les risques industriels.

<sup>2</sup> Cf. annexe N°1.

<sup>3</sup> Source : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement – Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques (DPPR).

## **1.1.2. Les risques sont diversement perçus par la population**

De manière générale, un décalage apparaît entre la réalité des risques et leur perception par la population.

### **1.1.2.1. Des risques connus et familiers peuvent être sous-estimés par la population**

Le risque ne saurait se réduire à des faits ou à des éléments matériels. Il comporte une part de subjectivité directement liée à la sensibilité de chaque individu et à l'environnement historique et culturel auquel il appartient. C'est ce qui explique que certains risques avérés, comme ceux qui se traduisent par les quelque 20 000 accidents domestiques survenant chaque année en France, ne donnent pas lieu à un sentiment d'inquiétude particulière, au point que peut se développer un sentiment d'innocuité au sein de la population.

### **1.1.2.2. A l'inverse, d'autres risques suscitent des peurs irrationnelles**

Certains produits ou certaines industries provoquent des craintes disproportionnées par rapport aux risques réels. Tel est le cas du secteur nucléaire, sur lequel repose près de 80 % de la production française d'électricité, sans qu'aucun décès directement lié à une irradiation puisse lui être imputé. De même, mais à une moindre échelle, les véhicules utilisant le carburant GPL ont fait l'objet d'une défiance soudaine après l'accident de Vénissieux (1999).

## **1.2. Pour prévenir et gérer le large éventail des risques, les pouvoirs publics doivent conjuguer plusieurs objectifs différents, voire contradictoires**

La gestion du risque technologique place les pouvoirs publics au centre de contradictions entre impératifs économiques et demandes sociales.

### **1.2.1. Dans le domaine de la prévention, les pouvoirs publics se sont donné pour principales missions de protéger et d'informer les populations**

#### **1.2.1.1. L'objectif de protection des populations et de l'environnement se heurte parfois aux exigences du développement économique**

Le développement économique, qui est porteur de risques technologiques, peut s'avérer incompatible avec l'objectif de sécurité des populations et de protection de l'environnement. Cette contradiction nécessite un arbitrage des pouvoirs publics.

#### **□ L'approche adoptée par la France conduit à privilégier l'objectif de sécurité**

Le risque technologique renvoie naturellement l'Etat à l'une de ses missions les plus fondamentales, qui consiste à assurer la sécurité des citoyens et, corrélativement, l'égalité de ceux-ci quant à leurs droits et à leurs obligations vis-à-vis de la collectivité. De la Constitution, notamment le préambule de 1946 qui affirme « la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales » aux grands textes définissant les compétences des pouvoirs publics, la sécurité des personnes et la protection de

l'environnement sont posés comme les principes de référence à partir desquels se construisent les politiques publiques. La conservation de l'environnement est donc intégrée à la notion de sécurité, même si elle ne revêt pas la valeur constitutionnelle que lui attribuent d'autres pays comme la Belgique ou les Pays-Bas.

Conformément à ces principes, la méthode d'évaluation du risque technologique développée en France par les ingénieurs des corps techniques de l'Etat a très tôt conduit à privilégier l'objectif de protection des personnes par rapport au développement économique. Cette approche, qui impose aux industriels de considérer les conséquences du risque d'accident le plus grave, est qualifiée de « déterministe » car elle conduit à envisager que le pire est toujours possible et dimensionne les mesures et les moyens en conséquence.

Cette méthode est par exemple utilisée pour maîtriser l'urbanisme autour des installations à risque. Le calcul des périmètres d'effet des accidents par les exploitants sous le contrôle des Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) conduit ainsi à délimiter des zones inconstructibles autour des installations dangereuses, qui peuvent dans certains cas extrêmes s'étendre jusqu'à plus de 1 000 mètres autour de l'installation.

De plus, les servitudes d'utilité publique (art. 7-1 à 7-5 de la loi du 19 juillet 1976 modifiée par la loi du 22 juillet 1987) apportent des restrictions à l'exercice du droit de propriété autour des installations classées et s'imposent aux autorités locales, qui doivent les inscrire en annexe du Plan d'Occupation des Sols (POS).

#### □ **D'autres Etats européens ont choisi une approche différente**

D'autres Etats européens, héritiers d'une culture administrative du risque moins régaliennne et confrontés à d'autres contraintes, notamment spatiales, ont arbitré différemment. C'est le cas notamment du Royaume-Uni ou des Pays-Bas, qui privilégient l'approche par consensus<sup>4</sup> et préfèrent le concept de risque tolérable à la méthode déterministe. Pour délimiter la frontière entre le risque acceptable, tolérable et inacceptable, les autorités raisonnent de façon pragmatique en établissant une comparaison entre les coûts et les avantages. Même si ces chiffres ne sont qu'indicatifs et peuvent être modifiés, on considère qu'un risque est acceptable tant qu'il ne provoque pas plus d'un 1 mort pour 1 million de personnes, qu'il est tolérable dès lors qu'il enregistre 1 mort pour 1 000 employés ou 1 mort pour 10 000 personnes extérieures et qu'il devient inacceptable au-delà. Les autorités en déduisent le prix que la société est prête à payer pour accroître son niveau de sécurité, tout en gérant les conflits d'intérêts entre les dommages potentiels d'une activité et les bénéfices qu'elle procure (emplois, confort).

#### **1.2.1.2. L'objectif d'information se heurte parfois au nécessaire respect du secret industriel**

La montée en puissance des peurs collectives et la volonté de responsabiliser le citoyen pour accroître sa tolérance aux risques ont conduit l'Etat à assigner un deuxième objectif général à sa politique publique de prévention des risques technologiques : l'information et la transparence sur le risque. Ce devoir d'information se décline tout au long de la chaîne de décision, depuis l'information préalable à l'implantation d'une installation dangereuse jusqu'à la communication préventive sur les réflexes à adopter en cas de crise.

Si cet objectif est conforme aux exigences d'un Etat démocratique, il est loin d'être facile à atteindre. Contrairement aux pratiques observées dans d'autres secteurs, la transparence dans le domaine technologique est entravée par le caractère complexe et évolutif de la technique.

---

<sup>4</sup> Aux Pays-Bas, il est prévu d'inscrire cette approche par consensus dans la législation.



Donner au citoyen des éléments simples pour qu'il fonde son opinion sans l'effrayer par l'exposé objectif des menaces ni susciter chez lui une réaction de rejet relève de la gageure. Les autorités publiques sont d'autant plus vulnérables à cet égard que c'est l'industriel qui souvent détient l'information.

Cela étant, les industriels savent qu'ils ont tout intérêt à s'engager dans une démarche plus active et coopérative. Ils y sont incités par les élus locaux qui, tout en souhaitant favoriser l'activité économique et l'emploi, doivent composer avec la sensibilité des populations aux risques qu'elles encourent. Pour améliorer leur image de marque, des entreprises tentent donc de s'adapter aux perceptions du grand public. La centrale nucléaire de Chooz (Ardennes) consacre par exemple plus de la moitié de son budget à la sécurité. Pour elle, c'est le prix de la pérennité économique. L'usine de Shell-Etang-de-Berre a pour sa part mis en œuvre une méthode innovante d'information systématique des autorités chargées localement de la sécurité (mairie, gendarmerie, sapeurs-pompiers) chaque fois qu'un événement anormal est visible par les riverains, quand bien même aucun plan de secours n'aurait été déclenché. Par ce procédé, l'entreprise entend montrer son attachement à la transparence et à la protection de l'environnement.

### **1.2.2. Lorsqu'il doit gérer une crise, le préfet poursuit des objectifs simplifiés**

En temps de crise, la réalisation du danger conjuguée à de fortes incertitudes contribue à restreindre et à simplifier les objectifs. Dans le diptyque sécurité/développement économique, la crise ne retient que le premier terme. Le préfet et ses services retrouvent alors l'objectif traditionnel de protection des populations, des biens et de l'environnement.

De même, la contradiction entre l'information et le secret industriel est balayée par l'urgence. Dans ce cas, il ne s'agit plus de donner aux citoyens les moyens de débattre de l'opportunité d'implanter, en toute connaissance de cause, telle ou telle installation mais de maîtriser l'information afin de susciter les comportements adéquats (confinement, ingestion d'une pastille d'iode...), tout en évitant les réactions de panique.

## **1.3. La formalisation juridique de ces objectifs s'est traduite par un ensemble de textes peu homogènes**

La prévention des risques technologiques trouve sa traduction juridique dans un ensemble de textes rédigés au cours des deux derniers siècles, souvent à la suite d'accidents, et qui forment les bornes juridiques entre lesquelles le préfet et ses services agissent au quotidien. Il convient de distinguer deux catégories de dispositifs juridiques, selon qu'ils s'appliquent aux installations classées pour la protection de l'environnement ou aux autres risques.

### **1.3.1. Le régime général des installations classées, pierre angulaire du droit français en matière de prévention des risques technologiques, place le préfet au centre d'un système de contrôle *a priori* des activités dangereuses**

#### **1.3.1.1. Les deux modèles de régulation du risque technologique et l'affirmation progressive du rôle de l'Etat**

On recense deux modèles de régulation du risque technologique. Le premier modèle, que l'on retrouve en particulier dans les pays anglo-saxons, confère un rôle central à l'exploitant, responsable du choix des mesures de précaution, et au juge, chargé, avec l'aide

d'experts, de déceler les fautes et de sanctionner les imprudences. Ce système, où le rôle de régulateur est exercé par le juge, est centré sur la notion de responsabilité civile et de faute pénale de l'exploitant. L'idée qui le sous-tend est que nul n'est mieux placé que le chef d'entreprise pour connaître les risques liés à son activité.

L'acteur central du second modèle est l'Etat, présent à la fois dans son activité normative, à travers la production de règlements de plus en plus précis, et dans ses missions de contrôle, exercées par des services techniques spécialisés. Ce système est donc caractérisé par une intervention extensive de la réglementation et par la préférence donnée à la prévention par rapport à la répression.

Les éléments constitutifs du premier modèle de régulation du risque technologique – en particulier la reconnaissance de la responsabilité civile et pénale de l'exploitant – sont incontestablement présents dans le système juridique français (art. 1382 du Code Civil et art. 319 du Code Pénal). Néanmoins, la France s'est progressivement rapprochée du second modèle. Il semblait en effet nécessaire de contrebalancer la liberté plus grande laissée aux exploitants par un contrôle renforcé de leurs activités. Ainsi, l'autorisation préfectorale pour les installations les plus dangereuses remonte au décret impérial de 1810, qui, en vue d'encourager l'essor du secteur manufacturier, limite la responsabilité des entrepreneurs. On impose depuis à ceux-ci de prendre certaines mesures pour prévenir les dommages à la population et l'environnement et, en contrepartie, on accepte qu'ils n'aillent pas au delà des prescriptions de l'administration.

D'une manière générale, on peut noter que la montée en puissance conduit les différents Etats membres à un rapprochement des modes de régulation des risques technologiques.

### **1.3.1.2. Ce modèle trouve son aboutissement dans le régime général des installations classées**

La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées, cadre législatif de base pour l'action de l'Etat dans le domaine du risque industriel lié aux installations fixes, traduit la nouvelle sensibilité écologique en élevant la protection de l'environnement au rang d'objectif général. Elle rappelle dans le même temps son "*souci de ne pas entraver le développement industriel et donc le développement économique et social du pays*". Elle confirme, tout en le simplifiant, le système d'autorisation préalable à l'implantation d'activités dangereuses mis en place depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle : désormais, on distingue la surveillance *a posteriori* pour les activités les moins dangereuses ou les moins polluantes (installations soumises à simple déclaration) et les contrôles *a priori* (installations soumises à autorisation préalable). Un même domaine peut relever de l'une ou l'autre procédure. La loi de 1976 consacre en fait le principe de proportionnalité, qui consiste à durcir le régime administratif applicable en fonction de la gravité du risque. A titre d'exemple, les installations de stockage de produits explosifs sont soumises à simple déclaration à partir de 500 kilogrammes, à autorisation préfectorale à partir de 2 tonnes et à autorisation accompagnée de servitudes d'utilité publique, délimitant un périmètre de sécurité, à 10 tonnes et au-delà. Il convient de souligner que ces normes sont plus sévères que celles en vigueur aux Pays-Bas, où est survenue, en mai 2000, la catastrophe d'Enschede<sup>5</sup>.

La France compte ainsi environ 600 000 installations classées soumises à déclaration, dont une large part ne présente qu'un risque réduit, comme les teintureries ou certains élevages intensifs. Par ailleurs, 63 000 sites relèvent de la procédure d'autorisation.

---

<sup>5</sup> Le 13 mai 2000, à Enschede, l'explosion d'un dépôt de feux d'artifice de divertissement a détruit un quartier entier de la ville, faisant 20 morts et plusieurs centaines de blessés.

C'est à partir de ce socle législatif que la Communauté européenne a développé sa propre réglementation. L'accident de Seveso<sup>6</sup> a ainsi entraîné à partir de 1982 (directive 82/501/CEE puis directive 96/82/CE) la mise en place d'une politique commune en matière de risques industriels. En France, 384 installations relèvent de la directive Seveso I.

### **1.3.1.3. Le régime des installations classées accorde une certaine place à la concertation avec la société civile**

Visant à protéger les populations, il est normal que le régime des installations classées prenne en compte les attentes en matière de sécurité. L'implantation d'une installation classée doit ainsi être précédée d'une procédure d'enquête publique destinée notamment à améliorer l'information des citoyens. Le commissaire-enquêteur doit en particulier recueillir l'avis des populations riveraines, qui disposent d'un droit d'accès à toutes les pièces du dossier d'instruction, ainsi que celui du conseil municipal. Le dossier est par la suite transmis pour avis au Conseil Départemental d'Hygiène (CDH) lequel réunit, sous la présidence du préfet, les services déconcentrés, des élus, des représentants des organisations professionnelles et des associations représentatives.

La pratique française n'est pas isolée en Europe. A titre d'exemple, la législation italienne prévoit de faire participer les associations de bénévoles de la sécurité civile à la gestion du risque technologique engendré par les installations industrielles.

Par ailleurs, la réglementation oblige les industriels à associer activement à leur démarche les représentants des salariés, qui sont souvent les personnes les plus exposées aux risques technologiques. Le décret du 14 novembre 1989 impose aux industriels de consulter le Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT) lors de l'élaboration des Plans d'Opération Interne (POI), qui organisent la capacité de réaction des industriels face à une crise. Par ailleurs, depuis la loi du 31 décembre 1991, le CHSCT est étroitement associé aux diverses étapes de la procédure d'autorisation prévue par la loi du 19 juillet 1976.

### **1.3.1.4. Le cadre juridique se veut équilibré en cherchant à associer les industriels à sa mise en œuvre**

Cette démarche comprend quatre axes. Des formes de contractualisation avec des industriels volontaires sont tout d'abord encouragées afin d'élaborer et de mettre en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un consensus. A ce jour, une vingtaine d'accords de branche et de plans sectoriels a ainsi été conclue entre les pouvoirs publics et l'industrie.

Les industriels peuvent également être consultés. Ils sont partie prenante des Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI), implantés dans des zones à forte densité industrielle. Animés par les DRIRE, ils constituent des forums de discussion souples entre l'Etat, les élus, les associations de protection de l'environnement et les industriels en vue de définir les orientations locales de la politique de prévention des pollutions et des risques. Le succès de ceux de l'Étang-de-Berre (1971) et de Seine-Maritime (1978) a encouragé la création de neuf autres SPPPI<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> En 1976, à Seveso (Italie), une émission accidentelle de dioxine par une usine du groupe Hoffman-Laroche entraînait l'évacuation de 700 personnes et provoquait des dommages sur l'environnement évalués à 72 millions d'écus, sans toutefois faire de victimes.

<sup>7</sup> Dunkerque, Toulouse, Lyon, Nantes, Strasbourg, Vallée de la Seine, Guyane, Aquitaine, Artois. Ils sont créés par arrêté préfectoral (arrêté interministériel pour celui de l'Étang de Berre).

Par ailleurs, la réglementation impose aux industriels de s'impliquer dans l'élaboration des mesures de sécurité. Outre les POI, ils doivent élaborer les études d'impact et les études de danger pour démontrer que les mesures de prévention adoptées permettent d'assurer la sécurité de l'installation et la protection de l'environnement.

La logique de responsabilisation, fortement promue par la réglementation communautaire, constitue la dernière forme d'association des industriels. Ainsi, la nouvelle directive Seveso II<sup>8</sup> oblige les industriels à placer leur système de prévention des risques au cœur de leur organisation interne au moyen des plans de management de la sécurité, qui doivent être réactualisés régulièrement. La responsabilisation passe aussi par une obligation d'échange d'informations avec les installations voisines, en vue d'évaluer les effets domino. La directive renforce également le devoir d'information du public et harmonise les règles d'urbanisme autour des sites. Cette nouvelle réglementation devrait avoir pour effet de faire passer le nombre d'installations concernées dans notre pays de 384 à 460, sans modifier fondamentalement notre approche juridique.

### **1.3.1.5. Les autres pays européens ont adopté un régime qui prend davantage en compte les contraintes des entreprises**

La plupart des pays cherchent à associer les industriels à l'élaboration des recommandations qui leur sont imposées. Au Royaume-Uni, où les pouvoirs publics fixent des objectifs généraux aux industriels tout en leur laissant le choix des moyens, des recommandations sont élaborées par voie de concertation. Pour ce faire, la *Health and Safety Commission* (HSC) réunit des industriels, des représentants des salariés et des *Local Authorities*<sup>9</sup>. Une logique similaire guide l'organisation canadienne, où la régulation du risque procède principalement des organisations professionnelles. Un conseil pour les accidents industriels majeurs a été mis en place en 1984. Regroupant des représentants des pouvoirs publics, des industriels, des syndicats et des associations, il a pour mission d'élaborer des recommandations sur les risques acceptables par les partenaires locaux et d'en déduire des réglementations adaptées aux niveaux fédéral ou provincial.

Au-delà de cette association à l'élaboration des normes de sécurité, plusieurs pays européens ont adopté des systèmes qui prennent davantage en compte le coût de la sécurité pour les industriels.

L'Allemagne a développé progressivement une doctrine spécifique dans le domaine de la sécurité industrielle, qui distingue trois niveaux d'exigence pesant sur les exploitants. Le premier niveau, élémentaire, correspond aux normes de sécurité couramment admises. Le second niveau, plus exigeant, est celui de « l'état de l'art de la technologie de la sécurité ». Il inclut les standards du niveau 1, et impose en outre à l'industriel le recours aux dernières innovations technologiques, dès lors qu'elles ont déjà été utilisées à deux ou trois reprises et ont montré qu'elles permettaient de garantir une plus grande sécurité. Enfin, le troisième niveau, le plus élevé, est celui de « l'état de l'art de la science ». Il vise toutes les avancées les plus récentes des sciences et technologies, y compris celles qui ont seulement fait l'objet de travaux de laboratoire et n'ont encore jamais été mises en œuvre. Cette classification présente trois avantages : elle permet de différencier les exigences entre les industries (le niveau 3 ne s'appliquant par exemple qu'au secteur nucléaire), donne une définition claire des objectifs de sécurité (contrairement à la France, il n'y a pas de référence à la notion de « coûts économiques acceptables »), et enfin préserve la marge d'appréciation de l'administration. En

---

<sup>8</sup> Cf. annexe N°3.

<sup>9</sup> Les *Local Authorities* sont des entités assimilables à des collectivités locales. De taille démographique et de statut variables, elles disposent d'une compétence de droit commun en matière de prévention et de gestion des risques.

effet, le caractère général de la notion « d'état de l'art de la technologie de la sécurité », qui s'applique à la plupart des installations nouvelles présentant des risques majeurs, permet à l'administration d'user de son pouvoir discrétionnaire et la dispense de recourir à la réglementation pour faire évoluer les normes applicables.

Au Royaume-Uni, les autorités ont développé une approche plus pragmatique, qui consiste à comparer les dépenses résultant de mesures supplémentaires de sécurité au gain en vies humaines qu'elles seraient susceptibles de procurer. Il est généralement admis que si des dépenses de 10 millions de francs ne permettent pas statistiquement de sauver au moins une vie, l'investissement n'est pas réalisé. Les pouvoirs publics estiment alors que l'entreprise a satisfait à ses obligations et qu'elle peut être autorisée à fonctionner.

### **1.3.2. Des dispositifs juridiques spécialisés couvrent les risques technologiques non liés aux installations industrielles fixes**

#### **1.3.2.1. Des règles spécifiques souvent élaborées en réaction aux accidents**

La législation et la réglementation relatives aux risques technologiques évoluent et s'enrichissent au contact des faits et de la pratique. En effet, il est difficile de prévoir tous les risques, d'autant plus que de nombreux accidents sont dus à des défaillances humaines. Par ailleurs, la plupart des risques restent inconnus. Aucune méthode, même la plus déterministe qui retient l'aléa maximal, ne peut compenser ces manques. A cet égard, la catastrophe du tunnel Mont-Blanc constitue un exemple édifiant. Les scénarios les plus pessimistes n'avaient pas prévu que la combustion des liquides de refroidissement d'un camion frigorifique, catalysée par l'incendie de la cargaison, générerait de l'acide cyanhydrique dont l'inhalation entraîne la mort de manière quasi instantanée. C'est pourquoi la réglementation ne parvient souvent à prendre en compte le risque qu'*a posteriori*, même s'il ne s'agit pas d'une règle absolue.

Cela explique que l'accident serve fréquemment d'élément déclencheur dans l'élaboration ou l'inflexion des normes. Plusieurs catastrophes ont ainsi eu des conséquences majeures en termes de réglementation. S'agissant des barrages, l'accident de Malpasset (1959) a abouti à la mise en place d'une législation spécifique à la sécurité de ce type d'ouvrages. Plus récemment, l'explosion d'un silo à grains dans la commune de Blaye (1997) a conduit à adapter le droit régissant ce domaine. Enfin, les accidents survenus quasi simultanément dans des dépôts d'explosifs aux Pays-Bas et en Espagne en mai 2000 ont convaincu les autorités communautaires de traiter prioritairement ce dossier.

#### **1.3.2.2. Des règles spécifiques qui se juxtaposent en un ensemble complexe**

Les régimes juridiques propres à ces risques présentent plusieurs caractéristiques communes. D'abord, ils ont été créés dans le cadre d'un département ministériel particulier : celui de l'équipement pour ce qui concerne les infrastructures et l'urbanisme, celui de l'industrie pour les installations nucléaires et les canalisations, celui des transports pour la réglementation relative au transport de matières dangereuses (TMD), celui de la santé pour les aspects sanitaires, celui de l'environnement pour les installations classées. Un autre caractère commun réside dans la relative étanchéité des régimes les uns par rapport aux autres, ainsi que dans le foisonnement de textes de divers niveaux : les lois, décrets, arrêtés et circulaires relatifs à l'amiante représentent à eux seuls un volume de 400 pages. Pour le préfet, coordonnateur des services de l'Etat dans le département et responsable de la délivrance des autorisations préalables, il en résulte une multiplication des sources de droit et des interlocuteurs.

### **1.3.2.3. Des règles spécifiques qui laissent parfois subsister des zones d'incertitude**

Deux secteurs sont particulièrement concernés par l'absence de règles : les ports et les gares de triage. Suite aux pressions exercées par les professionnels de ces secteurs, ces installations ont ainsi été exclues de la directive Seveso II, à la condition que le niveau de sécurité apporté par les opérateurs soit identique à celui requis pour les installations classées. Si la Commission européenne a reconnu aux ports le même degré de sécurisation que les installations classées, tel n'est pas le cas des gares de triage.

Ces vides juridiques se doublent de l'absence de compétences des pouvoirs publics en ce qui concerne les gares de triage : la SNCF contrôle les entreprises propriétaires de marchandises, mais n'est jamais elle-même contrôlée par les contrôleurs du Ministère des Transports. Elle a mis en place des études de dangers et des "plans matières dangereuses" dans les gares de triage. Hormis les plans particuliers d'intervention (PPI) en cours d'élaboration sur quelques sites et les rares conventions signées avec les brigades communales de sapeurs-pompiers, les pouvoirs publics n'interviennent pas dans le champ de la prévention.

## **1.4. L'hétérogénéité des objectifs poursuivis et la complexité des textes se traduisent dans l'organisation administrative, tant au niveau central que local**

La complexité de l'organisation administrative centrale, caractérisée par la multiplicité et la spécialisation des intervenants en matière de risques, se retrouve au niveau local. Il revient alors au préfet de donner une cohérence à l'action des services publics.

### **1.4.1. En France, le niveau central, très impliqué dans le champ de la prévention des risques technologiques, reste fortement cloisonné**

#### **1.4.1.1. Une centralisation conforme à la culture administrative française et à l'impératif d'efficacité**

La conception traditionnelle française de l'intérêt général légitime le pilotage des politiques publiques, notamment en matière de prévention des risques, au niveau central. Cela se traduit en particulier par des règles et des lignes de conduite imposées aux services déconcentrés. Au-delà de la culture administrative, cette centralisation peut se justifier par la complexité technique des sources du risque. Elle est également légitimée par un impératif d'efficacité et d'harmonisation, *a fortiori* lorsque les pouvoirs publics sont confrontés à une situation exceptionnelle, grave et urgente.

En outre, le développement du droit communautaire milite en faveur du renforcement des administrations centrales chargées d'assurer l'interface avec les autorités européennes.

Enfin, la capacité de certains accidents technologiques à se propager au-delà des frontières nationales appelle une prise en charge par l'échelon central. Cela est vrai du transport maritime ou du transport de matières radioactives qui sont réglementés par des accords internationaux négociés d'Etat à Etat mais aussi des pollutions de l'air ou de l'eau qui ignorent souvent les frontières. La convention d'Helsinki, adoptée en 1992 sous l'égide de la Commission Economique pour l'Europe de l'ONU, a ainsi étendu à toute l'Europe le système de notification

d'accidents industriels transfrontaliers mis en place par la directive Seveso I en le complétant par des procédures d'assistance mutuelle entre les pays affectés par un même accident.

La France a donc choisi de centraliser son système de prévention des risques technologiques. Cette orientation est partagée par d'autres pays européens, comme le Portugal. Une instance interministérielle y a été créée au niveau national, l'Autorité Interministérielle Technique pour les Risques Industriels Graves (l'ATRIG). C'est d'elle que partent toutes les impulsions relayées au plan régional par des services techniques.

A l'inverse, d'autres pays ont fait le choix de la décentralisation. Dans le domaine de la prévention, l'Italie a mis en place un système original de dévolution à « géométrie variable ». La législation nationale délègue aux régions l'ensemble de la gestion du risque technologique engendré par des installations industrielles. Celles-ci sont libres de s'organiser pour mettre en œuvre cette compétence. Certaines régions ont choisi de déléguer entièrement cette mission aux communes alors que d'autres, comme la Toscane, ont préféré transférer ces compétences au niveau administratif supérieur, à savoir la province.

Certains pays ont également décidé de décentraliser les compétences en matière de gestion de crise. Au Royaume-Uni, la crise est gérée au niveau des *Local Authorities* qui font éventuellement appel, au cas où elles viendraient à manquer de moyens, aux collectivités voisines dans le cadre d'accords de *Mutual Aid*. Si une direction de la Sécurité Civile existe bien au *Home Office*, elle n'a en fait pour seules missions que d'informer le ministre et de veiller au respect par les *Local Authorities* de leurs obligations relatives à l'élaboration de plans d'urgence.

En revanche, il est un secteur où l'approche est partout fortement centralisée : celui du nucléaire, considéré comme le risque majeur entre tous.

En France, son origine militaire, l'autorité longtemps exclusive du CEA et la standardisation des centrales ont ainsi milité en faveur de la centralisation de la décision. La création en 1990 de la Direction de la Sûreté des Installations Nucléaires (DSIN) n'a fait que renforcer cette démarche. En contradiction avec la logique de la déconcentration, toutes les autorisations d'exploitation des centrales sont accordées au niveau central par la DSIN, privant ainsi le préfet du pouvoir de décision. En Allemagne où le risque technologique est d'ordinaire géré par les *Länder*, c'est le *Bund* qui dispose aux termes de la Constitution de la compétence pour légiférer en matière nucléaire. Il dispose également du pouvoir d'adresser des recommandations aux *Länder*, voire de substituer ses décisions aux leurs. Cette réintroduction du niveau fédéral n'empêche pas le *Land* de gérer lui-même le système d'autorisation des centrales. En Espagne, où l'on a pourtant fait le choix d'une dévolution totale aux communautés autonomes, le secteur du nucléaire relève de la compétence exclusive de l'Etat. Instance unique, le Conseil de Sécurité Nucléaire (CSN) centralise l'ensemble des missions : élaboration des textes, contrôle des installations et expertise.

#### **1.4.1.2. Une répartition des compétences fondée sur une logique de spécialisation par métiers**

La répartition des compétences au niveau central s'est réalisée par juxtaposition progressive dans une logique de métiers. La technologie, parce qu'elle est un domaine de spécialistes, a justifié des découpages complexes. Aux administrateurs traditionnels du risque (ministère de l'Intérieur du point de vue de l'ordre public, ministères de l'Environnement et de l'Industrie sur le plan du risque industriel) se sont ajoutés de nouveaux ministères gestionnaires. Chacun a pris en charge une partie des risques technologiques nouveaux. Le secteur des canalisations est révélateur de ce point de vue. Selon le type de liquide transporté - produits

chimiques, hydrocarbures ou gaz - c'est, au sein du ministère de l'industrie, soit la sous-direction de la sécurité industrielle dépendant de la Direction à l'Action Régionale et aux Petites et Moyennes Industries, soit la Direction Générale des Hydrocarbures et des Matières Premières, soit la Direction du Gaz, de l'Electricité et du Charbon qui est responsable de l'instruction du dossier de demande d'autorisation ou des contrôles.

Or, chaque ministère, voire chaque direction d'administration centrale, a une culture, des objectifs, et des moyens qui lui sont propres. La conception qu'il se fait de sa mission se traduit également en termes de pratiques de gestion plus ou moins centralisées. Par exemple, alors que la DSIN impose une gestion très centralisée dans le secteur du nucléaire, le ministère de l'Environnement assure un encadrement général de l'activité des DRIRE via le plan d'inspection triennal des installations classées. Le ministère de l'Emploi, quant à lui, laisse une grande latitude d'action aux inspections du travail statutairement indépendantes.

Enfin, la construction de la réglementation à partir des leçons tirées des accidents amplifie cette répartition des compétences par métiers. L'exemple des transports de marchandises dangereuses par route en fournit une bonne illustration. A la suite du rapport Carton de 1987, une mission TMD a été créée en 1989. A l'issue d'un long débat sur le ministère de rattachement de cette mission, la dimension « transport » a été privilégiée. Le service a donc été attribué au ministère de l'Equipement. Encore convient-il de préciser que tous les risques susceptibles de survenir à l'occasion du transport ne sont pas couverts par cette mission. Ainsi, le transport de matières nucléaires relève de la DSIN et le transport maritime à la fois du ministère de la Défense et de celui des Transports.

L'Allemagne a opté elle aussi pour une logique de spécialisation mais dans une optique différente de la France. Une des particularités de son organisation tient au fait que les tâches purement administratives et que les missions d'expertise scientifique y sont la plupart du temps prises en charge par des administrations fonctionnelles, organisées sous forme d'"agences" (*Bundes-* ou *Landesämter*). Cela permet aux ministères de se concentrer sur leurs tâches de décision et de conception. Lorsqu'elles sont investies de missions de conseil scientifique, ces « agences » bénéficient de garanties d'indépendance, qui découlent en particulier des dispositions constitutionnelles sur la liberté de la recherche.

Au Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont cherché à résoudre les difficultés posées par la multiplicité des approches en créant une structure de coordination interministérielle chargée de développer une culture commune du risque à l'ensemble des administrations. L'*Interministerial Liaison Group On Risk Assesment* réunit ainsi deux fois par an les départements ministériels concernés par tous les types de risques, qu'ils soient naturels, technologiques ou alimentaires, afin d'harmoniser leurs objectifs en matière de prévention.

#### **1.4.1.3. Le renforcement de la coordination au niveau central est récent**

Ce n'est qu'en 1971 que le secrétariat d'Etat à l'Environnement, devenu par la suite ministère à part entière, s'est vu confier la nécessaire coordination des ministères techniques intervenant notamment dans le champ de la prévention des risques technologiques. Intégré à l'édifice administratif avec une mission centrée essentiellement sur la conception, il n'a pendant longtemps disposé que d'un budget réduit et, en l'absence de services déconcentrés, a été obligé de recourir aux ministères techniques pour mener à bien sa politique. Même la Délégation aux risques majeurs, créée en 1988 au sein du ministère de l'Environnement pour améliorer cette coordination interministérielle, n'est pas parvenue à étendre ses compétences à des risques tels que les tunnels routiers ou les gares de triage.



Aussi, la coordination au niveau central des administrations compétentes en matière de prévention des risques technologiques se fait souvent dans des enceintes regroupant les parties concernées par un risque spécifique. On trouve ainsi le Conseil Supérieur des Installations Classées, le Comité Spécialisé de Prévention des Risques Professionnels, la Commission d'Évaluation de la Toxicité des Produits Chimiques... Des structures interministérielles permanentes sont venues se rajouter à l'édifice afin de coordonner l'action des ministères impliqués dans la prévention de risques particulièrement sensibles. Le Secrétariat Général de Coordination Interministérielle de la Sûreté Nucléaire a ainsi été créé en 1975.

Enfin, le travail de concertation et de consultation des populations concernées par la construction de grandes infrastructures (barrages, lignes de chemin de fer, gares...) dont l'intérêt dépasse le seul niveau local, a été confié à la Commission Nationale du Débat Public instituée en 1997. Elle a pour mission d'intervenir en amont de ces grands projets en vue d'engager un dialogue avec les populations riveraines et les usagers. Cette concertation doit ensuite permettre aux services de l'État d'intégrer les préoccupations locales lors de la réalisation des infrastructures.

#### **1.4.1.4. La politique de prévention des risques technologiques fait en outre intervenir de nombreux organismes d'expertise**

Pour assurer leur mission de régulation et de contrôle, les ministères se sont dotés d'organismes spécialisés. Qu'il s'agisse d'instituts, d'offices ou d'agences, ils interviennent en ordre dispersé avec des compétences et des moyens variables. Pour les seuls problèmes sanitaires liés à l'environnement, une vingtaine de structures coexistent parmi lesquelles l'INERIS, l'Institut Français de l'Environnement (IFEN), l'Institut National de la Recherche et de la Sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), l'Institut National de la Santé Et de la Recherche Médicale (INSERM)... Pour disposer d'un interlocuteur unique tout en respectant le principe de séparation entre l'évaluation et la gestion des risques, la création d'une Agence Sanitaire de Sécurité Sanitaire Environnementale est en cours d'examen au Parlement. Dans le domaine du nucléaire, la radioprotection des individus relève de l'Office de Protection contre les Rayonnements Ionisants (OPRI) sous tutelle du ministère des Affaires Sociales tandis que l'Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire (IPSN), filiale du CEA, apporte son expertise à la DSIN sur les autres sujets. Cette dichotomie entre la protection contre les rayonnements ionisants et la sécurité nucléaire devrait toutefois prendre fin prochainement : un projet de loi est en effet à l'étude en vue de fusionner les deux organismes.

D'autres pays européens, confrontés à un éclatement similaire, ont cherché à le résoudre. Au Royaume-Uni, une volonté d'intégration de l'ensemble des fonctions d'expertise se dessine. A l'avenir, elle pourrait être confiée au *Health and Safety Executive* (HSE), organisme créé en 1974 pour surveiller le respect par les entreprises de la réglementation en matière de sécurité industrielle et de sécurité des conditions de travail. Les Pays-Bas ont pour leur part confié à un organisme unique, l'Institut des Sciences Environnementales (TNO), fort de plus de 5000 agents, à la fois la recherche et l'expertise.

#### **1.4.1.5. Différentes structures nationales d'appui en cas de crise et pour la gestion de l'après-crise ont également été créées**

En cas de crise de grande ampleur, différentes structures peuvent être mises en alerte. Dans le secteur du nucléaire, la Mission d'Appui au Risque Nucléaire (MARN), créée en 1995 et intégrée en 1997 à la Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles du ministère de l'Intérieur, intervient aux côtés de la DSIN pour fournir une expertise au préfet concerné. Le

Bureau d'Etudes Accident Mer (BEA-Mer), au ministère des Transports, assure une mission équivalente dans le domaine de la sécurité maritime.

Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur s'est doté d'un Centre Opérationnel d'Aide à la Décision (COAD). Cellule interministérielle placée auprès du Ministre de l'Intérieur, il réunit les hauts fonctionnaires de défense des différents ministères. Grâce à la veille permanente qu'il assure, il est en mesure de fournir une assistance immédiate en cas de crise majeure. De par sa vocation interministérielle, il permet d'harmoniser les recommandations et les prises de position nationales qui sont adressées au préfet.

Enfin, en vue d'analyser les accidents passés, un Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industriels (BARPI), service du ministère de l'Environnement, a été créé en 1992. Délocalisé à Lyon, il assure la synthèse des informations susceptibles d'expliquer les causes des accidents liés aux installations classées tandis que la DSIN effectue le même travail en matière nucléaire. Ce travail d'analyse permet de dégager des enseignements généraux à partir des accidents survenus et d'en déduire des améliorations de la réglementation. Cette pratique du retour d'expérience se retrouve dans des pays comme l'Allemagne. Deux organismes indépendants y assurent le suivi et l'exploitation des incidents : le premier pour les installations Seveso, le second pour les autres industries.

## **1.4.2. Au plan local, le préfet cherche à limiter la reproduction de la fragmentation observée au plan national**

### **1.4.2.1. Des transferts de compétences logiquement limités**

L'Etat restant l'autorité de droit commun en matière de gestion du risque technologique, la place des autres acteurs, et notamment des collectivités locales, est nécessairement réduite. Les lois de décentralisation n'ont pas modifié la répartition des compétences en matière de risques technologiques. Les régions continuent de n'avoir aucune compétence en la matière. Les départements, pour leur part, sont chargés de la seule gestion administrative des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS), la direction opérationnelle revenant au préfet. En fait, seuls les maires interviennent dans la prévention des risques technologiques, et encore de manière relativement limitée. En dehors des traditionnels pouvoirs de police qui leur reviennent, la possibilité leur a été ouverte de créer des servitudes d'utilité publique voire de refuser un permis de construire<sup>10</sup> sous réserve d'en informer le préfet, qui exerce le contrôle de légalité. Ils doivent en outre tenir compte des zones non constructibles résultant de la présence d'installations à risques dans l'élaboration des POS. Toutefois, si le maire ne tient pas compte de ces obligations, le préfet dispose d'un pouvoir de substitution à travers la procédure des Projets d'Intérêt Général (PIG). Celle-ci lui permet de prendre des mesures conservatoires qui se traduisent par un gel de l'urbanisation des zones concernées.

La loi de juillet 1987 reconnaît également aux maires une mission d'information. Ils sont chargés des campagnes d'affichage et de distribution des plaquettes informant les personnes résidant sur le territoire communal des risques auxquelles elles sont exposées et de la conduite à tenir en cas de crise. En revanche, en matière de gestion de crise, leur compétence est limitée à la possibilité d'élaborer des Plans Communaux d'Action (anciens Plans de Secours Communaux). Ces plans doivent permettre d'organiser de façon prévisionnelle les ressources communales en vue d'une mise en situation réelle de crise.

---

<sup>10</sup> Art. R 111.2 du Code de l'Urbanisme.

Hormis ces deux domaines, c'est clairement la responsabilité de l'Etat qui a été réaffirmée et renforcée. La loi de 1987 autorise le préfet à se substituer aux maires dès lors qu'un plan d'urgence ou un plan ORSEC est déclenché. Cette logique n'est pas propre à la France. En Espagne, où l'Etat n'exerce aucun pouvoir de contrôle sur les communautés autonomes en matière de protection civile, le gouvernement central dispose toutefois de la faculté de reprendre la compétence en temps de crise au nom de l'intérêt national<sup>11</sup>.

#### **1.4.2.2. L'organisation des services déconcentrés est calquée sur le modèle central**

La mise en œuvre territoriale des politiques publiques reproduit la fragmentation et la spécialisation par métiers observées au niveau national. Faute d'un pilotage coordonné, chaque ministère adresse directement ses instructions aux services déconcentrés qui lui sont rattachés. Ainsi la prévention des risques fixes fait intervenir au minimum la DRIRE pour l'instruction de l'ensemble du dossier, la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) pour le volet sanitaire et la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) pour le respect de la législation du travail. Ce sont les mêmes services qui interviennent dans le domaine des contrôles pour s'assurer de la conformité des installations aux prescriptions de la réglementation. Dans la gestion de la crise, si les services d'urgence sont aux avant-postes, divers services déconcentrés apportent leur capacité d'expertise. Enfin, dans la phase de l'après-crise, l'intervention de plusieurs services est également la règle, comme l'ont montré les actions consécutives au naufrage de l'Erika.

D'autres pays européens ont opté pour des organisations différentes. En Allemagne, la coordination des nombreux acteurs locaux s'opère au plus près du terrain et du générateur de risque, c'est-à-dire à l'échelon de l'arrondissement (*Kreis*), tandis qu'au Royaume-Uni, le HSE assure sous une forme intégrée les missions correspondant à celles des DRIRE et de l'inspection du travail.

#### **1.4.2.3. Le préfet assure la cohérence de l'action des services déconcentrés**

A la diversité des responsabilités ministérielles observée au plan national s'oppose localement l'unité d'action assurée par le préfet. Cette unité d'action découle à la fois des procédures en vigueur en matière d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), mais également des moyens et des pouvoirs des préfets en matière d'organisation administrative.

##### **□ La législation française prévoit une unité d'action au niveau territorial**

La procédure d'instruction des demandes d'autorisation d'installations classées est interministérielle. Si l'instruction des dossiers déposés par les industriels est réalisée par les DRIRE, ces dernières veillent à associer tous les services déconcentrés concernés au travers d'une démarche intégrée. La Direction Départementale de l'Équipement (DDE), la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), la DDASS, la Direction des Services Vétérinaires (DSV), la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) et le SDIS peuvent tous être consultés. Au final, il revient au préfet seul de signer ou non l'arrêté d'autorisation<sup>12</sup>.

La loi du 22 juillet 1987 et ses textes d'application ont par ailleurs confié aux préfets deux autres missions en matière de prévention des risques technologiques : l'information du public et l'organisation des services afin de faire face à la crise.

<sup>11</sup> Article 9 du Décret Royal 407/92 du 24 avril par lequel est approuvé la norme de protection civile. Arrêt du Tribunal Constitutionnel du 19 juillet 1990.

<sup>12</sup> Cf. annexe N°6.

En matière d'information, une circulaire ministérielle de décembre 1993 a mis en place une Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive (CARIP) dans chaque département. Regroupant les divers services et organismes concernés ainsi que les collectivités locales, ces cellules ont pour mission d'aider le préfet à garantir la cohérence de l'action publique en matière de prévention, conformément aux dispositions du décret du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs. Elles participent notamment à l'élaboration des Dossiers Départementaux des Risques Majeurs (DDRM), qui recensent les risques naturels et technologiques auxquels est exposé le département. A partir de ce dossier, le préfet adresse aux maires des communes concernées les Documents Communaux Synthétiques (DCS), qui comprennent les informations essentielles des différents plans de sauvegarde contre les risques naturels et technologiques majeurs qu'elles encourent. Sur la base de ce dernier document, le maire a pour mission d'élaborer le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM), qui répertorie les mesures prises pour prévenir les risques.

Par ailleurs, lorsqu'une installation particulièrement dangereuse est présente sur le territoire départemental et s'il estime que l'information des populations est défailante, le préfet peut décider de créer et d'animer des commissions d'information *ad hoc*. Les Commissions Locales d'Information et de Surveillance (CLIS) en sont la forme la plus aboutie. Instaurées par la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et par le décret du 29 décembre 1993 fixant les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets, les CLIS, qui sont créées par arrêté préfectoral, constituent des lieux d'information et de dialogue pour les acteurs concernés par l'implantation d'une exploitation de traitement des déchets - industriels, élus, riverains. A côté des CLIS, il existe d'autres structures de concertation ne relevant pas d'une obligation réglementaire et dont la création n'a pas à être arrêtée par le préfet. Il s'agit des Commissions Locales d'Information (CLI), que l'on retrouve principalement dans le secteur nucléaire, ou des Commissions de Concertation (CC) qui sont mises en place à l'initiative de l'exploitant, de l'administration ou d'une association.

Parallèlement à ses missions relatives à l'information du public, le préfet veille à ce que les services déconcentrés puissent faire face de manière optimale à la concrétisation d'un risque. Il est ainsi chargé de rédiger, en liaison avec le directeur du SDIS, le Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR). Ce dernier a pour objet d'évaluer et d'améliorer l'adéquation entre les risques identifiés dans le DDRM et l'organisation et les moyens des services chargés de la gestion de crise. Le préfet doit par ailleurs élaborer les Plans Particuliers d'Intervention (PPI), conformément au décret du 6 mai 1988, qui visent à organiser la réaction des pouvoirs publics dès lors qu'un accident franchit les limites d'une installation.

#### □ **Les préfets disposent de moyens administratifs pour assurer cette unité d'action**

Le préfet dispose, au sein de son cabinet, d'un service *ad hoc* : le Service Interministériel de Défense et de Protection Civiles (SIDPC), qui résulte de la fusion, organisée par le décret du 12 novembre 1985, des bureaux interministériels de défense civile et de protection civile. Aux termes du décret du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs du préfet en matière de défense civile et de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, le SIDPC a pour mission d'assister le préfet dans la prévention et la gestion des risques et des crises. Ce service est chargé de mener à bien de multiples tâches. Celles-ci, conduites de manière interministérielle, comprennent des études de risques, l'élaboration et la mise à jour des PPI, l'organisation des exercices destinés à tester ces derniers, la conception et la gestion des moyens d'alerte des populations, le suivi de la formation des secouristes.

En période de crise, les moyens du préfet sont renforcés. Détenteur de l'autorité opérationnelle sur les services de secours quel que soit le type de risque, il assure la conduite des services de secours et dirige le Poste de Commandement (PC) de crise, avec éventuellement l'appui de structures nationales. Au cas où la crise dépasse l'échelon départemental, le préfet fait appel aux moyens dont dispose le préfet de zone, qui a autorité à la fois sur un Secrétariat Général de la Zone de Défense (SGZD), au titre de la défense civile et sur un Etat-Major de Zone de Sécurité Civile (EMZSC), au titre de la sécurité civile. En situation de crise, la zone de défense est le cadre opérationnel d'emploi des moyens qu'il revient au préfet de zone, essentiellement chargé d'une fonction de synthèse et d'arbitrage, de répartir. En tant qu'interlocuteur privilégié du commandement militaire, le préfet de zone peut par ailleurs faire appel aux moyens propres de l'armée.

Enfin, le préfet bénéficie d'un pouvoir de réorganisation de ses services. Représentant des administrations civiles dans le département (article 1 du décret du 10 mai 1982), il dispose, depuis le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 modifié par le décret du 20 octobre 1999 portant charte de la déconcentration, de différents moyens pour assurer une coordination forte des acteurs locaux : collège des chefs de service et projet territorial pour harmoniser les priorités d'action, désignation d'un chef de projet pour l'animation de services concourant à la même politique, pôles de compétence, regroupements fonctionnels, voire fusions de services, protocoles d'accord inter-services pour l'exercice de missions communes en sont les principaux éléments. Le préfet peut donc agir, grâce à une panoplie complète d'outils, pour accroître l'interministérialité au plan local.

#### **1.4.2.4. Le domaine de la sécurité maritime donne lieu à une organisation administrative différente**

En France, la lutte contre les pollutions marines en mer relève d'une double compétence. Les responsabilités opérationnelles en la matière sont réparties entre les préfets des départements dotés d'une façade maritime, les préfets des zones de défense concernées et les préfets maritimes relevant du ministère de la défense. Trois préfets maritimes se partagent ainsi le littoral métropolitain entre Cherbourg, Brest et Toulon. Le décret du 9 mars 1978, qui définit leurs compétences, précise que le préfet maritime est dépositaire de l'autorité de l'Etat et délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer, à laquelle participent les ministères de la Défense, des Transports (Affaires Maritimes), des Finances (Douanes) et de l'Intérieur. Ainsi, c'est au préfet maritime qu'il appartient de déclencher le plan POLMAR-Mer, le préfet de département pouvant le cas échéant mettre en œuvre le plan POLMAR-Terre si la pollution atteint les côtes.

## **2. EVALUATION DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE FRANCAISE POUR REpondre AUX RISQUES TECHNOLOGIQUES**

A l'heure actuelle, il est difficile de disposer d'informations complètes sur les risques et leur occurrence en France. Les résultats des politiques menées semblent néanmoins globalement satisfaisants, dans la mesure où le nombre des accidents et des atteintes aux hommes et à l'environnement reste limité. On note toutefois certaines lacunes, notamment en matière de remontée de l'information et de retour d'expérience. Ce constat s'explique par la faible sensibilité de l'administration française à ces questions.

### **2.1. Un système d'information en amélioration constante**

#### **2.1.1. La recherche d'indicateurs pertinents**

Une évaluation objective de la performance du système français de prévention des risques technologiques nécessite en particulier une approche statistique portant sur le nombre et la gravité des accidents survenus. En France, ces données n'ont été recueillies de manière systématique et structurée qu'à partir de 1992 par le BARPI, dans le but d'améliorer la prévention grâce à la centralisation des retours d'expérience. Cela permet aujourd'hui de disposer, au moins pour les accidents français, d'un échantillon d'analyse significatif.

Toutefois, il convient d'être prudent en raison du caractère récent de la base de données et de la restriction de son champ d'analyse. En effet, il ne comprend pas le nucléaire, dont les accidents sont recensés par une banque de données spécialisée accessible sur minitel et n'inclut qu'une partie du transport maritime. Par ailleurs, la sensibilisation accrue du monde industriel se traduit par une amélioration du taux de collecte des incidents et accidents. Cette montée en puissance des notifications biaise les conclusions qui pourraient être tirées de l'évolution des observations d'une année sur l'autre. En outre, dans un souci d'exhaustivité, le BARPI cherche en permanence à multiplier ses sources d'information (inspection des installations classées bien sûr mais également préfectures, services de secours, autres directions administratives, presse spécialisée ou générale, Internet, banques de données).

Si l'échantillonnage ainsi collecté semble relever d'une méthode assez empirique, il est néanmoins possible d'estimer qu'aucun événement grave ne lui échappe. La base de données Analyse, Recherche et Informations sur les Accidents (ARIA) du BARPI représente ainsi le seul outil systématique, cohérent et assez facilement accessible dont on dispose à l'heure actuelle au niveau national.

En matière nucléaire, le système de recensement des incidents et accidents est plus avancé. En effet, tous les événements significatifs pour la sûreté sont déclarés sous 24 heures par les exploitants.

#### **2.1.2. Un effort de généralisation et d'harmonisation du traitement statistique**

Les autres pays disposent également de bases de données d'accidents similaires, dont certaines, comme le Major Hazard Industrial Data System (MHIDAS) développée au Royaume-Uni par le HSE, ou FACTS gérée aux Pays-Bas par le TNO, font payer les informations qu'elles communiquent.

Diverses initiatives européennes et internationales témoignent d'un intérêt accru pour l'exploitation statistique des accidents dans le domaine des risques technologiques. Cette démarche est déjà assez avancée pour le secteur nucléaire à travers notamment l'Agence Internationale de l'énergie Atomique et la classifications internationale des accidents (norme INES). En ce qui concerne les accidents majeurs, le BARPI est en contact avec l'OCDE et la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies afin de renforcer les échanges d'informations techniques et administratives. Il est difficile pour l'instant d'élaborer à partir de ces données des comparaisons internationales significatives<sup>13</sup>.

De même, les directives SEVESO prévoient une obligation de déclaration<sup>14</sup> de tous les accidents industriels majeurs. Ces dernières sont saisies dans la base de données européenne MARS<sup>15</sup> dont le fonctionnement et l'exploitation sont assurés par le bureau des risques d'accidents majeurs (MAHB) du centre communautaire de recherche (Joint Research Center) d'Ispra en Italie. Les critères de notification utilisés ne recouvrent pas tout à fait les mêmes populations d'accidents que celles des différentes bases nationales. Depuis sa création, la base MARS a recensé 400 événements. Même s'il sera possible à terme d'établir une interconnexion avec les bases nationales des différents Etats membres, il n'existe toutefois pour l'heure aucun lien permanent entre elles.

## **2.2. Les résultats des politiques menées au regard de leurs objectifs**

### **2.2.1. Résultats au regard de l'objectif de protection des hommes et de l'environnement**

#### **2.2.1.1 Les risques accidentels, notamment industriels, semblent maîtrisés**

En dépit des réserves déjà mentionnées sur les limites inhérentes aux procédures de notification des accidents, il est possible de tirer un certain nombre d'enseignements sur l'impact des risques technologiques.

Le ratio moyen d'accident par installation classée pour la protection de l'environnement, selon les statistiques de la DPPR, montre la faible probabilité de réalisation du risque technologique : à peine 1 % pour les installations soumises à autorisation, ce ratio étant relativement stationnaire. Certains types d'accidents comme les explosions de silos à grains - la dernière en date étant celle de Blaye en 1997 - semblent se produire à intervalles de temps assez réguliers mais relativement espacés, ce qui rend difficile leur exploitation statistique.

Les informations communiquées par le BARPI apportent par ailleurs plusieurs éléments d'analyse. D'un point de vue quantitatif, environ 1 500 accidents sont recensés chaque année au plan national, chiffre relativement stable. La répartition territoriale des accidents correspond sensiblement à la densité des pôles industriels. Il s'agit la plupart du temps d'accidents significatifs sur le plan du retour d'expérience mais de gravité mineure. En matière nucléaire, le nombre et la gravité des accidents restent très faibles. Selon l'Autorité de Sûreté Nucléaire, si plusieurs centaines d'accidents de niveau 0 (sur une échelle comportant huit

---

<sup>13</sup> Cf. annexe N°2.

<sup>14</sup> La directive SEVESO II/96/82, dont l'objectif est la maîtrise des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, redéfinit sensiblement les modalités de notification de certains événements pour renforcer le rôle de la base de données Mars. Les seuils touchent 4 familles de critères : nature et quantité des substances impliquées, atteintes aux personnes et au biens, atteintes immédiates à l'environnement, dommages matériels. Cf. annexe N°3.

<sup>15</sup> La base de données MARS (Major Accidents Reporting System) a été créée en 1984.

degrés<sup>16</sup>) ont lieu chaque année en France, le niveau 2 est très rarement atteint. Quant au dernier accident de niveau supérieur (3), il remonte à 1980.

L'analyse de l'impact de ces accidents montre que les entreprises et les pouvoirs publics sont parvenus à un niveau satisfaisant de maîtrise des risques industriels. Les conséquences humaines, 29 morts et 741 blessés en 1998<sup>17</sup>, sont relativement limitées, comparées avec les statistiques globales des accidents du travail<sup>18</sup> - ce rapprochement étant d'autant plus pertinent que les deux tiers des victimes des risques industriels sont des travailleurs. Ces bons résultats peuvent s'expliquer par la qualité de la politique de prévention contrôlée par les pouvoirs publics (études de danger et arrêtés d'autorisation) et par l'efficacité des procédures de gestion des accidents, dont la mise en œuvre s'est traduite en 1998 par l'évacuation de 2 549 personnes et le confinement de 1 500 personnes.

Sur le plan des conséquences environnementales, on observe un phénomène de confinement, c'est-à-dire une augmentation des dégâts à l'intérieur des sites au bénéfice d'une diminution générale des rejets extérieurs. S'il est difficile d'évaluer rigoureusement les quantités de produits polluants rejetées lors d'un accident, on peut néanmoins constater un recul des pollutions les plus graves, en particulier pour les eaux superficielles<sup>19</sup>.

Concernant l'examen des causes, les facteurs matériels et les défaillances humaines semblent en diminution, mais cette tendance paraît en revanche s'accompagner d'une augmentation d'accidents complexes dans lesquels une multitude de facteurs interviennent sans qu'on puisse toujours les isoler et les hiérarchiser simplement.

En définitive, pour l'échantillon observé qui demeure encore partiel et sectoriel, si la fréquence des accidents industriels reste stable, leurs conséquences, humaines et environnementales, sont de mieux en mieux maîtrisées. Ce constat justifie que soit consenti un effort particulier pour contrôler les autres risques, et en premier lieu ceux qui sont liés au transport (tunnels, gares de triage, transport maritime ou terrestre de matières dangereuses). En dehors même de la gravité exceptionnelle de certains événements (naufrage de l'Erika, accident du tunnel du Mont-Blanc), on constate que la situation ne s'améliore pas significativement comme le montre l'exemple du TMD routier, où le nombre d'accidents (200 par an en moyenne) et de décès (20 par an) est stable depuis dix ans.

### **2.2.1.1. Le risque chronique reste mal appréhendé**

Dans la mesure où le système de prévention et de gestion des risques est fortement marqué par l'accidentologie et utilise essentiellement des indicateurs quantitatifs, il apparaît démuné face aux risques à diffusion lente et continue tels que celui résultant de l'inhalation de poussières d'amiante.<sup>20</sup> Ainsi, ce n'est qu'en 1995 que les pouvoirs publics ont demandé à l'INSERM d'étudier l'existence d'un lien de causalité entre amiante et cancer. La prise de conscience tardive en France explique que le nombre de décès annuels imputables à l'amiante soit appelé à augmenter passant de 1 950 aujourd'hui à 10 000 en 2020, alors qu'il a commencé à décroître dans d'autres pays tels que le Royaume-Uni. Il n'est pas certain que toutes les leçons de

---

<sup>16</sup> Les accidents de niveau 0 n'ont aucune conséquence en terme de sécurité, le niveau 2 correspond aux incidents assortis de défaillances importantes des dispositifs de sécurité et /ou contamination importante ou surexposition d'un travailleur.

<sup>17</sup> Source : DPPR.

<sup>18</sup> 700 décès et 1,3 million de blessés en 1997, selon les statistiques de la CNAM.

<sup>19</sup> Les rejets dans l'eau de matières inoxydables et de produits toxiques ont baissé de moitié depuis 1996 et les rejets de dioxyde de soufre dans l'atmosphère ont diminué de 77% entre 1980 et 1997 ; « la Lettre du Gouvernement » n° 68 du 7/6/1999.

<sup>20</sup> Cf. annexe N°8.



cette affaire aient été tirées et que l'organisation administrative actuelle soit à même de prévenir d'autres risques chroniques.

## **2.2.2. Résultats au regard de l'objectif d'information des citoyens**

La réglementation en matière d'information du citoyen vise essentiellement à provoquer une prise de conscience au sein de l'opinion publique et à modifier les comportements individuels. Or, ces deux derniers objectifs ne sont que partiellement atteints.

### **2.2.2.1. Le risque technologique demeure une notion floue pour l'opinion publique**

Ce constat est corroboré par les enquêtes statistiques menées par l'IPSN depuis 1988<sup>21</sup>. Tout d'abord, le risque technologique préoccupe moins les personnes interrogées que la violence ou l'exclusion, qui sont spontanément citées. Le risque technologique le plus médiatisé, le risque nucléaire, ne vient ainsi qu'en huitième position sur dix risques énoncés.

Comme il est mal connu, le risque technologique est souvent perçu sur le mode de la peur. En effet, des questions plus ciblées sur tel ou tel risque, comme les déchets nucléaires ou chimiques, provoquent de fortes inquiétudes. 40 % des personnes interrogées estiment que les risques technologiques sont élevés et 20 % seulement les considèrent comme faibles.

Cette perception explique que l'opinion publique exige une protection accrue, alors même qu'elle n'est pas en mesure d'apprécier l'efficacité des normes existantes. Plus de 50 % des personnes interrogées estiment qu'il est urgent de renforcer les mesures de protection contre les risques technologiques. Cette demande n'est cependant pas spécifique à ce domaine, mais touche les risques dans leur ensemble. Ainsi, en matière d'accidents de la route ou de tabagisme des jeunes, 75 % de l'échantillon souhaitent une protection renforcée. L'appréhension des risques technologiques serait donc toujours plus ou moins faussée par l'exigence du « risque zéro ».

### **2.2.2.2. Les comportements des individus ne se sont pas adaptés à la situation de crise**

Le constat d'une insuffisante prise de conscience se prolonge logiquement par celui de l'inadaptation des comportements à la prévention, ou à la gestion du risque technologique. En témoigne le récent drame du tunnel du Mont-Blanc, où des automobilistes ont continué à rouler malgré la mise en place des signaux lumineux. De manière plus générale, les pouvoirs publics semblent impuissants à mettre en œuvre une véritable éducation au risque. Ce constat est connu depuis plusieurs années. Ainsi, une étude menée après deux explosions majeures à Berre-L'Etang (Bouches-du-Rhône, 1992) et à Jarrie (Isère, 1992) n'a montré aucune différence de comportement entre les personnes ayant reçu des plaquettes d'information et les autres<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Le laboratoire de statistiques et d'études économiques et sociales rattaché au service d'évaluation et de gestion des risques de l'IPSN publie régulièrement depuis 1988 un « baromètre IPSN » sur la perception des risques. Entrent dans la catégorie « risques technologiques » : les installations chimiques, le TMD, les centrales nucléaires, les déchets chimiques, les déchets radioactifs.

<sup>22</sup> Anne LALO « L'information du public sur les risques technologiques majeurs en France » in Prévenir n°24, 1<sup>er</sup> semestre 1993.

### **2.2.2.3. L'information délivrée par les pouvoirs publics souffre en outre d'un déficit de crédibilité**

L'information publique sur les risques technologiques souffre par ailleurs d'un manque de crédibilité. On peut même à ce titre parler d'une véritable défiance de la part des citoyens. Ainsi, l'enquête de l'IPSN souligne que près de 60 % des personnes interrogées estiment qu'on ne « leur dit pas la vérité » en matière de risques technologiques. Elément aggravant, ce pourcentage est resté constant sur toute la décennie. En outre, seule une minorité de personnes interrogées (de l'ordre de 20 à 25 %) font confiance aux autorités pour assurer leur protection en cas de réalisation d'un risque technologique et 40 % sont soit sceptiques, soit défiants<sup>23</sup>. Si la question du caractère cancérigène du fuel transporté par l'Erika a eu un si fort impact sur l'opinion, c'est précisément parce qu'elle a été soulevée par un institut qui tirait sa légitimité de son indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

## **2.3. Ces résultats peuvent s'expliquer en partie par l'organisation administrative française**

### **2.3.1. En phase de prévention, l'organisation ne fonctionne qu'imparfaitement**

#### **2.3.1.1. La coordination des services de l'Etat dans la phase de prévention des risques s'avère difficile**

Dans un cadre réglementaire et organisationnel fondé sur la spécialisation des compétences et la multiplicité des acteurs, l'efficacité de l'organisation dépend de sa capacité à faire travailler ensemble ces acteurs pour répondre à des risques qui transcendent les limites institutionnelles et territoriales. Une interministérialité forte dans le domaine de la prévention des risques technologiques apparaît ainsi comme une nécessité tant au niveau central que local. Or, il apparaît que l'organisation administrative française locale souffre de déficiences importantes dans ce domaine pour trois raisons.

#### **□ L'organisation administrative demeure hétérogène**

**Une première difficulté réside dans les différentes assises territoriales des services.** Les services déconcentrés ont en effet des statuts juridiques différents et exercent leurs compétences dans des ressorts territoriaux variables. Au découpage thématique s'ajoute donc la fragmentation géographique. La prévention et la gestion de crise font ainsi intervenir des services à compétences régionales tels que les DRIRE, les DIREN ou les DRE, des services à compétence départementale placés sous l'autorité directe du préfet (DDASS, DDTEFP), des services dont l'indépendance est statutairement garantie (inspection du travail). Le préfet de département n'a donc pas la même emprise sur ces services.

Par ailleurs, en cas de crise, les relations entre les préfets de département et l'échelon territorial supérieur, c'est-à-dire la zone, restent mal définies. Celle-ci se contente généralement de fournir un appui logistique. Dans certaines zones, ces difficultés risquent en outre de s'aggraver car la quasi disparition des moyens militaires privera le préfet de zone de l'un de ses moyens d'intervention majeurs.

---

<sup>23</sup> A titre de comparaison, plus de 50% font confiance aux autorités en matière de sécurité routière ou de lutte contre le sida, alors même que cette sécurité dépend de comportements beaucoup plus individuels.

**La déconcentration n'est de surcroît pas toujours réalisée.** Il semble que les ministères entendent garder leur pouvoir sur leurs propres services déconcentrés et se montrent rétifs à tout empiètement dans leur domaine de compétences, accroissant ainsi la verticalité du système administratif. La tendance du niveau central est en effet de rechercher une meilleure visibilité et de multiplier les circulaires destinées au niveau local, au risque de les rendre redondantes ou contradictoires. Leur synthèse par le préfet devient éminemment difficile. La coordination au niveau central, qui détermine directement la qualité de l'interministérialité au niveau local, souffre également des différences d'approche entre le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Industrie, qui exercent une tutelle partagée sur les DRIRE. Le ministère de l'Environnement ne dispose pas en propre de services déconcentrés consacrés aux risques technologiques, les DIREN n'ayant aucune compétence directe en la matière. Il s'appuie donc, pour l'exercice de ses missions, sur les inspecteurs des installations classées mis à sa disposition.

**Les acteurs locaux, et en premier lieu les préfets, ont peu d'emprise sur les organismes d'expertise nationaux.** Les services déconcentrés de l'Etat, qui assurent la prévention des risques au plus près du terrain, éprouvent des difficultés à établir des relations suivies avec les établissements publics d'expertise à assise nationale comme l'INERIS ou l'INRS, qui peuvent pourtant apporter un soutien aux autorités opérationnelles. Le rapport du Comité Economique et Social (CES) sur la crise de l'Erika met ainsi en exergue la faiblesse des relations existant entre l'IFREMER et le niveau local opérationnel. Il souligne l'absence de participation de cet organisme à l'élaboration des plans de prévention et l'insuffisance de la recherche appliquée aux pollutions.

**Enfin, l'enchevêtrement de certaines compétences nuit à la cohérence de l'action des pouvoirs publics.** La double tutelle des SDIS peut encourager ainsi les arbitrages défavorables à une prévention et une gestion efficaces du risque technologique. Il est à craindre que la faible occurrence du risque et l'absence de compétence générale des Conseils généraux dans le domaine du risque technologique ne les incitent guère à investir dans la formation des sapeurs-pompiers ou dans des équipements spécifiques.

#### □ Les cultures administratives restent différentes

**La direction par le préfet des services participant à la prévention des risques technologiques est également compliquée par les différences de culture et d'approche du risque existant entre ces services.** Chacun peut être tenté d'imposer sa propre grille de lecture des risques afin de déterminer la nature de l'information retenue et exploitée. La culture technique des DRIRE peut ainsi s'opposer à la culture de contrôle sanitaire des DDASS. De même les inspecteurs des DRIRE et les inspecteurs du travail ont parfois des approches incompatibles : les mesures préconisées par les premiers pour réduire les risques auxquels sont exposées les populations habitant à proximité d'installations rejetant des produits toxiques vont à l'encontre de celles préconisées par les seconds qui refusent tout confinement au nom de la sécurité des travailleurs. Cette situation oblige l'industriel à composer avec de multiples interlocuteurs qui interviennent chacun au titre de leur spécialisation, et dont la cohérence des analyses n'est *a priori* pas assurée. Le système britannique, à travers le HSE, limite ce risque de confrontation des cultures en combinant les missions d'inspection du travail et celles d'inspection des installations classées. Ce système a l'avantage de favoriser l'élaboration de réponses cohérentes et de proposer une organisation lisible pour les acteurs extérieurs. En Allemagne, une même logique d'intégration a conduit le *Land* de Rhénanie-Palatinat à réformer son organisation afin de limiter le nombre d'acteurs intervenant dans la procédure d'autorisation des installations dangereuses. Des services nombreux et dispersés, auparavant rattachés à différentes autorités déconcentrées du *Land* (*Bezirksregierungen*) ont été intégrés dans deux

pôles de services publics spécialisés, compétents, l'un au nord et l'autre au sud, pour l'ensemble des aspects de cette procédure, qu'ils soient environnementaux, sanitaires ou économiques.

**Dans ce contexte, la mission de coordination du préfet apparaît à la fois essentielle et extrêmement délicate.** Si la réglementation lui donne les moyens théoriques d'assurer une unité d'action sur le plan local, la pratique montre les limites des dispositifs interministériels permettant la coordination des acteurs étatiques et la faiblesse relative des préfets pour assurer la prévention des risques technologiques.

❑ **La faiblesse des moyens mis à disposition du préfet n'est pas compensée par l'utilisation des outils de coordination interministérielle**

Il semble que l'insuffisance des moyens ne permette pas à l'Etat d'assurer une prévention totale du risque sur une base territoriale. Le cas du manque d'effectif des DRIRE est en ce sens révélateur. On ne compte en effet que 800 inspecteurs (équivalent temps plein) des installations classées<sup>24</sup> pour vérifier les 60 000 installations soumises à autorisation et les 384 installations classées Seveso I. Le personnel des DRIRE doit, par conséquent, effectuer une sélection dans les missions qui sont de son ressort et dans les types d'établissement à inspecter. Son choix est orienté par les directives ministérielles établissant une programmation (plan triennal 1999-2002) ou donnant des instructions ponctuelles en réponse à des accidents, ainsi que par les instructions des préfets.

En outre, les ingénieurs des DRIRE consacrent souvent plus de la moitié de leur temps à des tâches administratives. Une circulaire<sup>25</sup> les incite à inverser la répartition du temps consacré aux inspections et aux tâches de bureau, mais le fait demeure que le nombre d'inspections ne peut croître fortement, ne serait-ce qu'en raison du temps nécessaire pour préparer les inspections à venir et rendre compte des inspections passées.

Il convient également de souligner la faiblesse des SIDPC, qui n'ont souvent d'interministériel que le nom et disposent de moyens humains et matériels modestes. Ces situations sont cependant très différentes selon les territoires sans que cela puisse s'expliquer par la plus ou moins grande fréquence des risques. Le SIRACEDPC de la préfecture des Bouches-du-Rhône ne compte que 23 personnes (sur 1 100 personnes à la préfecture) pour plus de 45 installations classées Seveso et semble souffrir d'un manque de légitimité. En région Rhône-Alpes, cette dernière difficulté a été résolue par la présence d'un préfet délégué pour la sécurité et la défense à la tête du SIRACEDPC. En l'absence d'instrument de coordination fort au sein des services préfectoraux, l'interministérialité requise pour l'élaboration des PPI ou les exercices de simulation reste lâche et se réduit souvent à une "interministérialité d'affinité", par exemple entre la DDE et la DRIRE qui partagent une culture d'ingénieurs.

Cette faiblesse des moyens explique en partie le nombre important de PPI non rédigés, même si la situation est en constante amélioration. En 1994, alors que seuls 61 % des PPI pour les installations nucléaires de base et 44 % pour les installations Seveso avaient été rédigés, ces proportions avoisinent désormais 73 % selon une enquête réalisée par nos soins<sup>26</sup>. En outre, seulement les deux-tiers des départements organisent chaque année un exercice PPI et moins d'un tiers effectue des exercices sur les infrastructures présentant un danger pour les populations mais non soumises à l'obligation de l'établissement d'un plan de secours (gares de triage, tunnels). Il en résulte un manque d'apprentissage en commun.

---

<sup>24</sup> Ce chiffre comprend les ingénieurs des DRIRE et les membres des Direction des Services Vétérinaires qui effectuent des contrôles dans des établissements d'élevage intensif.

<sup>25</sup> Circulaire du 20 janvier 1999 présentant le programme triennal de l'inspection des installations classées.

<sup>26</sup> Cf. annexe N°10.

**Les moyens de coordination restent par ailleurs faiblement utilisés par les préfets dans le domaine de la prévention du risque technologique.** Tel est le cas des dispositifs interministériels prévus par le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration<sup>27</sup> : pôles de compétence, protocoles inter-services, chef de projet. Seuls les protocoles inter-services qui permettent une coopération souple entre les services ont connu un relatif développement notamment sous la forme des Missions Inter-Services de l'Eau (MISE). Un certain flou subsiste dans le pilotage et les capacités d'action de ces structures.

Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer le faible recours à ces instruments. Leur fonctionnement est souvent jugé confus et insuffisamment formalisé, notamment sur le plan de la responsabilité juridique et de la nature des liens hiérarchiques entre le responsable désigné par le préfet et les services qu'il a la charge de coordonner. On peut supposer d'autre part que les préfets n'ont pas souhaité créer ou alimenter des conflits entre services dans le domaine particulier de la prévention des risques technologiques qui reste, à bien des égards, un domaine considéré comme non prioritaire par rapport à d'autres politiques interministérielles dans de nombreux départements.

### **2.3.1.2. Le système s'ajuste en consacrant une large place à la négociation avec les partenaires de l'Etat**

L'approche déterministe qui sous-tend le système français de prévention des risques technologiques implique des normes de sécurité particulièrement sévères puisque le risque, même le moins probable, doit être prévenu. Elle induit des coûts élevés, qui sont supportés tant par les entreprises, à travers la mise à niveau des normes de sécurité, que par les communes, à travers les périmètres de sécurité.

Dans une étude réalisée en 1999<sup>28</sup> sur l'application de la directive Seveso II, la France occupait le deuxième rang des pays les plus sévères en matière de périmètres de sécurité. Encore convient-il de remarquer que le premier pays, l'Allemagne, accordait de nombreuses dérogations qui corrigeaient fortement les principes affichés. De fait, les communes frontalières ont parfois le sentiment d'être pénalisées par rapport à leurs voisines : tel est le cas d'Huningue en Alsace, située à la frontière entre la Suisse et l'Allemagne, qui accueille plusieurs industries chimiques.

Les maires et les industriels sont donc conduits à négocier avec la DRIRE, sous l'autorité des préfets, une adaptation de leurs prescriptions au contexte local afin de limiter les entraves au développement économique.

#### **□ La négociation entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales permet d'adapter les périmètres de sécurité autour des installations**

Les maires estiment souvent que la réglementation est trop rigoureuse et son application rigide. Celle-ci est déterminée une fois pour toutes sans que des solutions individualisées soient mises en œuvre au regard de l'action des collectivités locales en matière de prévention. Une illustration typique est la commune de Saint-Fons (Rhône) où une école primaire, implantée en zone Z1 avant la loi du 19 juillet 1976 réglementant les contraintes d'urbanisme, ne

---

<sup>27</sup> D'après notre enquête, seuls 25 % des préfetures les plus concernées par les risques technologiques ont mis en place un des dispositifs interministériels prévus par la Charte de la déconcentration.

<sup>28</sup> Insitute for systems informatics and safety, Guidance on Land use planning as required by directive 96/82/EC (Seveso II), Joint recherche center, Luxembourg, 1999.

peut être déplacée en zone Z2, classée inconstructible<sup>29</sup>, alors même que cette mesure réduirait l'exposition des enfants au risque.

Les communes cherchent donc à négocier en amont la délimitation des périmètres de sécurité. L'autorité préfectorale peut accepter les aménagements proposés dès lors que les préconisations de l'industriel, contrôlées par la DRIRE, auraient des conséquences démesurées en termes de développement économique et de bien-être des habitants.

Certaines municipalités se sont même dotées d'outils qui renforcent leur capacité de négociation face à la DRIRE. C'est le cas de la ville de Marseille qui dispose d'un système d'information géographique permettant de suivre, sur chaque parcelle du POS, le degré d'exposition aux risques naturels ou technologiques en fonction de la météorologie.

#### □ **La négociation avec les industriels sur les exigences de sécurité conduit à une large responsabilisation de ces derniers**

Les industriels ont intérêt, au-delà même de l'impératif moral de sécurité envers leurs employés et les riverains, à se garantir au maximum face à l'aléa de l'accident, compte tenu de son coût et de ses conséquences en termes d'image. C'est par exemple l'accident de La Voulte (1993) qui a conduit la SNCF à renforcer son dispositif de sécurité pour le transport de matières dangereuses<sup>30</sup>. Les industriels sont ainsi confrontés à un arbitrage entre le coût de la sécurité et celui qu'induit un éventuel accident. Les dépenses consacrées à la sécurité de l'exploitation peuvent servir de base de négociation avec la DRIRE. Cette négociation peut intervenir à plusieurs moments : avant l'installation, au moment de la réalisation de l'étude de danger et en cas de constat d'infraction.

Dans ce cas, les inspecteurs de la DRIRE se réservent parfois la possibilité de privilégier le conseil par rapport à la sanction, l'objectif étant d'amener l'entrepreneur à modifier son comportement volontairement. De même, le préfet peut accorder des délais pour la réalisation de travaux de mise en conformité, ce qui engage toutefois sa responsabilité. Le faible nombre des procès verbaux (1 075<sup>31</sup> en 1998) et des condamnations (152, sanctionnées essentiellement par des amendes) prouve la pleine mise en œuvre de ce principe de proportionnalité.

L'obligation de respect des réglementations est donc assouplie par une démarche d'incitation, même si elle est partiellement subie par les inspecteurs, qui reprochent parfois aux tribunaux de ne pas prononcer suffisamment de condamnations à la suite de leurs procès-verbaux. Les services déconcentrés de l'Etat se retrouvent souvent dans une situation de partenaire plus que de pilote de la sécurité industrielle. Des exercices en grandeur nature sont ainsi parfois organisés à la demande des entreprises.

#### □ **La négociation présente toutefois certaines limites**

La négociation cautionne les inégalités entre les communes, qui ne disposent pas toutes de moyens de négociation, comme le montre l'exemple de Marseille par rapport à une commune de 15 735 habitants comme Saint-Fons.

---

<sup>29</sup> La zone Z1 est la plus proche de l'installation potentiellement dangereuse, elle est totalement inconstructible. La zone Z2 prévoit une interdiction de construction pour les établissements recevant du public (plus de 25 personnes).

<sup>30</sup> Le 13 janvier 1993, un convoi de 20 wagons contenant chacun 20 000 litres d'essence dérailla à La Voulte (Ardèche), entraînant la pollution des égouts, des terrains et des puits agricoles.

<sup>31</sup> Source : DPPR. Rapport de l'Inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, 1998.

La prise en compte des particularités locales conduit en outre à des inégalités dans les pratiques des DRIRE. Le cas de la ville d'Aumale (Seine-Maritime) est révélateur. Elle subit des astreintes liées à un périmètre de sécurité de 700 mètres en raison de la présence d'un dépôt de gaz sur son territoire. La commune voisine, pourtant incluse dans le même périmètre, y échappe parce qu'elle est située dans le département voisin et régie par la DRIRE Picardie et le préfet de la Somme.

### **2.3.1.3. L'information des citoyens ne semble pas toujours constituer un objectif prioritaire**

La demande d'information et de transparence du public suppose la distinction de deux phases successives. La première phase est celle du débat public et précède la prise de décision. La seconde commence avec la mise en service d'une installation à risque et a pour objectif de répondre aux demandes d'information des citoyens.

Concernant la première phase, force est de constater que la demande continue des associations pour participer plus en amont aux décisions n'a pas été véritablement satisfaite. Ainsi, au plan national, le rôle mineur du Parlement dans le domaine des risques technologiques révèle la faiblesse du débat public. Certes, le Parlement compte en son sein, depuis la loi du 8 juillet 1983, un Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques qui peut examiner et évaluer les risques liés à toute filière scientifique ou technologique. Néanmoins, les conditions strictes qui entourent sa saisine et l'intérêt relatif manifesté par les parlementaires pour ces questions restreignent considérablement son rôle dans la formation d'un espace de concertation autour de la prévention et de la gestion des risques technologiques en France. Au cours des dix dernières années, il a produit une vingtaine de rapports sur les risques technologiques, la plupart centrés sur le risque nucléaire. A l'inverse, en Espagne, la législation accorde explicitement un droit d'information au Parlement en matière de sûreté nucléaire. Les Cortes auditionnent ainsi tous les six mois le Conseil de Sécurité Nucléaire.

La faiblesse du débat public se vérifie également au niveau local. Le CDH, instrument de concertation privilégié, est davantage perçu comme la chambre d'enregistrement des décisions préparées par les DRIRE dans le cadre des dossiers d'instruction que comme le lieu où les différentes parties concernées peuvent émettre des avis dont il sera tenu compte, malgré la large participation de la société civile (13 représentants sur 25).

Le fait que ces risques sont souvent perçus comme largement imprégnés de la culture du secret, surtout dans le domaine nucléaire où l'exploitant et les contrôleurs ont longtemps été confondus, peut en grande partie expliquer, par un "effet de contamination", le peu de crédibilité accordée à l'information organisée par l'Etat, en phase de prévention comme en phase de crise. Elle explique *a contrario* la crédibilité de structures partenariales ouvertes à la société civile comme le CYPRES autour de l'Etang de Berre ou le SPIRAL dans le couloir de la chimie (Rhône).

En outre, l'information des populations riveraines sur les risques qu'elles encourent au quotidien et sur les conséquences sur l'environnement des activités industrielles est souvent déficiente. Le citoyen dispose certes de sources d'informations variées. Un grand volume de données est mis à sa disposition, des consignes de sécurité publiées dans les premières pages des annuaires aux plaquettes distribuées dans les périmètres de sécurité des PPI. Certains organismes ont également été mis en place à la seule fin de produire et de diffuser cette information tels que les CLIS ou CLI. En 1999, on dénombrait 270 CLIS et 20 CLI, en augmentation de près de 60% par rapport à 1997<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> De 58% pour les CLI et de 63,7% pour les CLIS.

Toutefois, il est indéniable que cette information demeure insuffisante et mal répartie sur le territoire. Une vingtaine de départements étaient encore dépourvus de CLIS en 1998<sup>33</sup>, signe d'une inégalité de traitement entre les citoyens. Autre signe inquiétant, les documents sur l'information préventive des populations prévus par le décret du 11 octobre 1990 ne sont pas, dix ans plus tard, tous rédigés. Si tous les départements - à l'exception de Paris - disposent désormais de leur DDRM, seuls 3 300 DCS ont été arrêtés, alors que plus de 22 721 communes sont exposées à des risques majeurs, technologiques ou naturels. De plus, le nombre de DICRIM rédigés est inférieur à 500<sup>34</sup>. Aux inégalités géographiques s'ajoutent des inégalités sectorielles : certaines installations, comme les canalisations, ne font l'objet d'aucune information préventive.

Ensuite, cette information n'est pas aisément accessible car les citoyens ignorent trop souvent son existence. En effet les pouvoirs publics ne portent pas suffisamment attention à la vulgarisation. Une analyse des sites Internet des deux acteurs publics majeurs en matière de prévention des risques, les DRIRE et les préfetures, le confirme. Si toutes les DRIRE disposent d'un site, seules cinq présentent un bilan complet de leur activité et deux un bilan écologique complet de la région. Plusieurs offrent des informations partielles, tandis qu'un nombre conséquent, six, ne constituent qu'un annuaire de contacts<sup>35</sup>. Les sites des préfetures sont encore plus significatifs. Sur les 45 ouverts au 1<sup>er</sup> juin 2000, seuls cinq présentaient une information complète sur le risque technologique<sup>36</sup>, même si 13 offraient des renseignements sur tel ou tel risque<sup>37</sup>.

#### **2.3.1.4. Une organisation qui peine également à assurer ses fonctions de veille**

Comme l'a montré l'affaire de l'amiante, les pouvoirs publics semblent aujourd'hui mal préparés pour assurer des fonctions de veille et élaborer des politiques prospectives en matière de risques chroniques et inconnus.

Ces lacunes sont largement dues à une pratique administrative inadaptée. Tout d'abord, la remontée des observations du niveau local s'est avérée déficiente. Ensuite, le réflexe des pouvoirs publics, devant un risque ou un secteur générateur de risques, a longtemps été de créer de nouvelles structures, qu'il s'agisse d'établissements publics - INERIS, INRS - ou de commissions *ad hoc* - commission d'évaluation de la toxicité des produits chimiques - sans chercher à assurer la cohérence de l'action. Enfin, toutes les structures de ce type n'ont pas développé de politique épidémiologique adaptée.

Il en résulte deux sortes de difficultés. D'une part, il n'existe aucune hiérarchie explicite entre les risques ni de priorité dans leur gestion. D'autre part, on relève un manque de consensus sur les principes et les concepts de référence, notamment sur les modalités d'application du principe de précaution.

Conscient de ces faiblesses, le législateur a tenté d'y remédier en créant par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 deux agences et un institut, l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA), l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé (AFSSPS) et l'Institut de Veille Sanitaire (IVS). Le dispositif est en voie d'être complété par l'adoption le 25 avril 2000 par l'Assemblée Nationale d'une proposition de loi portant création d'une Agence

---

<sup>33</sup> Contre 34 en 1997.

<sup>34</sup> Source : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement - DPPR

<sup>35</sup> DRIRE présentant le bilan écologique complet dans la région : Alsace, PACA; DRIRE présentant un bilan d'activité complet : Alsace, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, PACA.

<sup>36</sup> Il s'agit de l'Aude, l'Eure-et-Loir, le Maine-et-Loire, le Nord et le Haut-Rhin.

<sup>37</sup> Il s'agit des cinq mentionnées ci dessus ainsi le Doubs, l'Ille-et-Vilaine, l'Indre-et-Loire, la Haute-Loire, les Hautes-Pyrénées, la Vendée, la Vienne, l'Essonne.



Française de Sécurité Sanitaire Environnementale (AFSSE). Cette réforme s'inscrit dans la tendance consistant à séparer, dans l'organisation administrative, les activités d'évaluation et de gestion des risques. Elle doit aussi permettre une meilleure prise en compte des risques émergents. Tel est le cas des effets induits par les téléphones mobiles qui ont suscité une proposition de loi adoptée en première lecture le 20 juin 2000 par l'Assemblée Nationale encadrant la liberté de pose de nouvelles antennes.

Cependant, ces structures étant encore relativement nouvelles, il manque le recul nécessaire pour apprécier la pertinence des moyens mis à disposition, notamment au niveau local.

## **2.3.2. Une organisation plus lisible et plus efficace pendant la crise**

### **2.3.2.1. Le rôle du préfet est largement reconnu**

En temps de crise, les différents services de l'Etat ainsi que les collectivités locales et les entreprises reconnaissent au préfet la responsabilité et la légitimité de la conduite des opérations de secours, et le traitement de la crise par les moyens habituels d'ordre public qui lui sont familiers. Un partage des tâches semble se faire assez naturellement entre la préfecture, qui exerce la conduite opérationnelle des secours, et les collectivités locales, qui assurent la communication de proximité et le soutien des habitants.

Cela ne signifie toutefois pas que les mesures d'ordre public s'avèrent toujours adaptées aux risques encourus. Ainsi, à Nantes, où la formation en octobre 1987 d'un nuage toxique avait suscité des craintes pour la santé des populations, la décision d'évacuation décidée par la préfecture semblait décalée par rapport à la nature du problème.

### **2.3.2.2. La gestion de crise fait cependant apparaître trois points faibles : le recours à l'expertise, la mobilisation des moyens et la communication**

Dans le contexte de forte incertitude qui caractérise la crise, le préfet peut se trouver fragilisé par trois facteurs. **Le manque d'expertise peut en premier lieu rendre ses décisions plus difficiles.** En effet, il est confronté soit à l'étroitesse des données fournies par un nombre trop limité de services (DRIRE ou SDIS), soit à un trop plein d'informations, avec la juxtaposition de structures nationales et de structures locales parfois discordantes.

Pour remédier à cette situation, les PPI prévoient de mettre en place des cellules d'expertise mixtes dans les PC fixes qui associent les services de l'Etat et les industriels afin de mobiliser plus facilement les moyens d'expertise extérieurs. Toutefois, on peut douter de l'efficacité de ce dispositif en raison de l'insuffisance souvent constatée du travail d'apprentissage commun réalisé en amont. Certains pays étrangers sont allés plus loin dans ce domaine. Ainsi, au Royaume-Uni, la mobilisation des expertises externes en phase de prévention semble une procédure beaucoup plus classique, ce qui facilite le travail en commun lors de la crise. Des avancées ont cependant été réalisées en France, par exemple au travers du réseau TRANSAID en matière de TMD <sup>38</sup>.

**En deuxième lieu, la mobilisation des moyens n'est pas toujours optimale.** Il s'agit non seulement des moyens humains, mais également des moyens logistiques. Ainsi, au

---

<sup>38</sup> Transaid est une convention d'assistance signée le 4 décembre 1987 entre la DSC et l'UIC (Union des industries chimiques) qui permet de renforcer le partenariat entre les entreprises et l'administration en cas d'accident (apports de renseignements sur les produits chimiques mis en jeu et aide à la décision, aide en personnel et en matériel...).

plan humain, le nombre actuel de sapeurs pompiers<sup>39</sup> et leur formation peuvent poser problème en cas d'accident technologique majeur. Au plan de la logistique, le préfet doit pouvoir rapidement mobiliser des moyens suffisants afin de garantir l'efficacité de la gestion de la crise.

Or, cette mobilisation est parfois difficile compte tenu des procédures lourdes qu'elle requiert. Ainsi, la mise à disposition des moyens détenus par les forces armées pâtit des délais nécessaires à toute interministérialité. Au sein même du ministère de l'Intérieur, les moyens regroupés dans les Etablissements de Soutien Opérationnel et Logistique (ESOL)<sup>40</sup> ne sont pas aisément accessibles. Le petit nombre d'ESOL accroît en effet les délais d'acheminement. En outre, la procédure de mise à disposition de ces moyens s'avère contraignante en situation opérationnelle.

**En troisième lieu, il apparaît que la communication en directement du public reste inégalement maîtrisée par les préfetures**, alors qu'elle constitue un élément majeur du traitement de la crise. L'attention à la politique de communication est d'autant plus cruciale que la parole des pouvoirs publics est susceptible d'être remise en cause dans un contexte de forte médiatisation et de diffusion rapide de l'information, notamment via Internet. Dans ces conditions, la population se montre particulièrement réceptive aux contradictions possibles des déclarations officielles.

Ces éléments, qui ne remettent pas en cause l'efficacité globale de l'organisation, fragilisent d'autant plus le préfet que sa responsabilité pénale est de plus en plus engagée<sup>41</sup>.

### **2.3.2.3. Dans les domaines de la sécurité maritime et du nucléaire, d'autres points faibles apparaissent**

Dans ces deux secteurs particuliers, l'évaluation des organisations spécifiques mises en place par rapport au "droit commun" conduisent à nuancer le constat de lisibilité, voire de l'efficacité en temps de crise. La catastrophe de l'Erika a révélé les déficiences dans la coordination entre le préfet maritime et les préfets de département prévue par l'instruction interministérielle du 17 décembre 1997 : la mauvaise circulation de l'information entre les deux autorités peu habituées à travailler en commun, l'absence de PC opérationnels communs auraient conduit à une improvisation des mesures appliquées qui se sont révélées largement inefficaces<sup>42</sup>, d'après le CES. En fait, le constat est sans doute à nuancer, les déficiences étant surtout apparues dans la communication de crise et dans la coordination de cette dernière, alors même que la gestion opérationnelle du sauvetage en mer a été exemplaire.

Les acteurs reconnaissent par ailleurs les limites de l'administration locale dans le domaine nucléaire : la centralisation de fait contribue à déresponsabiliser le corps préfectoral. La capacité du préfet à pouvoir se retourner vers le niveau central en cas d'incident et la réputation d'excellence de l'industrie nucléaire française peuvent conduire à l'extrême à entretenir un sentiment potentiellement dangereux d'absence de risque au niveau local. Si la centralisation en pratique peut être légitimée dans le domaine nucléaire pour des raisons d'efficacité, la dichotomie constatée avec les textes est susceptible d'aboutir à un certain flou des responsabilités exercées et, *in fine*, à fragiliser l'édifice tout entier.

<sup>39</sup> Au 31/12/1997, on comptait 244 400 sapeurs pompiers dont 206 500 volontaires (soit 85 % de l'effectif). Entre 1975 et 1995, les effectifs ont crû de 14% alors que le nombre d'interventions a été multiplié par 2, 8.

<sup>40</sup> Les quatre ESOL regroupent des moyens logistiques (masques à gaz, stations d'épuration...) mobilisables par les préfets en cas de crise. Le préfet ne peut toutefois s'adresser directement à lui et doit d'abord envoyer une demande au CIRCOSC qui en réfère au COAD. Ce dernier autorise la mise à disposition et en informe l'ESOL.

<sup>41</sup> Sa responsabilité est engagée au titre de l'article 121-3 du Code Pénal pour manquement à une obligation de prudence ou de sécurité.

<sup>42</sup> CES "Les causes et conséquences du naufrage du pétrolier Erika", rapport du 5/4/2000

### **2.3.3. La gestion de l'après-crise présente de nombreuses insuffisances**

Une fois la crise survenue et ses manifestations les plus visibles passées, il s'avère nécessaire d'en tirer les enseignements pour en éviter la répétition. Pour cela, il est indispensable d'organiser un retour d'expérience efficace. Or, cette évidence se heurte en pratique à une mauvaise connaissance de la notion et de ses mécanismes, notamment au niveau déconcentré.

#### **2.3.3.1. Le retour d'expérience est difficile à concevoir**

Le retour d'expérience implique la prise en compte de plusieurs dimensions :

- la variété des types d'évènements : incidents, accidents, crises ;
- les facteurs explicatifs : aspects techniques, humains et organisationnels ;
- les canaux de collecte et de traitement des informations : réunions, séminaires internes, questionnaires ou obligation légale de transmettre toute donnée relative à certains incidents (explosions, incendies), comme c'est le cas en Allemagne ;
- la nature des participants : pouvoirs publics, exploitants<sup>43</sup>.

Ainsi précisée, la pratique du retour d'expérience alimente certaines critiques. Le fait que les structures d'enquêtes soient souvent intégrées aux organismes contrôlés pose le problème de leur indépendance. Par ailleurs, la question de l'articulation des enquêtes judiciaires et techniques n'est pas suffisamment traitée, en particulier depuis que la responsabilité pénale des acteurs administratifs est plus systématiquement recherchée.

L'exemple du naufrage de l'Erika est assez révélateur<sup>44</sup>. Lors d'entretiens menés sur ce sujet, nous avons en effet pu relever un certain cloisonnement de l'accès aux informations entre les enquêteurs du BEA-Mer, les magistrats du tribunal de grande instance de Paris chargés des suites judiciaires de l'accident et l'expert judiciaire diligenté par le tribunal de commerce de Dunkerque.

#### **2.3.3.2. Dans la pratique, plusieurs insuffisances se font jour**

##### **□ Le retour d'expérience n'est pas mis en œuvre de manière systématique**

Les incertitudes méthodologiques qui continuent d'entourer le retour d'expérience freinent sa mise en œuvre. Pourtant, il s'avère nécessaire d'organiser davantage de réunions internes à l'administration ou avec la population, et de les prolonger par des exercices pratiques qui intègrent les enseignements du passé ou par des formations qui reprennent les analyses des événements. Or, comme nous l'avons souligné précédemment, le nombre de simulations et d'exercices en France demeure insuffisant. Il n'est pas certain non plus que les formations intègrent automatiquement la dimension du retour d'expérience, au contraire de ce qui se déroule chez certains de nos partenaires étrangers, notamment britanniques.

---

<sup>43</sup> Les industriels ont déjà développé le retour d'expérience à travers notamment le groupe "Etudes stockages et transports", créé en 1970 par les entreprises européennes productrices de chlore, le groupe de travail "Sécurité des vapocraqueurs", créée en 1985 par le syndicat européen de la chimie organique de base, ou l'European LDPE Producers Safety Conference, qui réunit depuis 1976 les producteurs de polyéthylène basse pression.

<sup>44</sup> Cf. annexe N°9.

□ **Le préfet détient un rôle central, mais n'a pas les moyens d'assumer entièrement ses missions en matière de retour d'expérience**

Le préfet, garant de la sécurité publique et de son adaptation continue aux nouveaux besoins, se voit donc confier une responsabilité particulière en matière de retour d'expérience. Cette responsabilité est d'autant plus importante que l'organisation est défailante.

Or, le préfet ne semble pas disposer des moyens adéquats pour accomplir cette mission qui lui est propre. En effet, les personnes sur lesquelles il s'appuie, directeur de cabinet et responsables du SIDPC notamment, ne bénéficient pas toujours des compétences requises. Ces lacunes ne sont pas résolues par la formation continue. A l'heure actuelle, les formations spécifiques dispensées à la Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles (DDSC) ou à l'Institut National des Etudes de la Sécurité Civile (INESC) et incluant des modules sur le retour d'expérience, se limitent en effet à quelques semaines en début de carrière pour les sous-préfets. Elles semblent donc insuffisantes du fait de leur courte durée et de leur public restreint.

Par ailleurs, la rotation du corps préfectoral aboutit à ce qu'un préfet muté abandonne, en même temps, son poste et l'expertise qu'il a acquise dans certains domaines. Cela nuit à la mutualisation des expériences et à la diffusion des bonnes pratiques.

Enfin, la pénalisation croissante de la vie publique et l'exposition des préfets<sup>45</sup> en la matière devraient conduire le ministère de l'Intérieur à réfléchir au renforcement des procédures et des structures permettant une meilleure préparation des membres du corps préfectoral aux situations de crise qui ne manqueront de se présenter au cours de leurs carrières.

---

<sup>45</sup> Le nombre total de préfets mis en examen s'élève à 30 au premier juin 2000 (source : ministère de l'Intérieur).

### 3. PROPOSITIONS

Les enseignements tirés de notre évaluation du système français de prévention et de gestion du risque technologique nous ont incités à retenir quatre axes de progrès.

**Le premier axe porte sur l'amélioration de la lisibilité des sources de droit.** Celles-ci se sont multipliées au cours de la période récente, sans qu'un effort réel ait été consenti simultanément pour les rationaliser et les codifier. Cette clarification nous semble nécessaire car la complexité actuelle du droit applicable au risque technologique freine sa mise en œuvre.

**Le deuxième axe a trait à la réforme de l'organisation administrative.** Nous pensons qu'il faut corriger en priorité les incohérences qui caractérisent actuellement la gestion du risque technologique par l'échelon central pour éviter qu'elles ne se répercutent de façon amplifiée au niveau local. Il s'agit également de renforcer l'efficacité des services déconcentrés, notamment dans la phase de prévention, par l'amélioration du fonctionnement des dispositifs existants et par la conception, lorsque cela est nécessaire, d'outils nouveaux à la disposition des préfets.

**Le troisième axe est complémentaire du précédent dans la mesure où il vise à améliorer l'efficacité de l'organisation impliquée dans la gestion du risque technologique grâce à la redéfinition des relations entre les services de l'Etat et leurs partenaires extérieurs.** L'accroissement des responsabilités incombant aux entreprises et aux collectivités locales, loin de constituer un désengagement, permettrait à l'Etat de se recentrer sur ses missions prioritaires, tout en assurant une mise en œuvre des politiques publiques au plus près des sources de risques.

**Le dernier axe de progrès porte sur les moyens de mieux impliquer le public dans la gestion des risques technologiques.** Il s'agit non seulement d'informer sur les risques sanitaires et les gestes de survie mais aussi de permettre aux citoyens d'acquérir une connaissance aussi vaste que possible des risques auxquels ils sont exposés et des principes sur lesquels est fondée leur évaluation. L'ambition ultime d'une telle politique est d'assurer l'intervention effective du public dans la procédure d'autorisation des installations à risque et sa participation au débat sur le recours aux technologies dangereuses pour la santé et l'environnement.

#### 3.1. Améliorer la lisibilité des sources juridiques

La multiplicité des sources de droit ne facilite pas la tâche de coordination interministérielle du préfet et nuit à la lisibilité des textes applicables.

##### **Proposition n°1 : Codifier les textes relatifs à la prévention et à la gestion des risques technologiques**

Le droit concernant les risques technologiques couvre par essence des matières très diverses. L'émergence rapide et récente de sa composante environnementale lui confère, en outre, un caractère foisonnant qui rend son application malaisée.

Rassembler les textes pertinents, éliminer ceux qui sont devenus caducs, participerait de cet objectif de clarification qui est poursuivi depuis quelques années au travers de la codification systématique de tout le champ du droit public.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Circulaire du Premier ministre, 30 mai 1996

Ce regroupement, sous une forme systématique et maniable des textes pertinents, devrait s'étendre à la gestion des risques naturels et aux autres domaines du droit de l'environnement impliquant la maîtrise de l'urbanisme et la protection contre les pollutions, à l'instar du modèle allemand. Le ministère de l'Environnement devrait assurer le pilotage de l'élaboration de ce recueil, dont il est souhaitable qu'il se présente sous la forme d'un code.

## **3.2. Réformer l'organisation administrative**

L'évaluation de l'organisation française en matière de prévention et de gestion du risque technologique a montré la difficulté d'assurer une coordination au niveau central entre les différents ministères impliqués ainsi qu'entre les niveaux central et local. L'objectif doit être de corriger, dans la mesure du possible, les incohérences de l'organisation administrative centrale et de permettre simultanément au préfet, en particulier par l'intermédiaire des SIDPC, d'en limiter les répercussions au niveau local.

### **3.2.1. Améliorer l'organisation administrative centrale chargée des risques technologiques**

L'organisation actuelle, qui privilégie la logique des corps de métier, conduit chaque ministère à développer une culture du risque spécifique. Ces différences d'approche peuvent aboutir dans certains cas, faute de concertation suffisante, à des actions incompatibles les unes avec les autres. Le renforcement de l'interministérialité au niveau central permettrait de les harmoniser. Après avoir étudié différentes modalités de réorganisation, nous avons choisi la solution qui consiste à désigner, pour chaque type de risque, un ministère *chef de file* chargé de coordonner l'action de l'ensemble des acteurs concernés.

#### **Proposition n°2 : instituer dans les phases de prévention et d'après-crise, pour chaque type de risque, un ministère *chef de file***

Trois solutions ont été envisagées en vue de renforcer l'interministérialité et de clarifier l'organisation centrale : la création d'une agence, la concentration de toutes les compétences au sein du seul ministère de l'Environnement et la désignation de ministères *chef de file*.

**La création d'une agence permettrait de réunir, au sein d'un corps unique de contrôle indépendant, toutes les approches du risque technologique.** Sur le modèle du HSE britannique, cette agence serait chargée de conseiller le gouvernement dans l'élaboration des réglementations, d'effectuer les contrôles et d'évaluer les résultats obtenus.

Deux écueils peuvent néanmoins être identifiés. Le premier tient à la jurisprudence du Conseil d'Etat sur les transferts de compétences en matière de contrôles. Dans un avis rendu en juin 1999 sur un projet de loi relatif « à la transparence en matière nucléaire, à la sûreté nucléaire et à la protection contre les rayonnements ionisants », la haute juridiction estimait en effet que « le transfert de pouvoirs de décision et de contrôle dans les domaines de police spéciale que sont la sûreté nucléaire et la radioprotection n'est pas justifié, alors surtout que les dispositions envisagées conduisent à une répartition des compétences incertaine et incohérente entre le gouvernement et l'autorité en cause<sup>47</sup> ». Dès lors, il semble que la formule de

---

<sup>47</sup> Une des mesures du projet de loi consistait dans la création d'une autorité administrative indépendante dénommée Autorité de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

l'organisme central type HSE ne pourrait, compte tenu de la tradition française, constituer une solution à la fragmentation actuelle des corps de contrôle.

Même si une formule juridique acceptable pouvait être trouvée, en excluant notamment le secteur nucléaire du champ de compétences de l'agence créée, elle buterait certainement sur un deuxième écueil, de nature technique. Il semble en effet illusoire, compte tenu du degré de technicité exigé par la prévention du risque technologique, de vouloir réunir tous les métiers du contrôle au sein d'une même entité. Les limites du modèle britannique le prouvent : le HSE a par exemple tendance à réduire l'accident du travail à ses seules causes techniques alors que celui-ci trouve souvent son origine, non dans le manque de fiabilité des installations, mais dans les rythmes de travail ou l'utilisation de travailleurs intérimaires.

**Une autre solution consisterait, dans un souci de clarification, à faire du ministère de l'Environnement le pilote exclusif de la politique de prévention et de gestion des risques technologiques.** Une telle approche serait cohérente avec le rôle croissant joué par cette administration dans l'élaboration de la réglementation.

Cette solution impliquerait le rattachement du pôle environnement des DRIRE au seul ministère de l'Environnement, par exemple à travers un rapprochement avec les DIREN. Le ministère pourrait ainsi disposer d'un corps de contrôle propre et d'un maillage territorial infrarégional. Une telle réforme serait de surcroît cohérente avec le projet de fusionner l'autre grand pôle d'activité des DRIRE, le développement économique, avec les Directions Régionales du Commerce Extérieur et les Directions Régionales du Commerce et de l'Artisanat<sup>48</sup>.

Il semble toutefois que les raisons qui, déjà en 1991, avaient conduit à écarter le projet de fusion des DRIRE avec les DIREN nouvellement créées restent valables. Un des obstacles essentiels, aujourd'hui comme hier, demeure la différence de légitimité entre ces deux services. En effet, neuf ans après leur création, les DIREN peinent toujours à s'intégrer dans le paysage administratif français, en raison tant de leur faible effectif (trois fois inférieur au total à celui des DRIRE et vingt fois à celui des DDE) que de leur absence d'implantation à l'échelon départemental. Les DRIRE au contraire, grâce à la culture technique que leurs inspecteurs partagent avec les ingénieurs des entreprises industrielles et à leurs actions diverses en faveur de l'industrie, ont su acquérir une réelle légitimité en matière d'environnement et susciter une certaine confiance de la part des entreprises. En outre, un tel projet se heurterait à des obstacles statutaires. Il n'est en effet pas certain, en l'état, que les contrôleurs des installations classées soient prêts à quitter leur employeur actuel, le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie pour le ministère de l'Environnement.

**Les difficultés de mise en œuvre des réformes que nous venons d'examiner nous ont conduits à retenir la solution qui consiste à systématiser, pour chaque type de risque, l'institution d'un ministère chef de file.** Ce dernier serait chargé d'organiser et d'animer le travail interministériel des différentes administrations concernées par un risque, depuis la phase amont de l'élaboration des normes réglementaires jusqu'à la phase aval de définition des instructions au préfet. On peut noter qu'une telle démarche dispenserait de la création d'un comité interministériel *ad hoc* pour les risques technologiques majeurs, sur le modèle de celui qui a été récemment créé pour les risques naturels.

La gestion de crise devrait quant à elle faire l'objet d'un traitement à part, dans la mesure où il nous paraît souhaitable que la compétence générale et exclusive du ministère de

---

<sup>48</sup> La mission Hirel Yolin, qui s'inscrit dans le cadre de la Mission 2003 sur la réforme du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie préconise de créer un interlocuteur unique pour les PME en fusionnant ces trois services.

l'Intérieur y soit réaffirmée, le naufrage de l'Erika ayant montré les difficultés susceptibles d'apparaître lorsqu'une autre solution est retenue.

**Proposition n°3 : rationaliser le dispositif de veille et intégrer en particulier dans la future Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale les instituts spécialisés dans l'étude des risques chroniques**

Bien que sa création réponde à un réel besoin, il est permis de se demander si le seul rôle de coordination qui semble pour l'heure assigné à l'AFSSE lui permettra d'apporter une réponse globale et cohérente au problème que représente l'évaluation des risques chroniques. Aussi, proposons-nous que la création de l'AFSSE soit mise à profit pour engager un effort de rationalisation des services et établissements publics intervenant dans ce domaine. La diversité des tutelles et des statuts risque cependant d'agir comme un frein. C'est pourquoi, dans un premier temps, seuls l'INERIS et l'INRS pourraient être rattachés à la future agence. Cela permettrait de vérifier sur une échelle réduite la pertinence de la logique de regroupement d'acteurs aujourd'hui éparpillés, avant de l'étendre à l'ensemble des structures concernées.

**3.2.2. Renforcer l'appui des services centraux auprès des services déconcentrés**

Compte tenu de la complexité et des spécificités des risques technologiques, le niveau central se doit de conserver son rôle de pilotage, d'animation et d'appui logistique, à la fois dans la prévention et la gestion de crise.

**Proposition n°4 : faire de la MARN un outil de soutien général au profit des services déconcentrés dans leur mission de préparation et de test des plans d'urgence**

L'élaboration des PPI et la réalisation des exercices de simulation restent largement déficientes. En s'inspirant de l'organisation du secteur nucléaire, une cellule d'appui logistique, constituée au niveau central, pourrait assister le préfet dans l'élaboration des PPI et l'organisation matérielle des exercices de crise.

A cet égard, la MARN dispose d'un savoir-faire éprouvé qu'il conviendrait d'exploiter au profit des installations classées. Une nouvelle structure d'appui national, résultant de l'extension des compétences de la MARN, pourrait renforcer de façon décisive l'expertise et les moyens des SIDPC. En effet, l'élaboration d'un PPI et le montage d'une simulation constituent des exercices très consommateurs de temps et de personnel. Cette structure permettrait de définir une doctrine nationale en matière de PPI, le contenu de ces derniers variant pour l'heure fortement selon les départements. Par ailleurs, la présence de la structure d'appui au stade de la préparation des PPI et des exercices de simulation faciliterait une exploitation directe du retour d'expérience.

Cette mesure suppose trois préalables : pérenniser la mission de la MARN, lui attribuer un budget propre indépendant des opérateurs économiques, procéder à l'élargissement de ses compétences au-delà du secteur nucléaire en veillant au renforcement de ses moyens humains et matériels. Pour mener à bien sa mission, elle pourrait s'appuyer en tant que de besoin sur certaines structures spécialisées comme la Mission TMD et le BARPI.

**Proposition n°5 : activer systématiquement le Centre Opérationnel et d'Aide à la Décision (COAD) en cas de crise majeure**

Le COAD est un outil particulièrement nécessaire pour la coordination des ministères concernés par la gestion d'une crise majeure. Toutefois, comme l'a montré le naufrage de l'Erika, il n'est pas toujours « activé ».



En effet, si le COAD assure des fonctions de veille en continu, l'activation, c'est-à-dire sa désignation comme coordonnateur de la gestion de crise et comme lieu de l'interministérialité (réunion des Hauts Fonctionnaires de Défense en son sein) n'intervient que sur instruction du Premier ministre.

Compte tenu du haut degré d'interministérialité requis par la gestion des crises importantes, cette activation devrait être automatique pour que le COAD devienne le « coordonnateur naturel » de la gestion des risques. Il se pose dès lors la question du rattachement éventuel du COAD aux services du Premier ministre, afin de lui donner une assise administrative et politique plus large. Cette solution ne nous paraît cependant pas la plus appropriée, étant donné le rôle moteur que joue le ministère de l'Intérieur en matière de protection civile et la légitimité dont il dispose en ce domaine. En matière de gestion de crise, il est sans doute plus efficace d'affirmer le rôle et la place d'un chef de file unique.

### **3.2.3. Renforcer l'efficacité des services déconcentrés**

L'enjeu est ici d'étudier les moyens de renforcer l'efficacité de l'action des services déconcentrés dans les différentes phases de la gestion du risque.

#### **3.2.3.1. Dans la phase de prévention**

##### **Proposition n° 6 : renforcer le rôle des SIDPC**

La faiblesse des SIDPC est apparue de manière récurrente dans les entretiens et analyses que nous avons conduits. Le renforcement de leur place et de leur rôle constitue donc une priorité si l'on veut améliorer la prévention et la gestion des crises, et dynamiser l'interministérialité au plan local. Cette stratégie pourrait comporter trois volets :

- ❑ **Un renforcement des moyens humains et matériels dévolus aux SIDPC-SIRACEDPC.** En cohérence avec les lignes directrices de la circulaire du 26 mars 1993, il revient au préfet de s'assurer que les SIDPC disposent effectivement des moyens quantitatifs et qualitatifs nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Par ailleurs, le préfet devrait pouvoir diriger des éléments particulièrement qualifiés vers ce service. En raison du renouvellement permanent des risques technologiques, d'importants efforts en matière de formation continue doivent également être fournis. On pourrait, en outre, envisager d'attribuer un budget spécifique aux SIDPC. Cela irait certes à l'encontre du mouvement de fongibilité des crédits, mais aurait pour avantage de doter les SIDPC d'une ressource propre et ne les obligerait pas à diversifier les origines budgétaires de leurs crédits, facteur d'hétérogénéité des équipements.
- ❑ **Une affirmation du caractère interministériel du SIDPC.** Il revient au préfet de faire vivre cette interministérialité en allouant tous les moyens humains et techniques nécessaires au travail en réseau des différents acteurs. Au plan technique, cela passe par la mise en place de réseaux de messagerie ou d'interconnexions de bases de données. Au plan humain, quelques postes d'ingénieurs ou de techniciens spécialisés pourraient être créés dans les départements les plus sensibles. Ces postes seraient à la charge des ministères techniques, à l'image de ce qui se passe dans les Secrétariats Généraux aux Affaires Régionales.
- ❑ **Une clarification et une coordination du rôle des SIRACEDPC par rapport aux SIDPC.** En effet, il n'existe pas actuellement de coordination réelle (ni *a fortiori* de hiérarchie) entre les SIDPC et les SIRACEDPC. Certes, en phase de gestion de crise, il est

plus efficace de laisser la plus grande marge opérationnelle possible aux acteurs de terrain<sup>49</sup>. Si les SIDPC doivent garder la pleine maîtrise de leur action, il serait utile de confier une tâche de coordination et de répartition des moyens aux SIRACEDPC en phase de prévention des risques (élaboration des plans de secours par exemple). Cela permettrait en outre de constituer l'ossature d'un réseau d'experts au plan zonal.

### **Proposition n°7 : rationaliser l'organisation au niveau zonal**

Le rôle pratique de l'échelon zonal ne paraît pas toujours bien défini, sauf dans le domaine de la logistique où il a une mission de répartition des moyens. Ce flou découle en partie de la distinction opérée, entre d'une part la défense civile qui, avec la défense économique, relève de la défense non militaire, d'autre part la sécurité civile qui constitue avec la sécurité publique l'un des deux piliers de la sécurité intérieure. Il en résulte une redondance de structures aux compétences assez comparables. Par ailleurs, la coordination avec les moyens militaires en cas de crise peut s'avérer insuffisante. Deux pistes d'amélioration de l'organisation actuelle sont proposées :

#### **□ Renforcement du dialogue civilo-militaire en cas de crise, notamment dans le domaine de la sécurité maritime**

Les difficultés de communication et de coordination rencontrées lors de la tempête de l'hiver 1999 et du naufrage de l'Erika pourraient justifier que soient prises certaines mesures de renforcement du dialogue entre autorités civiles et militaires. Ainsi, des PC de crise communs au niveau zonal pourraient être activés, en particulier dans les cas de déclenchement de plans POLMAR-Mer et POLMAR-Terre ainsi que le suggèrent les rapports parlementaires récents.

#### **□ Fusion des Secrétariats Généraux de Zones de Défense (SGZD) et des Etats-Majors de Zones de Sécurité Civile (EMZSC)**

Compte tenu de la parenté entre les concepts de défense et de sécurité civiles (au point qu'une clarification doctrinale a pu sembler nécessaire), la fusion du SGZD et de l'EMZSC apparaît comme une mesure cohérente et souhaitable, du reste en cours d'expérimentation à Lyon et Marseille depuis 1997. Elle devrait être officialisée par décret pour les sept zones d'ici la fin de l'année, sous l'appellation envisagée d'Etat-major civil de zone de défense. Le regroupement des fonctions de secrétariat, d'administration et de logistique interne permettra d'exploiter pleinement les synergies entre les compétences des deux structures.

Cette démarche s'inscrit dans la restructuration de l'organisation territoriale de la défense qui a donné lieu à la création au niveau zonal, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2000, du poste d'Officier général de zone de défense (OGZD), interlocuteur unique interarmées du préfet de zone de défense pour la coordination de l'ensemble des moyens militaires mis à sa disposition.

### **Proposition n°8 : mieux exploiter au plan local les potentialités du projet territorial et les dispositifs de coordination créés par la charte de la déconcentration**

Le projet territorial doit constituer le cadre privilégié d'une politique interministérielle efficace en matière de prévention et de gestion des risques. Diverses caractéristiques justifient qu'il soit appelé à jouer ce rôle. Il permet en effet de traduire l'analyse territoriale des risques en termes de priorités d'action et d'objectifs à atteindre par les services

---

<sup>49</sup> Une hiérarchie dans la gestion des crises nous semble d'autant moins nécessaire qu'il n'existe pas de SIDPC de zone et qu'il revient à l'état-major de zone de soutenir opérationnellement un préfet de département.

déconcentrés de l'Etat et constitue un espace de négociation entre l'échelon local représenté par le préfet et chacune des administrations centrales.

Cette logique de hiérarchisation des priorités et d'exécution interministérielle des mesures est parfaitement illustrée par le projet territorial du département de l'Isère, dont la partie consacrée au risque majeur (naturel et technologique) est articulée autour d'objectifs comme l'amélioration de la connaissance des risques, la définition d'une stratégie en matière d'affichage des risques ou le développement d'ouvrages de protection et de correction des risques à la source.

Les possibilités nouvelles offertes par les projets territoriaux trouvent leur complément naturel dans les dispositifs de coordination institués par la charte de la déconcentration qui ont jusqu'ici été relativement sous-utilisés. Nous pensons dès lors qu'il serait pertinent d'inciter les acteurs locaux, et au premier chef les préfets, à utiliser ces structures pour faciliter le travail interministériel.

Même s'il est nécessaire de préserver la marge d'appréciation du préfet, il nous semble que dans le cas particulier du risque technologique, la structure la mieux adaptée paraît être un pôle de compétences fédéré et animé au niveau départemental par un sous-préfet territorial. Cette formule pourrait faire l'objet d'une recommandation par la voie d'une circulaire. Ce cadre souple permettrait de ménager les susceptibilités de chaque service et de préserver le rôle de coordination du corps préfectoral. Au contraire, la délégation interservice, bien que permettant une coopération plus formalisée, ne paraît pas adaptée à la problématique du risque technologique, dans la mesure où les statuts juridiques différents des DRIRE et des inspections du travail excluent toute autorité fonctionnelle de l'un sur l'autre.

Une incitation à l'utilisation de ces structures pourrait également passer par le canal budgétaire sous la forme, par exemple, de crédits de fonctionnement supplémentaires attribués au préfet par les administrations centrales (ministères de l'Environnement, des Transports, de l'Industrie). Des crédits pourraient également être réservés pour permettre l'élaboration par ces structures d'une démarche d'évaluation des politiques menées.

### **Proposition n°9 : structurer et systématiser le travail en commun**

Pour améliorer l'interministérialité locale, le mélange des cultures administratives du risque s'avère indispensable. Il s'agit d'inciter, au quotidien, chaque service à s'ouvrir et à se familiariser avec les contraintes des autres.

Outre le renforcement, évoqué plus haut, du caractère interministériel du SIDPC par l'enrichissement de ses ressources humaines et matérielles, un des moyens pour atteindre cet objectif réside dans l'organisation, pour les établissements de type SEVESO, de visites d'inspection communes aux inspecteurs des installations classées, aux inspecteurs du travail, et aux personnels des SDIS.

Ces inspections communes pourraient être programmées dans le cadre des priorités définies en commun et consignées dans le projet territorial. Leur principal intérêt serait de permettre aux trois services, qui poursuivent de fait le même objectif de prévention des accidents, de s'initier, par la pratique, à de nouvelles dimensions du risque. Le principe des visites communes devrait également être favorablement accueilli par les industriels, dans la mesure où il permettrait de limiter les perturbations sur l'activité de l'entreprise.

### **Proposition n°10 : organiser des formations communes aux différents acteurs chargés de la prévention et de la gestion du risque technologique**

Les différents acteurs concernés par la prévention des risques technologiques, fonctionnaires, élus, industriels se côtoient peu et n'ont pas toujours connaissance de leurs devoirs et missions réciproques. Cette situation résulte en partie de l'absence de formations communes. L'observation de la situation au Royaume-Uni montre pourtant les bienfaits d'une formation commune. Le *Home Office* exerce en effet la tutelle du *Emergency Planning College*, qui propose des séminaires et des sessions spécialisées destinées à toutes les personnes concernées par un type particulier de risques. Ces acteurs peuvent ainsi se retrouver pendant plusieurs jours pour aborder en commun des thèmes comme la gestion des relations avec les médias, la gestion de crises, les enquêtes publiques, l'élaboration des plans d'urgence.

A l'image de ce qui se fait au Royaume-Uni, nous proposons donc que l'INESC organise des formations à destination de l'ensemble des acteurs intervenant en matière de prévention des risques technologiques, que ce soit au niveau central ou au niveau local. Il convient de noter que de telles formations avaient été développées par l'INESC au début des années 1990 mais que l'expérience n'avait pas été poursuivie en raison de la logique de cloisonnement qui prévalait alors. Un tel système nous paraît pourtant susceptible d'encourager une logique de coopération entre les acteurs.

#### **3.2.3.2. En temps de crise**

### **Proposition n°11 : élargir la composition et les moyens de la cellule opérationnelle de défense (COD)**

Si sa composition restreinte est un gage de l'efficacité de la COD, force est de constater qu'en dehors des SDIS, et parfois de quelques experts, rares sont les services extérieurs à l'Etat qui y participent. Or, la présence d'acteurs étrangers à l'administration, tant qu'elle ne perturbe pas le fonctionnement de la COD, est utile pendant la durée de la crise, principalement parce qu'elle prépare l'après-crise et renforce l'image d'un Etat « transparent ».

L'élargissement systématique de la COD à un représentant des élus permettrait de relayer efficacement l'information auprès des maires. La présence, autant que possible, d'un responsable de l'établissement concerné faciliterait l'élaboration d'une communication conjointe avec l'Etat en phase aiguë comme en période de retour à la normale. Aux représentants des services techniques de l'Etat devraient en outre être adjoints d'office des techniciens des organismes (INERIS, INRS) compétents en matière de risques technologiques dominants dans le département. Par ailleurs, il nous semble indispensable que des juristes – professeurs de droit ou autres - puissent fournir leur expertise à la COD pour préparer, là encore dans la perspective de l'après-crise, des réponses aux questions sur l'indemnisation des victimes.

La plupart des COD semblent en outre pénalisées par l'absence d'outils de communication modernes en dépit du déploiement des Systèmes d'Information Territoriaux au sein des préfectures. La connexion informatique de la salle opérationnelle de la préfecture avec les systèmes informatiques des services déconcentrés renforcerait la fiabilité des informations et des consignes par rapport à une simple transmission orale.

Enfin, dans les départements les plus peuplés et les plus exposés aux risques majeurs, il pourrait être envisagé de mettre en place une COD permanente qui fonctionnerait en utilisant les moyens de tous les services opérationnels et des services techniques. Une telle formule a été adoptée par les cantons suisses qui disposent chacun d'un centre opérationnel en activité permanente. Celui-ci permet de coordonner l'action de tous les services de secours,

quelle que soit leur activité : incendie, police, circulation routière, tunnels... C'est une solution à la fois simple et efficace de coordination et de direction des divers intervenants, qui se trouvent ainsi informés en temps réel des problèmes posés dans le canton.

### **Proposition n°12 : centraliser la communication de crise autour du préfet**

Bien que les préfets soient conscients de l'importance de la communication de crise et qu'ils aient suivi des formations approfondies, l'évaluation fait apparaître dans ce domaine plusieurs fragilités persistantes.

Pour canaliser l'information et lutter contre les rumeurs infondées, le préfet doit accepter de ne plus diriger la COD en continu, ce qui est le rôle de son directeur de cabinet, et se concentrer sur la fonction de communication. Porte-parole de l'Etat, il doit disposer du temps nécessaire pour élaborer une stratégie de communication et l'articuler avec celle de l'industriel ou des élus. Pour permettre aux préfets de s'approprier cette nouvelle fonction, il nous semble donc nécessaire d'amplifier les programmes de formation du corps préfectoral à la communication de crise déjà organisés par la DDSC.

### **Proposition n°13 : mettre en place un réseau d'experts placés auprès du préfet de zone**

Pour remédier au déficit d'expertise opérationnelle à la disposition du préfet, il est nécessaire de créer une capacité d'analyse cohérente et rapidement mobilisable. A cette fin, des réseaux d'experts, constitués au niveau zonal afin de disposer de moyens suffisants, paraissent la solution la mieux adaptée. De tels réseaux travailleraient dans la durée, afin de permettre la résorption des divergences d'opinion, et associeraient les compétences les plus diverses. Ils seraient chargés de missions multiples englobant à la fois la prévention (aide à la rédaction du PPI conjointement avec la MARN) et le soutien à la gestion de crise (analyse opérationnelle et convergente des événements). Le succès de ces réseaux exige de réunir plusieurs conditions :

- ❑ **Un encadrement national.** L'expérience réussie du réseau TRANSAID prouve que l'existence d'une convention nationale est un préalable à la mise en place de tels réseaux d'experts, notamment lorsqu'ils intègrent des personnes dépendant d'organismes privés. L'encadrement juridique conditionne la pérennité du réseau tout en assurant sa visibilité et sa crédibilité. C'est pourquoi une série d'accords avec de grands acteurs (organisations professionnelles, associations...) devrait être conclue sous l'égide du ministère de l'Intérieur (notamment la DDSC), qui fournirait également les moyens financiers.
- ❑ **Une implication forte de l'Etat déconcentré.** Les réseaux ne présenteront de réel intérêt dans la durée que si les services déconcentrés s'en saisissent. En particulier, il reviendra aux préfets de zone de jouer un rôle moteur, en mettant en place les réseaux, en leur donnant le dimensionnement adéquat<sup>50</sup> et en veillant à l'efficacité de leurs méthodes de travail. Ils devront également suivre leurs travaux et y associer les préfets de département.
- ❑ **Un vaste rassemblement de compétences.** Les réseaux n'auront d'impact que par la qualité et la pertinence des analyses qu'ils fourniront au préfet. C'est pourquoi il est essentiel d'impliquer d'autres acteurs que ceux qui sont généralement associés à la prévention et à la gestion des crises : représentants de la société civile (associations, syndicats...), universitaires (juristes, scientifiques...) et, plus généralement, les tenants d'opinions divergentes. En effet, si l'on veut encourager une expertise efficace, il faut activement confronter les analyses, le plus en amont possible de la crise.

---

<sup>50</sup> Nos interlocuteurs ont suggéré des réseaux intégrant une cinquantaine d'experts, taille permettant de disposer à la fois de la souplesse et de la compétence nécessaires. Selon nous, aucun format ne s'impose *a priori*.

### 3.2.3.2. Lors de l'après-crise

**Proposition n°14 : systématiser le retour d'expérience, en créant en particulier un Groupement d'Intérêt Public (GIP) national spécialisé dans ce domaine.**

Les réseaux d'experts zonaux pourraient être fédérés au niveau national afin d'améliorer le retour d'expérience. Ce réseau central comprendrait des centres de recherche (CNRS, laboratoires universitaires...), des instituts spécialisés (IFREMER, INERIS, IPSN...), des structures opérationnelles (SDIS), ainsi que les principales branches industrielles concernées. Structuré par un système d'échange d'informations du type Intranet, il pourrait être institutionnalisé sous la forme d'un GIP dont la structure juridique paraît adaptée à ce type de coopération.

La constitution de ce GIP ne nécessiterait pas de ressources financières trop importantes. Elle pourrait être confiée au ministère de l'Environnement, quitte à ce que par la suite, un chef de file, pilote du projet, soit identifié parmi les intervenants.

Le champ couvert par cette politique d'exploitation systématique du retour d'expérience devrait s'étendre aux quasi-accidents, c'est-à-dire aux dysfonctionnements que les industriels sont parvenus à maîtriser sans déclencher leurs POI. L'exemple du secteur nucléaire en Allemagne, où tous les incidents donnent lieu à une recherche systématique des causes, a montré l'efficacité de cette approche puisque le nombre d'incidents classés INES 0<sup>51</sup> a été divisé par deux entre 1991 et 1997. Pour vaincre la réticence des entreprises, qui pourraient considérer que la communication de ces incidents est susceptible de nuire à leur image, et éventuellement d'entraîner des poursuites judiciaires, il serait souhaitable que les informations transmises soient couvertes par le secret et que des réunions de sensibilisation soient organisées, par exemple dans le cadre des SPPPI, avec les services déconcentrés concernés et les élus.

## 3.3. Rationaliser les relations avec les partenaires de l'Etat

Il paraît nécessaire d'assumer des contrôles de proximité plus soutenus de l'ensemble des installations classées, de façon à mieux répondre aux attentes de la population et à prendre en compte les nouvelles aspirations des collectivités territoriales. Le transfert de l'exercice des contrôles des installations soumises à déclaration à titre expérimental et optionnel en faveur des conseils régionaux et la mise en place d'un processus de certification pour ce type d'entreprise pourraient répondre à ces exigences. Cela permettrait de concentrer les missions des DRIRE principalement sur le contrôle des installations les plus dangereuses.

### 3.3.1. Responsabiliser les collectivités locales

**Proposition n°15 : accroître la participation des collectivités locales au contrôle des établissements classés pour la protection de l'environnement**

La légitimité d'une participation accrue des collectivités locales au contrôle des installations classées paraît justifiée essentiellement par deux types de considérations.

**□ Les installations soumises à déclaration ne semblent pas suffisamment contrôlées, en raison notamment des contraintes d'effectifs des DRIRE, alors même qu'il s'agit d'une préoccupation grandissante des citoyens.**

---

<sup>51</sup> L'échelle INES établit une classification internationale de la gravité des incidents intervenant sur des sites nucléaires.

Les statistiques de la DPPR sur l'activité des DRIRE montrent ainsi que les installations relevant de la procédure de déclaration n'ont fait l'objet en 1998 que de 3 764<sup>52</sup> inspections et visites de surveillance, contre 21 004 pour les installations soumises à autorisation. Ce rapport d'environ 1 à 6 ne semble pouvoir être justifié ni par l'importance numérique de chaque catégorie d'installations<sup>53</sup>, ni par la gravité relative des risques engendrés pour les populations et l'environnement.

Certes, le rapport pour les accidents et pollutions enregistrés (127 contre 644) est proche de celui existant en matière d'inspections. Néanmoins, si on s'intéresse aux plaintes émanant du public et des élus, on constate que celles concernant les installations soumises à déclaration représentent plus de la moitié de celles soumises à autorisation (1 284 contre 2 257), ce qui tend à montrer que les priorités d'action des DRIRE ne prennent pas suffisamment en compte la perception du public.

Il est à craindre, par ailleurs, qu'elles n'aboutissent à une sous-évaluation des dangers engendrés par certaines installations soumises à déclaration, comme les stations-service qui provoquent parfois des pollutions de nappe phréatique.

L'amélioration du contrôle des petites installations représente donc un objectif nécessaire. L'accroissement de l'effectif des DRIRE ne nous semblerait pas suffisant à cet effet : une augmentation de 10 % du nombre des inspecteurs des installations classées n'aboutirait qu'à la création d'un seul poste supplémentaire par département. Il paraît donc souhaitable d'étudier la solution d'une plus grande responsabilisation des collectivités locales – sachant que certains pays, comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas ont décentralisé le contrôle des petites entreprises au profit des communes.

**□ L'attribution de compétences plus étendues aux régions en matière de prévention et de gestion du risque technologique paraît constituer une évolution adaptée au cadre actuel de la décentralisation et au souhait de ces collectivités territoriales.**

La région semble représenter, en France, la collectivité territoriale la plus pertinente pour mettre en œuvre une telle stratégie, tant pour des raisons de moyens que de volonté. Le Conseil Régional d'Alsace s'est, par exemple, déclaré volontaire pour bénéficier de transferts de compétences dans les domaines de l'eau, de l'air, des espaces naturels et des installations classées. Cela correspond à une aspiration en faveur du transfert de certaines compétences s'inscrivant dans la vocation de programmation et de planification reconnue à cet échelon territorial.

Dans le prolongement de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui autorisait le transfert à titre expérimental et volontaire de compétences en matière de gestion du réseau ferroviaire régional, les régions qui le souhaiteraient pourraient ainsi se voir offrir la possibilité de se doter de moyens budgétaires et/ou financiers et humains permettant un renforcement du contrôle des installations classées et de la surveillance des milieux naturels. Des conventions pourraient, en outre, être conclues entre les conseils régionaux et les conseils municipaux afin de permettre aux municipalités les plus armées en ce domaine de participer au contrôle des installations présentes sur le territoire de leur commune, selon le principe de subsidiarité.

Les modalités de ce dispositif d'expérimentation de caractère optionnel devront être précisées par le législateur dans le respect des principes définis par le Conseil

---

<sup>52</sup> Source : Rapport d'activité de l'Inspection des Installations Classées 1998.

<sup>53</sup> La France comptait, en 1998, 600.000 installations soumises à déclaration et 63.000 à autorisation.

Constitutionnel en 1993. Le financement d'un tel système pourrait être assuré par la redevance annuelle sur les installations classées<sup>54</sup>.

### 3.3.2. Mieux impliquer les industriels dans la phase préventive

#### **Proposition n°16 : mieux impliquer les industriels dans la phase préventive en encourageant les chartes de bonne conduite et les mécanismes de certification**

Dans l'objectif d'un meilleur contrôle des installations présentant des risques limités, les pouvoirs publics pourraient également recourir plus largement aux différentes possibilités qu'offrent les procédures de certification, dans une logique de responsabilisation accrue des industriels.

L'un des avantages essentiels de cette approche réside dans sa souplesse de mise en œuvre. Elle correspond aussi au processus de contrôle de qualité des produits préconisé par la Commission européenne.

Les directives communautaires dites de « nouvelle approche » adoptées dans une grande variété de domaines (appareils électriques basse tension, appareils à pression, *etc.*) définissent ainsi des « exigences essentielles de santé et de sécurité », et renvoient à des normes, dites « harmonisées », la définition des moyens techniques permettant de satisfaire à ces exigences. La certification (matérialisée par le marquage CE) des produits concernés est délivrée, soit sur simple déclaration de conformité de l'industriel, qui engage ainsi sa responsabilité, soit après vérification effectuée par des organismes habilités, eux-mêmes contrôlés par les inspecteurs de la Commission.

Les mécanismes de certification représentent une approche complémentaire de la démarche des DRIRE qui a déjà été appliquée, sans difficulté majeure, au secteur des appareils sous pression<sup>55</sup>. Elle implique des contrôles de second degré et n'exclue aucunement les contrôles directs par les administrations concernées. Il nous semble ainsi que deux niveaux de contrôle pourraient être distingués.

Un premier niveau, élémentaire, de contrôle serait ainsi institué en définissant, pour chaque industrie, des « exigences essentielles de protection de la santé et de l'environnement », que les entreprises s'engageraient à respecter sur le principe de l'auto-certification. Afin de faciliter la tâche des petits établissements, des codes de bonne pratique seraient élaborés en concertation avec les branches. L'engagement de respecter les prescriptions contenues dans ces codes vaudrait présomption de conformité avec les exigences définies. L'intérêt d'une telle procédure serait d'une part de favoriser la diffusion de codes de bonne pratique, d'autre part de permettre progressivement une harmonisation au niveau européen.

Le deuxième niveau de contrôle, plus exigeant, impliquerait la nécessité pour l'exploitant d'apporter la preuve qu'il satisfait effectivement aux exigences essentielles de protection de la santé et de l'environnement. Deux procédures de validation pourraient être considérées comme également recevables. La première porterait sur les résultats et tendrait à certifier par exemple que les normes de pollution ou de rejet dans l'atmosphère sont satisfaites.

---

<sup>54</sup> Les installations classées sont soumises à une taxe unique de 12 000 F perçue à l'occasion de la création ou de l'extension d'une activité ainsi qu'à une redevance annuelle dont le taux de base, fixé à 1 800 F, est multiplié par un coefficient qui varie de 1 à 10 suivant les activités.

<sup>55</sup> La directive nouvelle approche 97/23/CE relative aux appareils sous pression, transposée par un décret du 13 décembre 1999, a introduit un contrôle de conformité par des organismes habilités, qui se substitue à celui qu'effectuaient auparavant les DRIRE.



La deuxième concernerait les moyens mis en œuvre et consisterait à attester de la conformité de l'organisation de l'entreprise à un système d'assurance qualité.

Les organismes habilités à établir ces diverses certifications seraient sélectionnés sur la base d'une liste européenne et contrôlés au second degré par l'administration nationale ou territoriale selon les modalités définies dans la proposition précédente. Les sujétions particulières impliquées par ce deuxième niveau de contrôle pourraient être compensées par l'attribution à l'entreprise d'un label particulier dont elle pourrait se prévaloir auprès du public et par un abattement sur la redevance annuelle.

**Proposition n°17 : associer les travailleurs, directement ou par leurs institutions et organisations représentatives, à la gestion du risque**

L'expertise des employés des installations à risques ne semble pas suffisamment exploitée. Ils pourraient aussi jouer un rôle plus important en matière de vigilance. Les liens entre le CHSCT et l'Inspection des installations classées devraient être renforcés dans les entreprises soumises à autorisation. Les inspecteurs des installations classées pourraient être intégrés à la liste des personnes extérieures au personnel de l'entreprise qui doivent être convoquées aux réunions du CHSCT.

Par ailleurs, à l'instar de l'Inspection du Travail, l'Inspection des installations classées devrait pouvoir se faire accompagner dans ses visites par les membres du CHSCT, notamment lorsque ces derniers en sont à l'origine.

### **3.4. Répondre aux attentes du public en matière d'information et améliorer le débat public sur les risques technologiques**

#### **3.4.1. Répondre aux attentes du public**

Le public est davantage préoccupé localement par la qualité de son environnement que par les risques liés à la présence d'installations dangereuses, en partie perçus comme abstraits et inéluctables. Or il n'existe pas systématiquement d'organisme local qui rassemble des informations sur l'environnement industriel sous une forme accessible au public, tout en remplissant une fonction de veille.

**Proposition n°18 : mettre en place des observatoires sur l'environnement industriel dans le cadre des SPPPI**

Les SPPPI sont des organismes souples qui facilitent la coopération et le partenariat entre les pouvoirs publics et les industriels au niveau local. Ils restent toutefois assez peu ouverts au public. C'est pourquoi il serait utile de leur adjoindre des "observatoires" qui fourniraient toutes les informations précitées, en les répercutant si possible en temps réel. La gestion serait assurée soit par les SPPPI directement, soit par les associations qui remplissent déjà pour le compte des SPPPI la fonction d'information du public sur les risques technologiques et l'environnement industriel, comme le CYPRES en région PACA. Ces observatoires permettraient de visualiser les grandes tendances de l'environnement industriel sur certains sites, et de répondre gratuitement aux demandes des citoyens, des élus et des industriels sur la qualité de l'environnement. En revanche, les observatoires n'auraient pas pour rôle d'exercer une fonction d'alerte en cas de pic de pollution, fonction déjà exercée par les DRIRE.

Ces observatoires permettraient aussi de préparer les communications à venir sur le risque santé-environnement. En effet, le décret du 21 septembre 1977 impose aux industriels d'inclure dans les études d'impact une description des effets sur la santé des populations. Le ministère de l'Environnement à récemment remis l'accent sur cette exigence à travers une circulaire aux préfets du 19 juin 2000.

Une telle proposition serait coûteuse en frais de fonctionnement. Elle nécessiterait donc une impulsion au niveau national. Elle pourrait toutefois être facilitée par l'accroissement des échanges d'expériences entre SPPPI.

### **Proposition n°19 : attirer l'attention sur les risques particuliers liés aux canalisations**

Contrairement à ce qui se passe pour les installations fixes, les riverains ne sont informés ni de la présence dans leur environnement d'une canalisation, ni du type de produit qu'elle transporte. Cela est regrettable et peut avoir des conséquences fâcheuses, comme le montrent les nombreux accidents survenant lors de travaux réalisés par des particuliers.

Nous proposons que les autorités françaises obligent les exploitants de canalisations à informer les personnes habitant jusqu'à 200 mètres de part et d'autre d'un ouvrage de l'existence de ce dernier ainsi que des caractéristiques des produits transportés. Cette obligation pourrait découler d'une modification du décret de 1990 sur le droit à l'information préventive des populations et qui confie au préfet la mission de veiller à sa mise en œuvre.

### **Proposition n°20 : Sensibiliser les populations aux risques technologiques à travers l'école**

L'école primaire représente un lieu privilégié d'apprentissage et de sensibilisation de l'ensemble de la population aux risques majeurs. Or, peu d'établissements sont engagés dans des actions en ce sens.

Il serait par conséquent souhaitable que le préfet et les autorités académiques, en concertation avec les élus des communes concernées, mettent en œuvre un plan de formation pluriannuel d'exercices sur la conduite à tenir en cas d'accident majeur ainsi qu'une formation des maîtres adaptée, à l'instar de l'expérience actuellement menée dans les Bouches-du-Rhône. Sous le nom de "SESAM," ce plan, qui a été agréé par les ministères de l'Education nationale, de l'Environnement et de l'Intérieur, couvre la formation des personnels, l'évaluation de la sécurité des bâtiments des scolaires ainsi qu'une étude sur les responsabilités des acteurs (équipe enseignante, inspection académique, mairie, sapeurs-pompiers) en cas d'accident. Une extension au niveau national pourrait être envisagée, donnant lieu à l'octroi d'un label « école sûre ».

### **3.4.2. Stimuler le débat public sur les risques technologiques**

Mis à part le dossier spécifique du nucléaire, le débat public sur les risques technologiques est quasiment inexistant en France : il se limite bien souvent à la consultation et à l'information des riverains lors de l'implantation d'installations à risques. Il est donc nécessaire d'associer davantage le public au débat national et local sur les risques technologiques.

### **Proposition n°21 : élargir la saisine de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques**

L'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques verrait certainement sa légitimité renforcée s'il devenait accessible aux citoyens, et plus généralement à toutes les personnes privées. On ne voit pas en effet pourquoi ces derniers n'auraient pas la faculté de saisir l'Office afin de lui rapporter les difficultés qu'ils auraient pu

rencontrer pour faire valoir leurs droits ou obtenir une application effective de la législation et de la réglementation. Pour éviter les risques d'engorgement, on pourrait imaginer, comme pour le médiateur de la République, un mode de saisine indirect par l'intermédiaire d'un parlementaire duquel émanerait la requête. Une reconfiguration de l'Office en taille et en moyens serait nécessaire simultanément, afin de lui permettre de mener de front toutes les enquêtes dont il serait saisi.

### **Proposition n°22 : expérimenter les conférences de consensus au niveau départemental**

La transparence à l'égard de la population et l'implication des citoyens dans une démarche de concertation représente un objectif de politique publique qui a encore été réaffirmé par la directive Seveso II. C'est pourquoi la consultation des citoyens intervient de plus en plus en amont lors des enquêtes publiques et que la transparence des informations a été renforcée par la mise en place des commissions d'information (CLIS, CLI, CC) et par la publication de rapports par les SPPPI. Néanmoins, l'audience de ces formes de consultation reste limitée, sans doute en raison de la technicité jugée trop élevée des dossiers en présence.

Aussi, l'expérimentation de « conférences de consensus » sur le modèle danois pourrait-elle constituer une voie à suivre d'autant plus qu'elle a déjà été utilisée avec succès au plan national sur la question des OGM en juin 1998. Il s'agit de regrouper un échantillon représentatif de la population avec des experts, des responsables industriels, des élus, des représentants des pouvoirs publics et des associations afin, tout en combinant données techniques et données sociales, d'informer les citoyens mais aussi d'intégrer leurs préoccupations au débat. L'objectif est de susciter une relation rationnelle et positive au risque.

Les conférences de consensus pourraient se tenir une fois par an dans tous les départements concernés par une installation Seveso sous l'égide du préfet. L'échelon départemental semble, en effet, le plus adéquat pour effectuer un travail de proximité qui réponde aux inquiétudes individuelles et dont le relais puisse être assuré avec profit par la presse locale. Ces conférences correspondent d'ailleurs à des expériences qui se déroulent dans l'Eure à l'initiative des industriels. Il s'agit au moins une fois par an, ou plus souvent si les intéressés le désirent, d'aborder avec les riverains et les professionnels concernés (médecins et enseignants) tous les thèmes touchant à la sécurité et à l'environnement.

Ces conférences présentent les avantages suivants par rapport aux CLIS et SPPI : elles touchent l'ensemble d'un département et non seulement les secteurs géographiques directement concernés, permettent d'atteindre un éventail de population plus large et visent à répondre à l'ensemble des questions posées par la public sur tous les risques éventuels.

La mise en pratique de l'interministérialité au niveau local ne peut que sortir renforcée du processus de transparence et de l'obligation de devoir rendre compte directement aux administrés de l'action des services déconcentrés de l'Etat en matière de gestion des risques technologiques.

## CONCLUSION

Héritier d'une tradition qui depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle subordonne le développement économique au respect des principes de sécurité, le système français de prévention et de gestion des risques technologiques a joué un rôle moteur dans la constitution des dispositifs internationaux. Il a su également s'adapter à des situations nouvelles comme la décentralisation et l'implication plus grande de la société civile dans les politiques de sécurité. Le présent rapport a cherché à mettre en lumière les atouts et les réussites de ce système qui assure un niveau de sécurité des installations classées particulièrement élevé.

Pour autant, il ne s'agit pas de méconnaître les limites et les dysfonctionnements que cette étude a mis à jour. La phase de prévention et la gestion de l'après-crise nous semblent constituer les maillons faibles de l'organisation française. La gestion de la crise elle-même pose moins de difficultés, mais des insuffisances demeurent en matière de communication et d'expertise.

Sans prétendre bouleverser l'édifice d'ensemble, certaines mesures permettraient d'améliorer les dispositifs existants. Elles pourraient viser à approfondir la déconcentration afin d'accroître le rôle de coordination interministérielle du préfet. Ces mesures auraient également pour objectif de renforcer l'information et la participation de la société civile, tout autant que celle des collectivités locales. Il serait utile de s'inspirer des exemples étrangers, d'autant plus que des problèmes similaires se posent chez nos partenaires et qu'ils ne peuvent souvent trouver de solution qu'à travers une coopération internationale. C'est à l'évidence le cas pour le transport maritime. L'harmonisation qui s'amorce au niveau européen dans ce domaine prouve, s'il en est besoin, que les pouvoirs publics français ont conscience de cet enjeu, et s'efforcent d'inscrire leur action dans ce cadre.

Un enjeu de plus long terme est de réussir à mieux anticiper les risques à venir. L'exemple de l'amiante a constitué un révélateur, et il est à craindre que des difficultés similaires surgissent dans d'autres domaines, aussi sensibles que ceux des risques systémiques ou des déchets, notamment nucléaires. Les outils de veille et de prospective dont disposent les pouvoirs publics restent imparfaits, plus encore sans doute au niveau local que central. Il est probable que le renforcement du dispositif d'expertise placé auprès du préfet permettrait d'impliquer davantage l'échelon local dans les politiques de prévention plus efficaces. C'est à cette condition que les pouvoirs publics répondront à une attente diffuse mais certainement grandissante de sécurité de la part de l'opinion publique.

## ANNEXES

## **LISTE DES ANNEXES**

**Annexe N°1 : Cartographie des risques industriels**

**Annexe N°2 : Evolution du nombre des accidents de niveau de gravité comparable en France et à l'étranger**

**Annexe N°3 : Les directives Seveso**

**Annexe N°4 : Application des directives Seveso dans différents pays européens**

**Annexe N°5 : Organisation administrative de différents pays européens en matière de gestion des risques technologiques**

**Annexe N°6 : Schéma de la procédure d'autorisation des installations classées**

**Annexe N°7 : Comparaison de quelques réglementations significatives**

**Annexe N°8 : L'amiante**

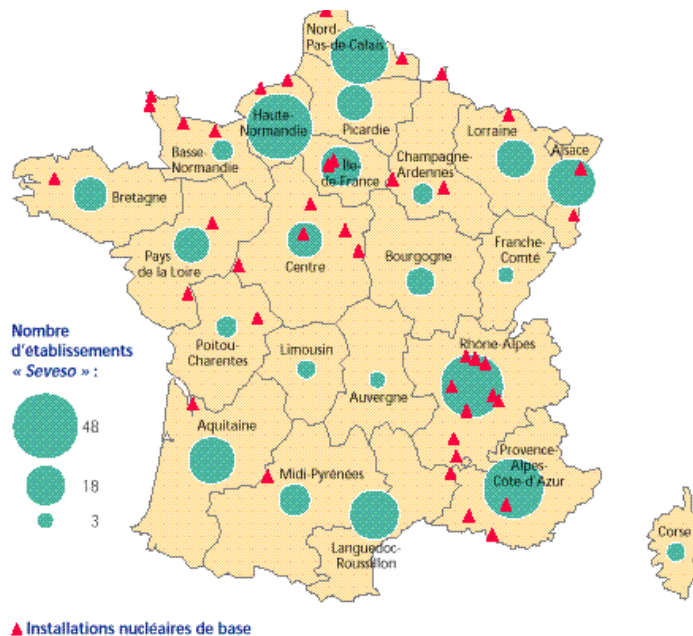
**Annexe N°9 : Le naufrage du pétrolier Erika**

**Annexe N°10 : Résultat d'une enquête effectuée auprès de 20 préfectures sur la prévention des risques technologiques et la sécurité du citoyen**

**Annexe N°11 : Récapitulatif des propositions**

# 1. ANNEXE N°1 : CARTOGRAPHIE DES RISQUES INDUSTRIELS

*Carte des installations à risques :  
nombre d'établissements Seveso par  
région et localisation des installations  
nucléaires de base en 1997*

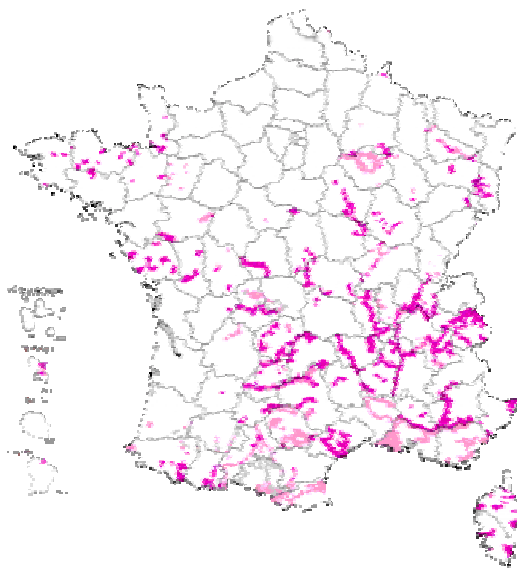


Source : ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (DPPR) -  
ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (DSIN) - Ifen

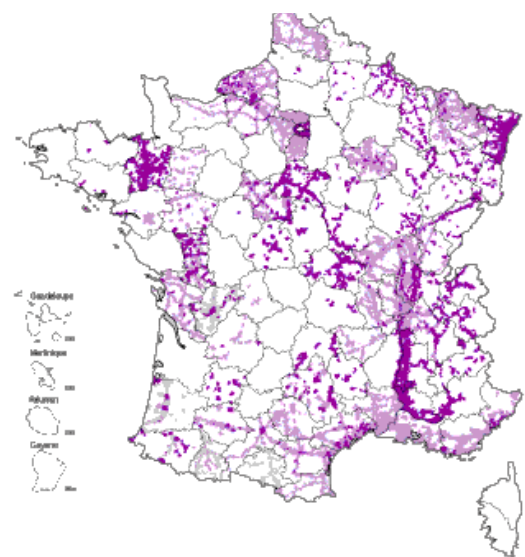
Fin 1999, il était possible de recenser en France 384 établissements qui entraient dans le champ d'application de la directive européenne "Seveso" concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (dont 13 dans les DOM). L'application de la directive Seveso II devrait amener le nombre d'établissements concernés à 460.

131 installations nucléaires de base (INB) sont localisées sur 40 sites : centrales nucléaires, usines, centres d'études et sites de stockage

*Carte des risques liés aux barrages*



*Carte des risques liés au transport de matières dangereuses*



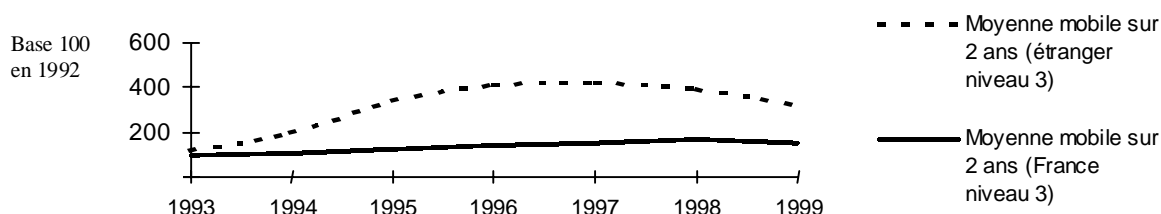
Réalisation : [DPPR](#) - [AEBK](#) - [MEDIALE](#) - [G de BUSSAC](#)

## 2. ANNEXE N°2 : EVOLUTION DU NOMBRE DES ACCIDENTS DE NIVEAU DE GRAVITÉ COMPARABLE EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER

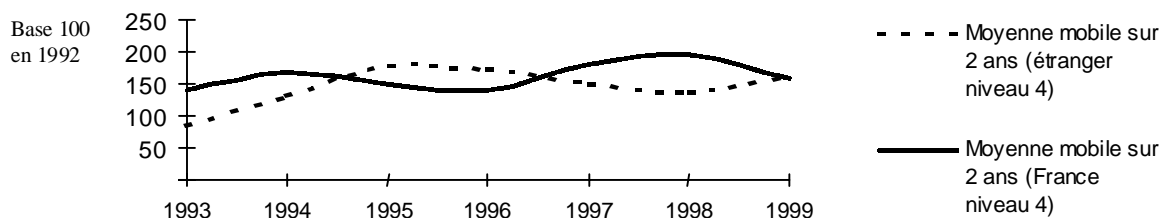
Dans le cadre des missions qu'il exerce pour le compte de l'OCDE et des Nations-Unies, le BARPI recense depuis 1992 les accidents graves survenus dans un échantillon comprenant aujourd'hui 58 pays étrangers. La comparaison avec les données françaises collectées par le même organisme doit être conduite avec une grande prudence, d'autant que la base de données est encore en phase de montée en puissance. Afin de réduire au maximum les risques de biais, nous avons choisi de distinguer les accidents selon leur niveau de gravité (croissant de 3 à 6), et de nous limiter à des analyses en tendance.

Les différentes courbes ci-dessous retracent l'évolution en indice (base 100 en 1992) du nombre d'accidents survenus en France et dans les 58 pays étrangers suivis à ce jour par le BARPI. Les courbes ont été lissées en calculant des moyennes mobiles sur deux ans.

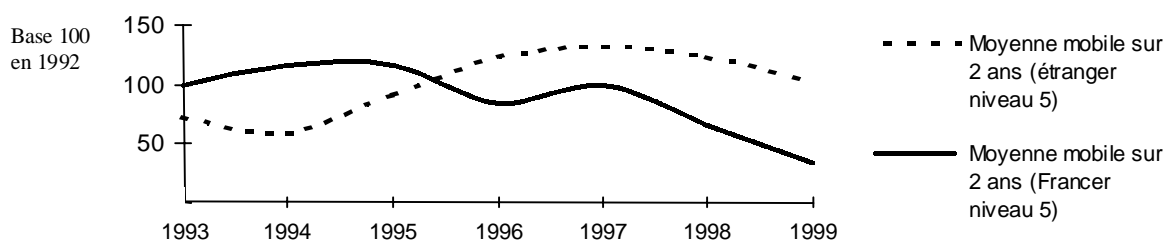
*Evolution du nombre d'accidents de niveau 3*



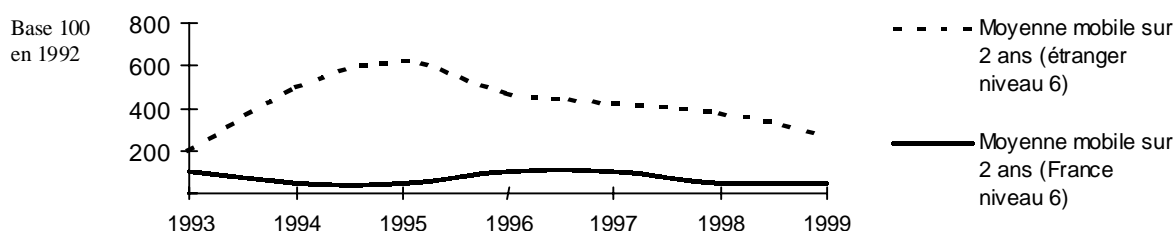
*Evolution du nombre d'accidents de niveau 4*



*Evolution du nombre d'accidents de niveau 5*



*Evolution du nombre d'accidents de niveau 6*





### **3. ANNEXE N°3 : LES DIRECTIVES SEVESO**

Après quatorze ans d'application de la directive n° 82/501/CEE, dite Seveso I, concernant les accidents majeurs liés à certaines activités industrielles, les Etats membres de l'Union européenne ont adopté en 1996 une nouvelle directive afin de renforcer la prévention de ces risques. La directive n°96/82/CE, dite Seveso II, remplace celle de 1982, en élargissant son champ d'application. Elle a été transposée en droit français par la modification du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 et du décret du 20 mai 1953 relatif à la nomenclature des installations classées, ainsi que par l'arrêté ministériel du 10 mai 2000 relatif à la prévention des risques majeurs.

#### **3.1. Les principes des directives Seveso I et II**

- ❑ Les industriels concernés sont tenus de mettre en place les moyens de prévention appropriés.
- ❑ Les autorités publiques sont informées des risques et exercent un contrôle sur les activités industrielles dangereuses.
- ❑ La population et les travailleurs sont informés des risques et de la conduite à tenir en cas d'accidents.
- ❑ Des échanges d'informations entre Etats membres sont mis en œuvre.

#### **3.2. Le champ d'application des directives**

##### **3.2.1. Champ d'application de la directive Seveso I**

- ❑ Les installations des secteurs de la chimie, du pétrole et des gaz liquéfiés présentant un risque technologique majeur.
- ❑ Certaines activités de stockage de produits tels que ceux des domaines agro-pharmaceutiques et phytosanitaires.

##### **3.2.2. Champ d'application de la directive Seveso II**

Elle s'applique à des « établissements » dans lesquels des substances dangereuses sont présentes dans des quantités supérieures à des normes fixées et non à des « installations » comme dans la précédente directive. L'établissement peut comporter une ou plusieurs installations. Cette notion permet de distinguer de façon cohérente stockage et mise en œuvre de procédés.

Par ailleurs, de nouveaux secteurs sont concernés, tels que le secteur pyrotechnique, l'emploi et le stockage de produits chimiques utilisés dans les installations nucléaires ainsi que les embranchements ferroviaires et les appontements liés à l'activité d'un établissement.

### **3.3. Le contenu des directives Seveso I et II**

#### **3.3.1. Le contenu de la directive Seveso I**

- Mise en place d'un régime général de prévention comportant :
  - La mise en place de mesures de sécurité appropriées ;
  - l'information et la formation des personnels en vue d'assurer leur sécurité ;
  - la désignation des autorités compétentes pour contrôler l'adoption des mesures internes de sécurité prévues par le fabricant, ainsi que, le cas échéant, leur mise en pratique ;
  - la planification des interventions publiques appropriées, à l'extérieur de l'établissement, en cas de catastrophe.
- Institution d'un régime spécial pour les installations les plus dangereuses, applicable tant aux installations nouvelles qu'aux installations existantes (régime de la notification et de la mise à jour de la notification) et produisant ou utilisant des substances nocives énumérées dans les annexes.
- Obligation d'informer la Commission européenne, les Etats membres et le public.

#### **3.3.2. Principales modifications apportées par la directive Seveso II**

- Mise en place d'un contrôle de la planification de l'occupation des sols en cas de création de nouvelles installations ou de développement d'installations existantes.
- Renforcement de l'information du public : mise à disposition d'un rapport de sécurité plus complet.
- Renforcement des critères de notification des accidents majeurs à la Commission européenne.
- Obligation de mise en place par l'entreprise d'un plan de management de la sécurité.
- Obligation pour les Etats d'organiser un système d'inspection systématique.

#### 4. ANNEXE N°4 : APPLICATION DES DIRECTIVES SEVESO DANS DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS

	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Total UE à 15
<b>Nombre de sites Seveso</b>	1828	85	147	<b>392</b>	430	124	42	308	3731
<b>Rapports de sécurité</b>	1909	162	150	<b>720</b>	430	119	42	493	4384
<b>Plans d'urgences</b>	NC	165	150	<b>370</b>	430	102	42	488	2034
<b>Actions en justice<sup>(1)</sup></b>	NC	51	50	<b>NC</b>	84	10	10	10	385
<b>Plans d'urgence externe</b>	NC	46	113	<b>227</b>	190	86	19	283	1131
<b>Sites inspectés</b>	NC	85	76	<b>NC</b>	179	124	28	308	1070
<b>Sites informant le public</b>	1612	61	24	<b>252</b>	319	23	18	247	2689
<b>Rapports / Sites</b>	104%	191%	102%	<b>184%</b>	100%	96%	100%	160%	118%
<b>Plans internes / Sites</b>	--	194%	102%	<b>94%</b>	100%	82%	100%	158%	55%
<b>Actions en justice / Sites</b>	--	60%	34%	<b>--</b>	20%	8%	24%	3%	10%
<b>Plans externes / Sites</b>	--	54%	77%	<b>58%</b>	44%	69%	45%	92%	30%
<b>Inspections par sites</b>	--	100%	52%	<b>--</b>	42%	100%	67%	100%	29%
<b>% de sites informant</b>	88%	72%	16%	<b>64%</b>	74%	19%	43%	80%	72%

Source : JOCE C291, 12 octobre 1999, Rapport de l'application de la directive 82/501/CEE du Conseil du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles pour la période 1994-1996. Ce rapport fait la synthèse d'un questionnaire adressé aux Etats membres.

<sup>(1)</sup>Nombre de sites ayant fait l'objet d'avis motivés ou d'actions en justice de la part des autorités compétentes à la suite d'un examen d'un du rapport de sécurité.

La France n'a pas communiqué de données. Toutefois, à titre de comparaison, on peut rappeler que les l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement a donné lieu en 1998 à 594 procès verbaux de délits, entraînant 138 condamnations (DPPR, Rapport sur les installations classées pour la protection de l'environnement, 1998).

## 5. ANNEXE N°5 : ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS EN MATIÈRE DE GESTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

	<b>Ministères responsables</b>	<b>Administrations territoriales compétentes</b>	<b>Autorité compétente pour délivrer l'autorisation</b>	<b>Autorité compétente spécifiquement pour les entreprises Seveso</b>	<b>Décentralisation de l'autorisation pour les industries les moins dangereuses</b>	<b>Inspection compétente à titre principal</b>
<b>Allemagne</b>	Environnement Travail Intérieur	Länder	Regierungspräsident (autorité déconcentrée du Land)	Non	Oui Kreis (équivalent de l'arrondissement)	Inspection de l'environnement
<b>Belgique</b>	Emploi Intérieur Santé publique et Environnement Affaires économiques	Communautés flamande et wallonne Région bruxelloise	Communauté / Région	Non	Oui Commune	Inspection du travail
<b>Espagne</b>	Intérieur	Communautés autonomes	Communauté autonome	Oui Ministère de l'intérieur	Oui Commune	Non
<b>France</b>	Environnement Intérieur Industrie Transports	Non	Préfet (étude technique par les DRIRE )	Non	Non	Inspection des installations classées
<b>Italie</b>	Environnement Industrie Intérieur	Non	Comité technique régional	Oui Comités techniques régionaux	Oui Région	Non
<b>Pays-Bas</b>	Environnement Affaires sociales Intérieur	Non	Commune	Non	Oui Commune	Inspection communale (sécurité externe) et inspection des affaires sociales (sécurité interne)
<b>Portugal</b>	Autorité interministérielle (ATRIG)	Non	Direction régionale de l'industrie de l'énergie	Oui (ATRIG)	Non	Inspection de l'environnement
<b>Royaume-Uni</b>	Agence Santé et Sécurité (HSE)	Non	HSE	Non	Oui (Local Authorities)	Inspection de la santé et de la sécurité (HSE)

## 6. ANNEXE N°6 : SCHÉMA DE LA PROCÉDURE D'AUTORISATION DES INSTALLATIONS CLASSÉES

Dossier déposé par le demandeur (7 exemplaires)	Demande d'autorisation indiquant notamment la nature et le volume des activités envisagées, les procédés de fabrication, les matières utilisés et les capacités techniques et financières de l'exploitant Etudes d'impact Etude de danger
--	---

**PREFET**

Servitudes éventuelles

Désignation du commissaire enquêteur par le président du tribunal administratif

Un exemplaire à l'inspection des installations classées

Avis des conseils municipaux

Ouverture de l'enquête publique:  
- durée minimale 1 mois  
- publicité : affichage en mairie et dans le voisinage de l'installation, information dans 2 journaux ; le public peut consulter le dossier, émettre un avis sur le registre d'enquête et rencontrer le commissaire enquêteur

Consultation des services :  
- police des eaux  
- DDE  
- DDAF  
- DDASS  
- SDIS  
- DIREN...  
Avis dans les 45 jours  
Avis éventuel du CHSCT

- Après enquête, le commissaire enquêteur communique les observations au demandeur.  
- Le demandeur établit un mémoire en réponse (communicable au public).  
- Le commissaire enquêteur adresse au préfet le dossier et ses conclusions motivées (communicable au public).

Rapport de l'inspecteur des installations classées, propositions de prescriptions

Conseil départemental d'hygiène  
(le demandeur peut se faire entendre)

Le projet d'arrêté est porté à la connaissance du demandeur

**arrêté préfectoral**

## 7. ANNEXE N°7 : COMPARAISON DE QUELQUES RÉGLEMENTATIONS SIGNIFICATIVES

	<b>Canalisations<sup>56</sup></b>	<b>Réacteurs nucléaires de puissance</b>	<b>Grands barrages<sup>57</sup></b>	<b>Installations Seveso<sup>58</sup></b>
Susciter la vigilance de l'exploitant	Cet objectif n'est que partiellement pris en compte par la réglementation. Les informations que le transporteur doit mettre à la disposition de l'administration sont essentiellement descriptives : plan, justification des choix techniques, spécifications de la canalisation. Une étude d'impact peut être demandée pour les canalisations de gaz les plus importantes.	Existence en France d'une doctrine cohérente en matière de sûreté nucléaire : logique de filière et approche globale du risque (conception, exploitation, démantèlement, transport des matières radioactives). En tant qu'installation présentant des risques majeurs : réalisation par l'exploitant d'une étude de danger et d'une étude d'impact. En vue de l'autorisation de création : rapport préliminaire de sûreté.	Au titre des installations présentant des risques majeurs : réalisation par l'exploitant d'une étude de danger (risques d'accidents, csq potentielles et justification des mesures de prévention adoptées), et d'une étude d'impact. Prise en compte des prévisions de crue, étude de l'onde de rupture du barrage, etc.	Rédaction par l'exploitant d'un document définissant sa politique de prévention des risques majeurs, et présentant le système de gestion de la sécurité (rapport de sécurité) : identification et évaluation précise des risques d'accidents majeurs (probabilité / gravité / périmètre d'effet).
Situer le niveau de sécurité recherché	Prescriptions réglementaires générales (exemple : profondeur d'enfouissement minimale de 0,8 m).	Définition par les pouvoirs publics des objectifs généraux de sécurité, et proposition par l'exploitant des modalités techniques pour les atteindre.	Définition des obligations de l'exploitant dans l'arrêté préfectoral autorisant l'ouvrage, ou dans le cahier des charges de la concession (installations hydroélectriques concédées).	Définition des objectifs dans le cadre du rapport de sécurité.

<sup>56</sup> La réglementation connaît certaines variations selon que la canalisation transporte du gaz, des hydrocarbures ou des produits chimiques.

<sup>57</sup> Les grands barrages sont définis comme ceux dont la hauteur est supérieure à 20 m, et la capacité de retenue supérieure à 15 millions de m<sup>3</sup>.

<sup>58</sup> La réglementation décrite ici correspond aux dispositions d'harmonisation minimales au niveau européen prescrites par les directives Seveso.

Expertiser la solution retenue	<p>Deux aspects :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Déclaration d'intérêt général (DIG) des travaux relatifs à la construction et à l'exploitation (décret interministériel après avis conforme du CE).</li> <li>- Approbation des caractéristiques de l'ouvrage : par convention de concession avec cahier des charges (canalisations de gaz importantes), par arrêté ministériel (produits chimiques) ou préfectoral (canalisations de gaz locales) assorti de prescriptions d'exploitation, et par simple décision préfectorale pour les petites canalisations de gaz soumises au régime de la déclaration.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décret interministériel (Environnement, Industrie, Santé) d'autorisation de création préparé par la DSIN avec avis de la commission interministérielle des installations nucléaires de base (prescriptions très larges, contrôlant par exemple l'impact sur le réchauffement des eaux).</li> <li>- Autorisations ministérielles multiples aux divers stades de la mise en service.</li> <li>- Décret interministériel (Environnement, Industrie) d'autorisation de mise à l'arrêt.</li> <li>- Décret interministériel (Environnement, Industrie, Santé) d'autorisation de rejets et de prélèvements, préparé par la DSIN après enquête publique et instruction locale du dossier par le préfet.</li> </ul>	<p>Examen préventif des projets de barrage par le service compétent en l'espèce pour la police de l'eau (DDE, DDAF, services spécialisés de la navigation). Avis obligatoire du Comité Technique Permanent des Barrages (CTPB).</p>	<p>Application du principe de proportionnalité pour l'examen par l'autorité compétente du rapport de sécurité, et sa traduction en termes de prescriptions. Mise à jour du rapport de sécurité tous les 5 ans, ou à chaque modification significative des conditions d'exploitation.</p>
--------------------------------	--	---	---	--

## 7. ANNEXE N°7 : COMPARAISON DE QUELQUES REGLEMENTATIONS SIGNIFICATIVES (SUITE)

	<b>Canalisations</b>	<b>Réacteurs nucléaires de puissance</b>	<b>Grands barrages</b>	<b>Installations SEVESO</b>
Veiller à la qualité de l'organisation	Elaboration par le transporteur d'un plan de surveillance et d'intervention approuvé par l'autorité compétente.	Concept de « défense en profondeur ». Enceinte de confinement et protection renforcée contre les défaillances techniques et humaines (tous les systèmes sont triplés). Surveillance extensive des effets sur l'environnement dans le cadre de l'autorisation de rejets et de prélèvements.	Politique de sûreté (contrôles, vidanges périodiques) mise en œuvre par l'exploitant.	Dans le cadre du système de gestion de la sécurité : formation / information des personnels et sous-traitants (définition des rôles en cas de crise), contrôle d'exploitation (définition de procédures pour le fonctionnement / l'entretien).

Contrôler l'organisation ou le résultat obtenu	<p>Contrôle technique de la construction et de l'exploitation des ouvrages par la DRIRE.</p> <p>Contrôle des interactions avec le domaine public (dit contrôle de voirie) par la DDE.</p>	<p>Tous les dispositifs envisageables sont mis en œuvre. Principe général d'autocontrôle par l'exploitant. Assurance et organisation de la qualité. « Règles fondamentales de sûreté » (non obligatoires) émises par la DSIN. « Règles de conception et de construction de l'industrie nucléaire française » (recueil de bonnes pratiques des exploitants). Contrôle des matières nucléaires (AIEA). Radioprotection des individus (OPRI). Surveillance des sites (divisions spécialisées des DRIRE, coordonnées par la DSIN). Plan d'urgence interne et PPI, avec réactualisation tous les 5 ans. Organisation d'exercices réguliers avec l'appui de la MARN.</p>	<p>Principe général d'autocontrôle par l'exploitant. Surveillance de cet autocontrôle par les services en charge de la police de l'eau et par les DRIRE (installations hydroélectriques). Visites annuelles et visites complètes décennales. Plan particulier d'intervention prévoyant des périodes de vigilance renforcée (crue, risques d'attentats, etc.)</p>	<p>Dans le cadre du système de gestion de la sécurité : surveillance des performances (évaluation interne du respect des objectifs fixés par l'exploitant), évaluation périodique systématique de l'ensemble du système. Inspection annuelle obligatoire par l'autorité compétente. Plans d'urgence interne / externe, testés et mis à jour au minimum tous les 3 ans.</p>
Pouvoir d'action d'office de l'administration	Réalisation d'études supplémentaires, déplacement de la canalisation dans un motif d'intérêt général, remise en état du site après cessation de l'exploitation (aux frais du transporteur).	Dans le cadre du régime des installations classées soumises à autorisation : dépôt de garanties financières par l'exploitant, que le préfet peut mettre en œuvre en cas de carence de ce dernier (surveillance et maintien en sécurité de l'installation, etc.).	Cadre du régime des installations classées soumises à autorisation : idem réacteurs nucléaires de puissance.	Non prévu par les directives Seveso.
Pouvoir de sanction de l'administration	Interruption de l'exploitation, déchéance de la déclaration d'intérêt général par décret en CE (procédure également appliquée en cas de cessation de l'exploitation pendant plus de 2 ans).	Cadre du régime des installations classées : sanctions pénales et administratives (suspension par arrêté du fonctionnement de l'installation, voire fermeture en cas de refus d'obtempérer).	Cadre du régime des installations classées : idem réacteurs nucléaires de puissance.	Seule sanction explicitement prévue : interdiction d'exploitation (carence des mesures de sécurité, insuffisance de l'information transmise, etc.)

## 7. ANNEXE N°7 : COMPARAISON DE QUELQUES REGLEMENTATIONS SIGNIFICATIVES (FIN)

Canalisations	Réacteurs nucléaires de puissance	Grands barrages	Installations SEVESO
---------------	-----------------------------------	-----------------	----------------------



Organiser le retour d'expérience	Obligation pour le transporteur de signaler à l'administration les accidents les plus graves (mort d'homme, blessure grave, trouble important à l'ordre public).	Elaboration par la France d'une échelle pour le classement de la gravité des incidents, aujourd'hui adoptée au niveau international (échelle INES). Transmission à la DSIN de tous les rapports d'incidents. Démarche systématique de retour d'expérience.	Cadre du régime des installations classées : obligation pour l'exploitant de déclarer « dans les meilleurs délais » les accidents ou incidents de nature à porter atteinte aux personnes, aux biens ou à l'environnement. Retour d'expérience, auquel participe le Service technique de l'énergie électrique et des grands barrages.	Information de l'autorité compétente par l'exploitant après chaque accident majeur + description des mesures palliatives et correctrices envisagées. Exploitation de ces informations par l'autorité compétente, et transmission à la Commission européenne. Base européenne de données MARS.
Informier le public	Enquête publique pour la procédure d'approbation des caractéristiques de l'ouvrage, avec consultation du conseil général, des chambres consulaires (métiers, commerce, agriculture), des maires, et des services civils et militaires intéressés. Enquête parcellaire pour l'établissement des servitudes d'utilité publique.	Procédure d'enquête publique et information des riverains dans le cadre du régime applicable aux installations présentant des risques majeurs (conduite à tenir en cas d'accident, information préventive tous les 5 ans). Distribution préventive de pastilles d'iode. Mise en place d'une commission locale d'information auprès de chaque installation.	Procédure d'enquête publique et information des riverains dans le cadre du régime applicable aux installations présentant des risques majeurs. Actions de communication indiquant les consignes à suivre en cas de rupture du barrage. Panneaux d'avertissement dans les zones concernées par les lâchers d'eau.	Information des riverains sur la conduite à tenir en cas d'accident (y.c. effets transfrontières). Publication du rapport de sécurité. Consultation du public pour les implantations / modifications d'établissements. Devoir général de transparence pour la Commission européenne et les Etats membres.
Imposer des servitudes ou règles d'urbanisme autour de l'installation.	La DIG (cf. supra) permet l'établissement de servitudes d'utilité publique (interdiction de plantation d'arbres dans une bande de 5 m, restrictions sur les permis de construire). Indemnisation des propriétaires contrôlée par le juge de l'expropriation.	Délimitation de zones assorties de restrictions et de servitudes d'urbanisme dans le cadre du régime applicable aux installations présentant des risques majeurs (possibilité pour le préfet d'imposer un PIG en cas de refus des communes concernées de réviser leur POS).	Délimitation de zones assorties de restrictions et de servitudes d'urbanisme dans le cadre du régime applicable aux installations présentant des risques majeurs (possibilité de PIG).	Principe général selon lequel les politiques d'affectation / utilisation des sols doivent viser la prévention et la limitation des conséquences des accidents majeurs.
Dispositions financières	Paiement par le transporteur de redevances au titre du contrôle (fonction de la longueur de la canalisation), et de l'occupation du domaine public (assiette spécifique).	Paiement de la taxe unique de 12.000 F en tant qu'installation soumise à autorisation, et d'une redevance additionnelle pour risque particulier.	Idem réacteurs nucléaires de puissance.	Non prévu par les directives Seveso.

## **8. ANNEXE N°8 : L'AMIANTE**

La multiplication récente des procédures judiciaires émanant des victimes de l'amiante et l'annonce de 100 000 décès probables liés à une exposition répétée et prolongée à cette substance d'ici à 2025 mettent au cœur de l'actualité l'un des problèmes les plus sensibles de la sécurité industrielle, longtemps sous-estimé.

### **8.1. Une prise de conscience et une prévention tardives des effets de l'amiante**

Les minéraux fibreux composant l'amiante ont été abondamment utilisés dans la construction et l'industrie textile. Décelé dès 1906 par l'inspection du travail, le risque résultant de l'inhalation des particules d'amiante a été rapidement confirmé : la reconnaissance de certaines lésions pulmonaires comme maladies professionnelles intervient en 1950 et la relation entre l'exposition à l'amiante et le mésothéliome (cancer) est établie en France en 1963, parallèlement à des études concordantes menées aux Etats-Unis et au Royaume Uni.

Toutefois, les premières mesures fixant une valeur limite d'empoussièrement en milieu professionnel et interdisant le flocage ne datent respectivement que de 1977 et 1978, alors que les dispositions équivalentes sont intervenues au Royaume Uni dès 1931. Il faut en outre attendre les directives européennes de 1983 et 1991 pour que les normes soient progressivement abaissées. Encore a-t-il fallu quatre ans pour transposer le premier texte, retard qui a entraîné la condamnation de l'Etat par le tribunal administratif de Marseille en mai 2000. Le délai très long d'apparition de la maladie a engendré une sous-estimation systématique du danger et un défaut corrélatif d'anticipation. Le rapport de l'INSERM de 1996 n'a fait que corroborer des données connues. Cette situation a été aggravée par la faiblesse des dispositifs de recherche toxicologique et épidémiologique et l'insuffisance de la coordination interministérielle, qui explique, par exemple, que le cas du campus de Jussieu soit confié au seul ministère de l'Education.

La déficience de la prévention apparaît à présent corrigée. Anticipant la directive européenne de 1991, prenant effet en 2005, la France a interdit tout usage de l'amiante (décret du 26 décembre 1976), sous réserve de dérogations limitées courant jusqu'en 2002. Un programme national de désamiantage a été lancé, assorti d'aides aux collectivités locales pour les établissements scolaires et aux particuliers. Toutefois, pour être pleinement efficace, ce dispositif appelle des contrôles rigoureux et une vigilance soutenue.

### **8.2. Une prise en charge insuffisante des victimes**

La reconnaissance par la Sécurité Sociale des maladies liées à l'amiante et leur indemnisation restent limitées et difficiles. Un tournant a été pris après la publication du rapport Got (1998), par l'instauration d'une allocation de retraite anticipée à 50 ans et la simplification des démarches requises. La réparation demeure cependant forfaitaire et partielle. Aussi les instances devant les tribunaux des affaires sociales et les demandes d'indemnisation déposées auprès des commissions d'indemnisations des victimes d'infraction (placées auprès des tribunaux de grande instance) se sont-elles multipliées. La justice commence à faire droit à ces requêtes mais les procédures sont encore longues et complexes, en raison de la résistance des employeurs et de l'insuffisance des fonds mis à la disposition des commissions d'indemnisation. La mise en jeu de plus en plus fréquente de la responsabilité pénale des employeurs tant publics que privés, concomitante à l'augmentation du nombre de décès et de maladies déclarées, nécessite indéniablement un dispositif global et de long terme.

## **9. ANNEXE N°9 : LE NAUFRAGE DU PÉTROLIER ERIKA**

Le 11 décembre 1999, le pétrolier ERIKA, en provenance de Dunkerque et chargé d'une cargaison de 30 000 tonnes de fioul N°2, a sombré au large de la Bretagne sud.

Après le déclenchement des opérations par la préfecture maritime pour l'Atlantique sur la base des informations fournies par le CROSS d'Etel, l'équipage a pu être évacué par les moyens de la Marine nationale, dans des conditions très difficiles. Il n'a toutefois pas été possible d'éviter qu'une partie importante de la cargaison ne se répande en mer. La pollution qui s'en est suivie, très difficile à combattre en raison de la nature du produit transporté, a souillé plusieurs centaines de kilomètres de côtes depuis la pointe de la Bretagne jusqu'à la Gironde. Son importance a justifié le déclenchement des plans POLMAR-Mer par la préfecture maritime et POLMAR-Terre dans plusieurs départements.

Après ce naufrage, plusieurs enquêtes ont été diligentées : judiciaires, technique par le BEA-Mer ou parlementaires.

### **9.1. Quelques problèmes soulevés par le naufrage**

- Les insuffisances d'un arsenal juridique présentant des lacunes du point de vue de la clarté et de la cohérence (articulation entre normes internationale, européenne et nationale).
- Des dysfonctionnements opérationnels, tant en matière de coordination entre les autorités civiles et la Marine nationale, qu'entre les différents ministères et services déconcentrés intervenant dans la mise en œuvre des plans POLMAR-Terre. Ces difficultés ont pu causer un réel déficit de communication de l'Etat, tant au plan national qu'à l'échelon local.

### **9.2. Recommandations des différents rapports et missions d'enquête**

- Renforcer la sécurité des transports maritimes de matières dangereuses et polluantes. Cette action, qui doit être menée au plan international dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) comme à l'échelon européen, a d'ores et déjà bénéficié de l'engagement du gouvernement français. Celui-ci entend profiter de l'actuelle présidence française de l'Union Européenne pour renforcer le système européen de surveillance et de contrôle des trafics maritimes.
- Renforcer les moyens de lutte contre la pollution. S'agissant du plan POLMAR-Mer, les différents rapports ont relevé de graves carences dans la diffusion et la circulation des informations de la part des différentes autorités maritimes. Il conviendrait sans doute d'ajouter à POLMAR-Mer un véritable plan POLMAR-Communication, afin de pallier ces défaillances.
- Pour la mise en place et la coordination des plans POLMAR-Terre, le constat est plus sévère. L'instruction POLMAR du Premier Ministre du 17.12.97, qui précise notamment les dispositions en matière de coordination des opérations et des moyens, n'a absolument pas été suivie, tant au niveau national qu'au plan local. Les instructions concernant la mise à jour des plans tous les cinq ans et la conduite d'exercices réguliers n'ont ainsi pas été respectées, sauf dans le Finistère.
- L'amélioration des procédures et dispositifs bénéficierait du renforcement du rôle du Secrétariat général de la mer à l'échelon central, de l'affirmation de la zone de défense comme espace de coordination interdépartemental et d'une meilleure pratique des plans et des exercices de simulation.

## **10. ANNEXE N°10 : RÉSULTATS D'UNE ENQUÊTE EFFECTUÉE AUPRÈS DE 20 PRÉFECTURES SUR LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET LA SÉCURITÉ DU CITOYEN**

### **10.1. Méthodologie**

Afin de mieux appréhender le rôle joué par les préfets dans la prévention des risques technologiques et évaluer la mise en œuvre au niveau local des politiques publiques en la matière, nous avons adressé un questionnaire à 29 préfectures dont nous pensions qu'elles étaient, pour des raisons géographiques, démographiques ou industrielles, particulièrement concernées par ces questions. Le questionnaire comprenait 17 questions qui portaient sur :

- l'activité des structures de concertation (CARIP, CLI)
- l'existence des documents destinés à informer le public sur les risques auxquels il est exposé
- l'organisation des services déconcentrés concernés par la prévention des risques technologiques (existence d'un SDACR, intégration des risques technologiques dans le projet territorial, mise en œuvre des instruments prévus par la Charte de la déconcentration)
- le degré de préparation des plans d'urgence (nombre de PPI rédigés et testés)
- l'activité du CDH.

20 préfectures<sup>59</sup> ont répondu à notre questionnaire, soit un taux de retour de 69 %.

### **10.2. Résultats**

#### **10.2.1. L'activité des structures de concertation**

- 95 % des départements ayant répondu au questionnaire ont mis en place une CARIP.
- Parmi les départements disposant d'une CARIP, 68 % en ont organisé une réunion au cours des 12 derniers mois.
- Les CLI mises en place dans les départements abritant des centrales nucléaires pour informer les citoyens sur les conditions d'exploitation de ces dernières se réunissent en moyenne 5 fois par an, le nombre effectif variant entre 1 et 8.

#### **10.2.2. L'existence des documents d'information**

- Dans les 20 départements interrogés, 1038 DCS, couvrant soit les risques naturels soit les risques technologiques, ont été rédigés par les services préfectoraux et notifiés aux maires.

---

<sup>59</sup> Il s'agit des préfectures des Alpes-Maritimes, des Ardennes, du Bas-Rhin, du Calvados, de la Charente-Maritime, du Finistère, de la Gironde, de l'Hérault, de l'Ille-et-Vilaine, du Loiret, du Maine-et-Loire, de la Meurthe-et-Moselle, de la Moselle, du Nord, du Pas-de-Calais, du Rhône, de la Seine-Maritime, de la Seine-et-Marne, du Var et du Val-d'Oise.

- Dans ces mêmes départements, 131 DICRIM ont été rédigés par les maires.
- Par ailleurs, 50 PCA ont été mis en place par les maires.

### **10.2.3. L'organisation des services déconcentrés**

- 95 % des départements ayant répondu au questionnaire ont rédigé un SDACR.
- 25 % de ces départements ont mis en place une des structures prévues par la Charte de la déconcentration en vue d'optimiser l'organisation des services déconcentrés concernés par la prévention des risques technologiques.
- 63 % des départements ayant rédigé leur projet territorial ont intégré la prévention des risques technologiques dans ce document.

### **10.2.4. La préparation des plans d'urgence**

- Dans les départements ayant répondu au questionnaire, 73 % des PPI couvrant des installations Seveso I ou des centrales nucléaires ont été rédigés.
- 70 % des départements ont organisé au moins un exercice au cours des douze derniers mois pour tester un de leurs PPI.
- 30 % ont par ailleurs réalisé au moins un exercice afin de tester l'organisation des secours en cas d'événements graves impliquant une grande infrastructure (port, tunnel, gare de triage...).

### **10.2.5. L'activité du CDH**

- Dans les départements ayant répondu au questionnaire, le CDH se réunit en moyenne 11 fois par an. Des différences notables peuvent toutefois être observées selon les départements puisque le nombre de réunions varie entre 2 et 22.
- 82 arrêtés d'autorisation d'exploitation pour des installations classées sont pris en moyenne chaque année par les préfets, le nombre effectif variant entre 20 et 325.

## **11. ANNEXE N°11 : RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS**

### **11.1. Améliorer la lisibilité des sources juridiques**

**Proposition n°1** : codifier les textes relatifs à la prévention et à la gestion des risques technologiques

### **11.2. Réformer l'organisation administrative**

**Proposition n°2** : instituer dans les phases de prévention et d'après-crise, pour chaque type de risque, un ministère *chef de file*

**Proposition n°3** : rationaliser le dispositif de veille, et intégrer en particulier dans la future Agence française de sécurité sanitaire environnementale les instituts spécialisés dans l'étude des risques chroniques

**Proposition n°4** : faire de la MARN un outil de soutien général au profit des services déconcentrés dans leur mission de préparation et de test des plans d'urgence

**Proposition n°5** : activer systématiquement le Centre Opérationnel et d'Aide à la Décision (COAD) en cas de crise majeure

**Proposition n°6** : renforcer le rôle des SIDPC

**Proposition n°7** : rationaliser l'organisation au niveau zonal

**Proposition n°8** : mieux exploiter au plan local les potentialités du projet territorial et les dispositifs de coordination créés par la charte de la déconcentration

**Proposition n°9** : structurer et systématiser le travail en commun

**Proposition n°10** : organiser des formations communes aux différents acteurs chargés de la prévention et de la gestion du risque technologique

**Proposition n°11** : élargir la composition et les moyens de la cellule opérationnelle de défense (COD)

**Proposition n°12** : centraliser la communication de crise autour du préfet

**Proposition n°13** : mettre en place un réseau d'experts placés auprès du préfet de zone

**Proposition n°14** : systématiser le retour d'expérience, en créant en particulier un Groupement d'Intérêt Public (GIP) national spécialisé dans ce domaine

### **11.3. Rationaliser les relations avec les partenaires de l'Etat**

**Proposition n°15** : accroître la participation des collectivités locales au contrôle des établissements classés pour la protection de l'environnement

**Proposition n°16** : mieux impliquer les industriels dans la phase préventive en encourageant les chartes de bonne conduite et les mécanismes de certification

**Proposition n°17** : associer les travailleurs, directement ou par leurs institutions et organisations représentatives, à la gestion du risque

### **11.4. Répondre aux attentes du public en matière d'information et améliorer le débat public sur les risques technologiques**

**Proposition n°18** : mettre en place des observatoires sur l'environnement industriel dans le cadre des SPPPI

**Proposition n°19** : attirer l'attention sur les risques particuliers liés aux canalisations

**Proposition n°20** : sensibiliser les populations aux risques technologiques à travers l'école

**Proposition n°21** : élargir la saisine de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques

**Proposition n°22** : expérimenter les conférences de consensus au niveau départemental

# LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

## France

### Administrations centrales

#### Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

M. Denis DUMONT, Chef du BARPI

Mme Marie-Pierre NERARD, Bureau de la prévention des inondations et du domaine public fluvial, Direction de l'eau

#### Ministère de la défense

Colonel Alain LEMESRE, Chef d'Etat-Major de la gendarmerie maritime

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, secrétariat d'Etat à l'industrie

M. Philippe CRUCHON, Service technique de l'énergie technique et des grands barrages,

M. Robert ESTIVAL, Responsable du service canalisations, Sous-direction de la sécurité industrielle, Direction de l'Action Régionale et des Petites et Moyennes Industries

Roger FLANDRIN, Chef du département du gaz et des appareils à pression, Secrétariat d'Etat à l'industrie, Sous-direction de la sécurité industrielle,

M. LACOSTE, Directeur de la Direction de la Sécurité des Installations Nucléaires (DSIN)

Yves MARTIN, Ingénieur général des mines, Conseil Général des Mines

#### Ministère de l'emploi et de la solidarité

M. Marc BOISNEL, Sous-directeur des Conditions de Travail et de la Protection contre les Risques du Travail, Direction des Relations du Travail

Jean-Luc GODET, Chef du bureau de la radioprotection, Direction générale de la santé

M. Yves MARCHAND, Chef du Bureau des Risques des Milieux, Sous-direction de la Veille Sanitaire, Direction Générale de la Santé

Mme Caroline PAUL, Bureau de la protection de la santé en milieu de travail, Sous-direction des conditions de travail et de la protection contre les risques du travail, Direction des Relations du Travail

Marie-Noëlle ROUXEL, Bureau de la sécurité des équipements , Sous-direction des conditions de travail et de la protection contre les risques du travail, Direction des Relations du Travail

### **Ministère de l'intérieur**

M. BERTOUL, Directeur de la DTI, Ministère de l'intérieur

M. Thierry BOUFFORT, Colonel, chargé de mission, Mission d'Appui à la gestion du Risque Nucléaire (MARN), Direction de la Défense et de la Sécurité Civile

M. DESCHAMPS, Préfet, Directeur du bureau permanent, Secrétariat Général de Coordination Interministérielle de Sûreté Nucléaire

M. René FEUNTEUN, Chef du bureau des risques naturels et technologiques, Direction de la Défense et de la Sécurité Civile

Mme Catherine GUENON, Adjointe au chef du bureau des risques naturels et technologiques, Direction de la défense et de la sécurité civile

M. Claude ROELS, Chargé de mission, Mission d'Appui à la gestion du Risque Nucléaire (MARN), Direction de la Défense et de la Sécurité Civile

M. TIROT, Responsable de la sécurité des systèmes d'information, Direction des Transmissions et de l'informatique

### **Ministère de l'équipement, des transports et du logement**

M. André GASTAUD, Adjoint au chef de la mission du transport des matières dangereuses

M. RONCIERE, Secrétaire Général à la Mer

### **Services du Premier ministre**

M. Jean-Marie DUCROS, Sous-directeur de la prospective et de la planification de sécurité, SGDN

### **Services déconcentrés**

#### **Préfectures**

M. Pierre BARATON, Préfet du département des Ardennes

M. Emmanuel BERTHIER, Secrétaire Général, Préfecture de Finistère

M. Daniel CANEPA, Préfet du département du Var, Ancien Directeur de la Sécurité Civile, Ministère de l'Intérieur

Commandant CHOQUART, adjoint au préfet maritime pour l'action de l'Etat en mer



M. DUHALDEBORDE Directeur de cabinet du préfet de la Région des Pays de Loire

M. Jean-Michel FROMION, Sous-Préfet d'Istres, Département des Bouches-du-Rhône

M. Gilles GAUDICHE, Directeur de Cabinet, Préfecture de Finistère

Mme Josiane GILBERT, chef du SIRACEDPC, Préfecture des Bouches-du-Rhône

M. Claude JAVAUDIN, Adjoint au chef du SIRACEDPC, Préfecture de la Région Rhône-Alpes

Amiral LAGANE, Préfet maritime Manche-mer du Nord

M. Louis LEFRANC, Directeur de Cabinet du Préfet des Bouches-du-Rhône, Préfet de la Région Provence Alpes Côte d'Azur

M. MALTETE, chef du SIRACEDPC, Nantes

M. SCHWEITZER, Chef de Cabinet du Préfet délégué à la Sécurité et à la Défense, Préfecture de la Région Rhône-Alpes

M. Yves SEGUY, Directeur de Cabinet du Préfet du département des Ardennes

M. VELUT, Commissaire en chef de la Marine, chef de division « Action de l'Etat en Mer », Préfecture maritime de Brest

## **DRIRE**

M. Michel BOUTARD, Chef de groupe de Subdivisions du Rhône, DRIRE Rhône-Alpes

M. Pascal BOUTEFOY, Responsable pour le contrôle des barrages, DRIRE Lorraine

M. CAHEN, Sous directeur à la sous direction industrielle, DRIRE d'Alsace,

M. François CHAMPEIX, Chargé des risques industriels, DRIRE Provence Alpes Côte d'Azur

M. Philippe FRICOU, Adjoint au chef du Service Régional de l'Environnement Industriel, DRIRE Rhône-Alpes

M. GERMINET, Directeur Régional de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement des Pays de Loire

M. Jean-François GUERIN, Ingénieur divisionnaire de l'industrie et des mines, DRIRE de Haute-Normandie

M. Guillaume TEXIER, Chef de la division environnement, DRIRE des Pays de Loire

### **Autres services déconcentrés**

Commandant BONJOUR, Chef du service prévision du SDIS 33

M. Jean-Marie COUPU, Directeur Départemental, Direction départementale des affaires maritimes de la Manche

M. Alain GUILLARD, Service santé-environnement, DDASS Bas-Rhin

M. André-Yves LEGROUX, Directeur Départemental, Direction départementale des affaires maritimes du Finistère

M. Guy LEPOUTRE, DST, Alsace

M. PETIT, Directeur adjoint DDETFP, Bas-Rhin

### **Etablissements publics**

M. Rémi CHARDON, Préfet, Président d'Autoroute et Tunnel du Mont Blanc

M. Michel GIRIN, Directeur, CEDRE

M. Jean-Philippe PINEAU, Mission expertise, INERIS

### **Collectivités locales**

M. BOURGUIGNON, Député maire de Sotteville-lès-Rouen

M. COLIN, IPGR (Institut de Prévention et de Gestion des Risques Urbains), Mairie de Marseille

M. Claude COLLIN, Directeur de la Direction de la Prévention et de la Protection, Mairie de Marseille

M. Pierre-Marie DUHAMEL, Maire d'Aumale, Conseiller général de Haute-Normandie, Secrétaire de l'Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (ANCMRTM)

M. Michel GUILLON, Secrétaire général Pais VI

M. Paul LOUIS, Secrétaire de l'ANCMRTM (dite « association des maires Seveso », Mairie de Feyzin

Mme MARQUET, Maire de Chooz

Mme Angèle ORARD, Président par intérim de l'Association Nationale des Communes pour la Maîtrise des Risques Technologiques Majeurs, Maire de Feyzin

M. Michel REPELIN, Maire de Collonges-au-Mont-d'Or, Président du groupe sécurité industriel du SPIRAL de Lyon

M. André RENAULT, Maire de Saint-Pierre-la-Garenne (Eure)

M. ROSSI, Maire Adjoint de Fos-sur-Mer, Département des Bouches-du-Rhône

M. Charles VIERLING, Conseiller technique, Conseil Régional d'Alsace

### **Associations**

M. Michel SACHER, Directeur du CYPRES, Centre d'Information du Public pour la Prévention des Risques industriels et la protection de l'environnement

### **Entreprises/Industriels**

M. BRANA, Directeur de l'usine NOVARTIS AGRO de Saint-Pierre la Garenne(Eure)

M. Francis DAUCHELLE, Division hydraulique, Electricité de France,

M. Alain DEPORT, Responsable des Relations extérieures du site pétrochimique Shell -Berre, ville de Berre l'Etang, Délégué Général de Shell Développement

M. GIRAUD, Responsable du département sécurité à l'usine Novartis Agro de Saint-Pierre la Garenne (Eure)

M. Jean-Georges HEINZ, Chargé de mission Direction de la Stratégie, Délégation Environnement, SNCF

M. Luc HIMPENS, Chef de mission Sûreté-Qualité, Centre Nucléaire de Production d'Electricité de Chooz

M. JANSENS, Directeur de l'usine CLARIANT de Trosly sur Breuil près de Compiègne (Oise, Picardie)

Anne KERHOAS, Bureau VERITAS, Responsable risques industriels à la Direction industrie

M. Henri PINON, Ancien chef du bureau sécurité maritime à VERITAS

M. Marcel RICORD, Président de la commission sécurité des procédés de prévention pour la maison de la chimie Rhône-Alpes, Représentant industriel dans le SPIRAL, Maison de la Chimie

M. SOLA, Directeur adjoint de la communication de GDF

M. UYTTERHAEGEN, Directeur du département Technique de l'Union des Industries Chimiques (UIC)

### **Experts**

M. Gilbert BOUTTE, Colonel des Sapeurs-Pompiers, Chef de l'Etat-Major de Sécurité Civile de Lyon, Expert en gestion de crise auprès de l'ONU, Chercheur au CNRS

M. DESCHANELS, Professeur de Cinétique à Paris I

M. DONZE, Chercheur spécialisé dans la géographie industrielle, Université Jean Moulin – Lyon 3 – Faculté des Lettres et civilisations, Centre de recherche en Géographie et Aménagement

M. OGE, Chargé de recherche au CNRS (Crésal) de Saint-Étienne

## **Europe**

### **Commission européenne**

M. Neil MITCHISON, Centre de recherche d'Ispra, Direction Générale de l'Environnement

M. Jürgen WETTIG, Administrateur principal, DG Environnement, (ex DG XI)

### **Espagne**

Mme Antonia AGARCES, Unité risque chimique, Direction Générale de Protection Civile, Ministère de l'Intérieur

M. Emilio MENENDEZ ELVIRA, Responsable de l'unité transport et distribution, Ministère de l'Industrie et de l'Energie

M. Mariano GONZALEZ SAEZ, Conseiller du Ministre de l'Environnement, Ministère de l'Environnement

M. Javier REIG REDONDO, Conseiller du Président pour les relations internationales, Conseil de Sécurité Nucléaire

M. Juan Pablo LAHORE, Conseiller technique pour les relations internationales, en charge de l'Ecole Nationale de Protection Civile, Direction Générale de Protection Civile, Ministère de l'Intérieur

M. Francisco RUIZ BOADA, Responsable de l'Unité risque chimique, Direction Générale de Protection Civile, Ministère de l'Intérieur

### **Pays-Bas**

M. Sebe BUITENKAMP, Directeur Général de la protection de l'environnement, Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

### **Belgique**

M. BAIR, Commissaire d'Arrondissement de la Province de Namur

M. FAQUE, Responsable de la sécurité civile de la Province de Namur

## **Allemagne**

Dr Hermann BOLZ, Directeur de service, Direction-sud des autorisations d'installations des industries dangereuses(Land du Rheinland-Pfalz)

Mme. Renate BUCHMÜLER KIRCHHARDT, Service de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire, Ministère fédéral de l'environnement

Dr Ludwig DINKLOH, Chef de la division « Sécurité des installations dangereuses et transport des matières premières », Ministère fédéral de l'environnement

Hans-Joseph von EYSS, Chef de service à la Direction de la sûreté nucléaire, Ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire

M. Walter JUNG, Service de la sécurité des installations dangereuses et transport des matières premières, Ministère de l'environnement

Dr Willy B. MARZI, Agence fédérale de la protection civile

Dr UTH, Office fédéral de l'environnement

## **Grande Bretagne**

Dr Lawrence GOLOB, HSE

M. Tony LEWIS, Emergency Planning Division, Central Government Contingency Planning Group, Home Office

Graham LIPPATT, Emergency Planning Division, Central Government Contingency Planning Group, Home Office

M. Barrie MALONEY, Emergency Planning Division, Telecoms group, Home Office

M. Mark PORTER, Emergency Planning Division, Central and local Government group, Home Office

M. Roger TREGUNO, Chemicals Risk Management, Chemicals and Biotechnology Division  
Department of the Environment, the Transports and the Regions

## LISTE DES SIGLES UTILISÉS

**AFSSA** : Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments  
**AFSSE** : Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale  
**AFSSPS** : Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé  
**ANCMRTM**, Association Nationale des Communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (association des maires Seveso)  
**ARIA** : Analyse, Recherche et Information sur les Accidents  
**ATRIG** : Autoridade Tecnica de Riscos Industriais Graves, Autorité Interministérielle Technique pour les Risques Industriels Graves, autorité compétente du Portugal  
**BARPI** : Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles, bureau d'analyse relevant du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, localisé à Lyon  
**BEA-Mer** : Bureau Accident Mer, du ministère des Transports  
**CC** : Commission de Concertation  
**CARIP** : Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive  
**CIRCOSC** : Centre Interrégional de Coordination Opérationnelle de la Sécurité Civile  
**CDH** : Conseil Départemental d'Hygiène  
**CEDRE** : Centre d'Etudes de Documentation et de Recherches sur l'eau  
**CES** : Conseil Economique et Social  
**CHSCT** : Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail  
**CIINB** : Commission Interministérielle des Installations Nucléaires de Base  
**CIRCOSC** : Centre Interrégional de Coordination de la Sécurité Civile  
**CLI** : Commission locale d'Information  
**CLIS** : Commission Locale d'Information et de Surveillance  
**COD** : Cellule Opérationnelle de Défense  
**COAD** : Centre Opérationnel d'Aide à la Décision  
**CROSS** : Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage  
**CSN** : Conseil de Sécurité Nucléaire (Espagne)  
**CTPB** : Comité Technique Permanent des Barrages  
**CYPRES** : Centre d'information du public pour la prévention des risques industriels et la protection de l'environnement  
**DCS** : Documents Communaux Synthétiques  
**DDAF** : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt  
**DDASS** : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales  
**DDSC** : Direction de la Défense et de la Sécurité Civile  
**DDE** : Direction Départementale de l'Equipement  
**DDRM** : Dossiers Départementaux des Risques Majeurs  
**DDTEFP** : Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle  
**DICRIM** : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs  
**DIG** : Déclaration d'intérêt Général  
**DIREN** : Direction Régionale de l'Environnement  
**DPPR** : Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques  
**DRCA** : Direction Régionale du Commerce et de l'Artisanat  
**DRCE** : Direction Régionale du Commerce Extérieur:  
**DRE** : Direction Régionale de l'Equipement  
**DRIRE** : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement  
**DSIN** : Direction de la Sécurité des Installations Nucléaires  
**DSV** : Direction des Services Vétérinaires  
**EMZ-SC** : Etat Major de Zone - Sécurité civile  
**ESOL** : Etablissement de Soutien Opérationnel et Logistique  
**FNE** : France Nature Environnement, fédération nationale des associations de protection de la nature et de l'environnement, reconnue d'utilité publique

**GIP** : Groupement d'Intérêt Public  
**HSC** : Health and Safety Commission  
**HSE** : Health and Safety Executive  
**ICPE** : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement  
**IFEN** : Institut Français de l'Environnement  
**IFREMER** : Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer  
**ILGRA** : Interdepartmental Liaison Group on Risk Assessment  
**INERIS** : Institut National de l'Environnement Industriel et des risques  
**INRS** : Institut National de Recherche sur la Sécurité  
**INESC** : Institut National d'Etudes sur la Sécurité Civile  
**INSERM** : Institut National de la Santé Et de la Recherche Médicale  
**IPSN** : Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire  
**IVS** : Institut de Veille Sanitaire  
**MAHB** : Major Accident Hazards Bureau, bureau des risques majeurs, rattaché à la commission européenne  
**MARN** : Mission d'Appui au Risque Nucléaire  
**MARS** : Major Accident Reporting System  
**OGZD** : Officier Général de Zone de Défense  
**OMI** : Organisation Maritime Internationale  
**OPRI** : Office de Protection contre les Rayonnements Ionisants  
**ORSEC** : ORganisation des SECours  
**PC** : Poste de Commandement  
**PIG** : Projet d'Intérêt Général  
**PPI** : Plan Particulier d'Intervention  
**POI** : Plan d'Opération Interne  
**POS** : Plan d'Occupation des Sols  
**RFF** : Réseau Ferré de France  
**SGDZ** : Secrétariat Général de Zone  
**SDACR** : Schéma Départemental d'Analyse et de couverture des Risques  
**SDIS** : Service Départemental d'Incendie et de Secours  
**SGCISN** : Secrétariat Général de Coordination Interministérielle de la Sûreté Nucléaire  
**SGM** : Secrétariat Général à la Mer  
**SIDPC** : Services Interministériels de Défense et de Protection Civile  
**SIRACEDPC** : Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de Protection Civile  
**SIT** : Système d'Information Territorial  
**SPPPI** : Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions et des Risques  
**SPIRAL** : Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions et des Risques dans l'agglomération lyonnaise  
**TMD** : Transport de Matières Dangereuses  
**TNO** : Institut des sciences environnementales, de l'énergie, de la recherche et des processus d'innovation au Pays-Bas  
**UBA** : Umweltbundesamt (ministère allemand de l'Environnement)  
**ZEMA** : Zentrale Melde - und Auswertestelle für Störfälle und Störungen in verfahrenstechnischen Anlagen

# BIBLIOGRAPHIE

## Législation

### Principaux actes communautaires

- Directive du Conseil du 24 juin 1982 , concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, dite « Seveso I » (82/501/CEE)
- Directive du Conseil du 19 septembre 1983 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail (83/477 :CEE)
- Directive du Conseil du 17 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (85/337/CE)
- Directive du Conseil du 19 mars 1987 concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante (87/217/CEE)
- Directive du Conseil du 24 novembre 1988 concernant la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère (88/610/CEE)
- Directive du Conseil du 21 novembre 1994 concernant le rapprochement des législations des Etats membres concernant le transport des marchandises dangereuses par route (94/55/CE)
- Directive du Conseil du 9 décembre 1996, concernant les dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite « Seveso II » (96/82/CE)

### Principales législations nationales

#### Allemagne

- Loi fédérale sur la protection des nuisances du 15 mars 1974 (BImSchG, Bundesmissionsschutzgesetz)
- 12<sup>ème</sup> règlement de la loi sur le contrôle des nuisances du 22 septembre 1991 (Störfallverordnung)
- Loi fédérale du 25 mars 1997, relative à la protection civile

#### Belgique

- Arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 1985 insérant dans le règlement général pour la protection du travail des mesures particulières applicables aux rapports dans certaines activités industrielles
- Loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles
- Décret du 28 juin 1985 pour la région flamande
- Décret du 11 septembre 1988 pour la région wallonne
- Ordonnance du 30 juillet 1992 pour la région bruxelloise

#### Espagne

- Loi 2/1985 du 21 janvier 1985, sur la protection civile
- Décret Royal 888/1986 du 21 mars 1986, sur la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission nationale de protection civile
- Décret royal 886/1988 du 15 juillet 1988, sur la prévention des accidents majeurs



- Décret Royal 407/1992 du 24 avril 1992, d'approbation de la norme fondamentale de protection civile
- Loi 6/1997 du 14 avril 1997 relative à l'organisation et au fonctionnement général de l'administration déconcentrée de l'Etat
- Décret Royal 1254/1999 du 16 juillet 1999 d'approbation de mesures de contrôle des risques liés aux accidents dans lesquels interviennent des substances dangereuses

## France

### □ *Organisation administrative*

- Décret n°72-880 du 29 septembre 1972 instituant un corps de préfets délégués pour la police auprès des préfets de département
- Décret n°82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissements publics
- Décret n°88-573 du 5 mai 1988 relatif au Conseil départemental d'hygiène
- Décret n°89-666 modifiant le décret n°82-389 du 10 mai 1982 et instituant les préfets adjoints à la sécurité en remplacement des préfets délégués pour la police
- Décret n°89-743 du 2 octobre 1989 fixant la liste des départements dans lequel un préfet adjoint pour la sécurité est nommé auprès du préfet
- Décret n°91-1139 du 4 novembre 1991 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement
- Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
- Décret n°92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration
- Décret n° 93-449 du 23 mars 1993, relatif aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
- Circulaire du 26 mars 1993 du ministère de l'intérieur relative à l'organisation des Services interministériels de défense et de protection civile, non publiée au JO
- Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- Décret n°99-895 du 20 octobre 1999, relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements
- Circulaire du 20 janvier 1999, du ministère de l'environnement, présentant le programme triennal de l'inspection des installations classées
- Décret n° 2000-555 du 21 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale de la défense
- Décret n° 2000-558 du 21 juin 2000 fixant l'organisation militaire territoriale
- Décret n° 2000-559 du 21 juin 2000 portant organisation générale de l'armée de terre
- Décret n° 2000-560 du 21 juin 2000 modifiant le décret no 91-673 du 14 juillet 1991 portant organisation de la gendarmerie nationale
- Décret n° 2000-561 du 21 juin 2000 modifiant le décret no 65-1103 du 15 décembre 1965 relatif à l'organisation des transports pour la défense
- Décret n° 2000-562 du 21 juin 2000 modifiant le décret no 83-321 du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des préfets en matière de défense de caractère non militaire
- Art L.1424-2 CGCT relatif aux services d'incendie et de secours

### □ *Protection civile, organisation des secours*

- Arrêté du ministre de l'intérieur du 7 novembre 1967

- Décret n°83-321 du 20 avril 1983, relatif aux pouvoirs des commissaires de la République en matière de défense de caractère non militaire
- Circulaires du ministère de l'intérieur du 18 décembre 1987, relatives à la gestion des risques et des crises
- Circulaires du ministère de l'intérieur du 30 mars 1992 relatives à la gestion des risques et des crises
- Circulaires du ministère de l'intérieur du 26 mars 1993 relatives à la gestion des risques et des crises
- Décret n° 78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer
- Loi n°87-585 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs
- Décret n°88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence pris en application de la loi du 22 juillet 1987
- Circulaire du ministre de l'environnement du 30 décembre 1991 relative à l'articulation entre le POI et les plans d'urgence visant les installations classées
- Loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours
- Loi n°96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs pompiers
- Décret n° 97-1225 du 26 décembre 1997, relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours

□ *Protection de l'environnement, installations classées, information des citoyens sur les risques*

- Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature
- Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement
- Décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976
- Circulaire du 28 décembre 1983 du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'environnement et de la qualité de la vie, relative aux risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles
- Circulaire du 2 août 1985, du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, relative à l'application de l'instruction ORSEC « risques technologiques » concernant les installations classées
- Décret n°89-837 du 14 novembre 1989 relatif à la délimitation des périmètres dans lesquels peuvent être institués des servitudes d'utilité publique pris en application de la loi du 19 juillet 1976
- Lettre Circulaire du 24 juin 1992 du ministère de l'équipement du logement et des transports, relative à la maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles à risques
- Arrêté ministériel du 28 janvier 1993 fixant les règles techniques de l'information préventive des personnes susceptibles d'être affectées par un accident survenant dans une installation soumise à la législation des installations classées
- Décret n°93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques
- Arrêté du 1<sup>er</sup> mars 1993 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux rejets de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement (dit « arrêté intégré »)
- Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement
- Circulaire du Premier ministre du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin
- Code permanent Environnement et nuisances, feuillet 116 (15 mars 1999), Chap IV, Le régime fiscal des installations classées, taxe unique et redevance annuelle

- Arrêté du ministère de l'environnement du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation (transposition de Seveso II)

□ *Transport de matières dangereuses*

- Loi n°263 du 5 février 1942, relative au transport par chemin de fer, par route ou par voie de navigation intérieure des matières dangereuses.
- Décret n°77-1331 du 30 novembre 1977 relatif à certaines infractions à la réglementation sur le transport des matières dangereuses.
- Arrêté du 12 décembre 1994 relatif au règlement pour le transport des matières dangereuses (prescriptions routières et nomenclature alphabétique des matières).
- Arrêté du 5 décembre 1996, relatif au transport des matières dangereuses par route (dit "arrêté ADR") (Matières dangereuses n°1);
- Arrêté du 6 décembre 1996, relatif au transport des matières dangereuses par chemin de fer (dit "arrêté RID") (Matières dangereuses n°2)

□ *Barrages*

- Décret du 13 juin 1966 relatif au Comité Technique Permanent de Barrages
- Circulaire interministérielle n° 70-15 du 14 août 1970 relative à l'inspection et à la surveillance des barrages intéressant la sécurité publique
- Décret n° 90-394 du 11 mai 1990 relatif au code d'alerte national
- Décret n° 92-997 du 15 septembre 1992 relatif au plans particuliers d'intervention concernant certains aménagements hydrauliques
- Décret n°92-894 du 13 octobre 1994 relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique
- Circulaire du ministère de l'industrie, de la poste et des télécommunications du 23 mai 1997 relative à la surveillance des barrages de moyen importance, faisant partie de concessions des forces hydrauliques
- Circulaire du 13 juillet 1999 relative à la sécurité des zones situées à la proximité ainsi qu'aval des barrages et aménagements hydrauliques, face aux risques liés à l'exploitation des ouvrages

□ *Traitement des déchets*

- Loi n°91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs
- Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement
- Décret n°93-940 du 16 juillet 1003 portant application de la loi n°91-1381 du 30 décembre 1991, relatif à l'autorisation d'installation et d'exploitation d'un laboratoire souterrain.
- Décret n° 93-1410 du 29 décembre 1993 fixant les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets

□ *Italie*

- Décret du Président de la République n°175/88 du 17 mai 1988 sur les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles
- Décret du Président du Conseil du 31 mars 1989 sur l'application du décret du Président de la République n°175/88

- Décret du Président de la République du 20 mai 1991 transposant les modifications de la Directive Seveso
- Décret-loi n°160/95 sur la décentralisation des autorisations

□ *Pays-Bas*

- Loi sur la pollution de l'air de 1970
- Décret sur les installations de 1972
- Loi sur les conditions de travail, 1980
- Décret sur les rapports de Sécurité, 1981
- Loi sur les nuisances, 1981
- Loi sur les catastrophes, 1985
- Loi sur les risques majeurs de 1992
- Loi sur la protection de l'environnement de 1993

□ *Portugal*

- Décret-loi du 6 juin 1990 sur les études d'impact
- Décret-loi n°204/93 transposant la directive Seveso
- Décret-loi n°282/93 sur l'exercice de l'activité industrielle
- Arrêté n°744-B/93 sur la classification des activités industrielles
- Décret n°120/93 sur l'inspection de l'environnement

□ *Royaume Uni*

- Civil Defence Act, 1948
- Local Government Act, 1972
- Notification of Installations Handling Hazardous Substances Regulations (NIHHS), 1982
- Health and Safety at Work Act (HSWA), 1985
- Control of Industrial Major Accident Hazard (CIMAH) Regulations, 1984 (Transposition Seveso I)
- Public Information for Radiation Emergencies Regulations (1985)
- Civil Protection in Peacetime Act, 1986
- The Control of Abestos at work Regulations, 1987
- Environmental Protection Act, 1990
- The Abestos (Prohibitions) Regulations 1992
- Civil Defence Regulations, 1993
- Chemicals (Hazardous Information and Packaging for supply) Regulations 1994
- Control of Industrial Major Accident Hazard (COMAH) Regulations, 1999 (Transposition de Seveso II)

## Ouvrages

BOURDEAUX Isabelle, GILBERT Claude : « Procédures de retour d'expérience, d'apprentissage et de vigilance organisationnels », Grenoble, CNRS, septembre 1999.

CHARBONNEAU Simon, « La gestion de l'impossible : la protection contre les risques techniques majeurs », Paris : Economica, 1992.

DELCOMP Alain (dir), « Les collectivités décentralisées de l'Union européenne », Paris, La Documentation française, 1994

DENIS, Hélène, « Comprendre et gérer les risques sociotechniques Majeurs », Ecole Polytechnique de Montréal, 1998.

GOUBET André, « Les risques associés aux barrages », Paris, La houille blanche, 1979

DYE Vincent, « La sécurité civile en France », Paris, Presses universitaires de France, 1995

GILBERT Claude, (sous la direction de) « La catastrophe, l'élu et le préfet », Grenoble, PUG, 1990

GILBERT Claude, « Le pouvoir en situation extrême : catastrophes et politique », Paris, l'Harmattan, 1992

GODARD, Olivier, « Le Principe de précaution : dans la conduite des affaires humaines », Maison des sciences de l'homme, Paris, INRA, 1997.

HURANT Henri : « Le Préfet et la crise : étude sur le rôle du corps préfectoral dans la gestion des crises de sécurité civile », ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, direction de la Sécurité Civile, 1993.

KERVEN Georges Yves, « L'Archipel du Danger », Paris, Economica, 1995

LAGADEC Patrick, « Défaillances technologiques majeures et grandes situations d'urgence », Paris, ministère de l'industrie et de la recherche, 1984

LAGADEC Patrick, « La gestion des crises- outils de réflexion à l'usage des décideurs », McGraw-Hill, Paris 1991

LAGADEC Patrick, « Apprendre à gérer les crises, sociétés vulnérables, acteurs responsables », Paris Les éditions d'organisation, 1994.

LAGADEC Patrick, « Cellules de crise : les conditions d'une conduite efficace :Gouvernements, Ministères, Entreprises, Préfectures, Administrations, Municipalités, Régions, Médias, Organisations internationales, Organisations non gouvernementales, Associations, Syndicats », Paris, Les éditions d'organisation, 1996

LASCOUMES Pierre ; LE BOURHIS, Jean-Pierre, « L'environnement ou l'administration des possibles, la création des Directions Régionales de l'Environnement », Logiques politiques, L'Harmattan, 1997.

LASCOUMES Pierre, « Les politiques d'environnement, évaluation de la première génération : 1971-1995 », Paris, Edition Recherches, 1998

M. MORATA Franscec, « Dossier et débats », article Espagne l'administration territoriale en Europe, Paris IIAP, La Documentation française

ROMI, Raphaël, « Droit et administration de l'environnement », Montchrestien, Paris 1999

ROQUEPELO Philippe, « Entre savoir et décision, l'expertise scientifique : une conférence débat organisée par le groupe Science en question ». INRA, 1997.

## Articles et revues

BERTRAND, Alain, « Transport maritime et pollution accidentelle par le pétrole : faits et chiffres (1951-1999) », Paris, Technip, 2000

BON Pierre, CAMBOT Pierre “ Chroniques de vie administratives : Espagne ”, Annuaire européen d'administration publique, Vol. 20, 1997

P.H. BOTTELBERGHS, « Risk analysis and safety policy developments in the Netherlands », in Journal of Hazardous Materials 71 (2000)

CHARBONNEAU, Simon, « La nature du droit de la prévention des risques techniques », Revue française de droit administratif, 4 (3), mai-juin 1988

CNFPT, « Collectivités territoriales et gestion des risques majeurs », (dossier), Cahiers du CNFPT n°39 août 1993

COUETOUX Michel, ROHARD Gérard, VIRELY François, PILLONEL Claude, REPELIN Michel « Le risque industriel en Rhône-Alpes », Responsabilité et Environnement, octobre 1999- janvier 2000

DECROP Geneviève, GILBERT Claude, “L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs », Politiques et management public, vol.11, n°2, juin 1993

DAUSSIN CHARPANTIER Albert, « La gestion de crise, un métier » Administration, Octobre 1999

DESWARTE Stéphane, « Risques technologiques majeurs et installations classées », Juris-classeur Environnement, fasc.960, 1992

DSIN « Le retour d'expérience des exercices de crise nucléaire », (dossier), Contrôle, revue de l'autorité de sûreté nucléaire, n°132, janvier 2000

DUBOIS MAURY Jocelyne, « Assurance et gestion des risques », Juris-classeur Collectivités territoriales, fasc.2030, 1994

DUNGLAS Jean, « La sécurité des barrages », Bulletin du conseil général du G.R.E.F., mars 1988

DUCHENE François et MARTINAIS Emmanuel, « Gestion institutionnelle des risques : vers une autre prise en compte des habitants ? », in Responsabilité environnement, octobre 1996

ENA, « Sécurité et maîtrise des risques » (dossier), in ENA mensuel, n°283, juin-juillet 1998

FERAL Henri et LEFEVRE Yves, « La gestion des crises », in Administration, n°166, janvier-mars 1995

FREYSSELINARD Eric « L'évolution du corps préfectoral espagnol », Administration, n°177, octobre-décembre. 1997

GILBERT Claude et ZUANON Jean-Paul, « Situations de crise et risques majeurs : vers une redistribution des pouvoirs ? », Politiques et Management public, volume 9, n°2, juin 1991

IFEN, « L'environnement en France », Rapport 1999, Paris, Editions La découverte, 1999

IHESI, « La gestion de crise », Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 6, 4<sup>ème</sup> trimestre 1991

IIHESI, « Risque et démocratie », les cahiers de la sécurité intérieure, n° 38, 4<sup>ème</sup> trimestre 1999

KIHL Jean Paul, « Les sapeurs pompiers en France », Regards sur l'Actualité, n°259, mars 2000

LASCOUMES Pierre, « 'Information, arcane politique paradoxale », séminaire du programme des risques collectifs, CNRS, n°8 juin 1999

LALO Anne, « L'information du public sur les risques technologiques majeurs en France », Prévenir, n°24, 1er semestre 1993

LE CORNEC Erwann, « Les services d'incendie et de secours après la loi du 3 mai 1996 (aspects organiques) », Les petites affiches, n°118, 30 sept. 1996

MARTINAIS Emmanuel, « Gestion du risque industriel et conflits territoriaux, le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise », Revue de Géographie de Lyon, Vol. 71, 1<sup>er</sup> trimestre 1996

NEULLY, Marie Thérèse (dir.), « Gestion de Crise, crises technologiques et crise sociales », Cahiers de l'IPSA n°19, L'Harmattan, Paris, 1996

## **COLLOQUES ET SEMINAIRES**

Séminaire «Plans d'urgence, Suivi de la directive Seveso II Concernant les gares de triages», Organisé par la communauté des chemins de fer européens, Dijon, 18 et 19 avril 2000

## **RAPPORTS ET PUBLICATIONS ADMINISTRATIVES**

### **France**

ANCMRTM, Compte-rendu de l'Assemblée générale du 23 avril 1999

ASSEMBLEE NATIONALE, Proposition de résolution sur la sécurité maritime du transport pétrolier (Com (2000) 142 final / présentée par M. Alain BARRAU - (Documents législatifs de l'Assemblée nationale; n°2426, 25 mai 2000)

CHAMPSAUR Paul, et BERT, « Mission 2003 », Rapport au ministre de l'économie et des finances, janvier 2000.

COLLEGE DE LA PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES; « Le risque technologique et la démocratie », Paris, La Documentation française, 1994

COMMISSION EUROPEENNE, « Rapport sur la mise en œuvre de la directive 'Seveso' », Europe environnement n°554, supplément du 19 octobre 1999.

COMMISSION EUROPEENNE, « Rapport sur l'application dans les Etats membres de la directive 82/501/CEE du Conseil du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles pour la période 1994-1996 », JOCE, 12 octobre 1999

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, « Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erika : avis / du Conseil économique et social », séances des 28 et 29 mars 2000, Paris : Journal officiel, 2000.

CROSS Jobourg, bilan annuel 1999, brochure d'information, Direction des affaires maritimes, février 2000

CYPRES, dossier « Les transports des matières dangereuses en Provence », plaquette d'information, 2000

DPPR, «Rapport de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement», 1998

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, Promotion Fernand Braudel, « La Sécurité civile, Le Risque technologique majeur », Séminaire d'administration comparée Paris, 1986

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, Promotion Victor Hugo, « Les risques majeurs, prévention et interventions », Séminaire d'administration comparée Paris, 1990

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, Promotion Léon Gambetta, «La gestion des crises », Séminaire d'administration comparée, Paris, ENA, 1993

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, Promotion Victor Schoelcher, « La sécurité industrielle », Séminaire d'administration comparée, Paris : ENA, 1995

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, « Bilan et analyse de la mise en place des Commissions Locales d'Information et de Surveillance (CLIS) au 31.10.99 » Rapport final du FNE, décembre 1999

HAUT COMITE DE SANTE PUBLIQUE : « Politiques publiques, pollution atmosphérique et santé : poursuivre la réduction des risques », Rapport au Secrétaire d'Etat à la Santé et aux Handicapés sur la pollution atmosphérique, remis le 18 juillet 2000

KOURILSKI Philippe et VINEY Geneviève, « Le principe de précaution », rapport au Premier ministre, 1999

INSTITUT DE VEILLE SANITAIRE, « Guide d'analyse du volet sanitaire des études d'impact », brochure d'information, février 2000

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, CYPRES, « Les maires et l'information préventive », brochure, avril 1996

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT: Plan triennal d'actions (1999-2001) concernant l'organisation et le fonctionnement de l'inspection des installations classées dans les DRIRE, 1999

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, Inventaire des accidents technologiques, direction de la prévention des pollutions et des risques, service de l'environnement industriel années 1997 et 1998

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, Jurisprudence relative aux installations classées, Conseil d'Etat et Cours administratives d'appel, années 1998 et 1999

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, Délégation aux Direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques, Délégation aux risques majeurs, « Eléments d'information sur les risques technologiques et naturels majeurs », Paris, la Documentation française, 1990

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, Direction des transports terrestres, Mission du transport des matières dangereuses, « Réglementation du transport des matières dangereuses par route, chemin de fer et par voie d'eau », Textes administratifs importants, avril 1995

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Direction de la sécurité civile, « La réponse des acteurs de la sécurité civile: Etats généraux de la sécurité civile », Paris, février-décembre 1992

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Inspection générale de l'Administration, « Le préfet et la gestion de crise. 5 brochures », Paris, ministère de l'intérieur, 1994

MINISTERE DE L'INTERIEUR, « La Sécurité civile en France », Paris, 1996  
OFFICE PARLEMENTAIRE D'EVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES, « L'amiante dans l'environnement de l'homme : ses conséquences et son avenir », LE DEAUT Jean-Yves, REVOL Henri, 1997  
OFFICE PARLEMENTAIRE D'EVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES « Contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires : première partie. Analyse des incidents survenus à la centrale nucléaire du Blayais lors de la tempête du 27 décembre 1999 : enseignements sur le risque d'inondation des installations nucléaires », 2000  
PREFECTURE DES ARDENNES, SIDPC, Plan particulier d'intervention du centre nucléaire de production d'électricité de CHOOZ B, brochure à diffusion restreinte, Charleville-Mézières, février 1996  
PREFECTURE DU NORD, SIRACEDPC, CARIP, Dossier départemental des risques majeurs, Lille juillet 1996  
SENAT, «Erika : indemniser et prévenir », Paris, Sénat, 2000  
VERCLYTTTE Stéphane, « La déconcentration en France », Rapport au ministre de la Fonction publique, 1997

## **Etranger**

CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR, « Informe », Rapport 1999  
HOME OFFICE, « Dealing with disaster », Third Edition, 1998  
HSE, « Use of Risk assessment within government Departments », Rapport du groupe interministériel de liaison sur l'évaluation du risque, 1996  
HSE, « Risk assessment and risk management - Improving policy and practice within government departments », Rapport du groupe interministériel de liaison sur l'évaluation du risque, 1998  
HSE, « reducing risks, Protecting people », Document de discussion à destination du public, 1999  
ILGRA (Inter-departmental Liaison Group on Risk Assessment), « Risk communication : a guide to regulatory practice », brochure concernant la communication sur les risques à destination des administrations, 1999  
INSITUTE FOR SYSTEMS INFORMATICS AND SAFETY, « Guidance on land use planning as required by Council directive 96/82/EC (Seveso II) », Rapport EUR 18695 EN, 1999 Luxembourg  
ZENTRALE MELDE - UND AUSWERTESTELLE FUR STORFALLE UND STORUNGEN IN VERFAHRENTESCHNISCHEM ANLAGEN, « Jahresbericht », Rapport annuel, Ministère allemand de l'environnement (Umweltbundesamt), 1997

## **SITES INTERNET**

### **Sites français**

#### **Sites officiels**

[www.asn.gouv.fr](http://www.asn.gouv.fr) (Site de l'autorité de sûreté nucléaire)

[www.conseil-economique-et-social.fr](http://www.conseil-economique-et-social.fr)

[www.cypres.org](http://www.cypres.org)

[www.drire.gouv.fr](http://www.drire.gouv.fr)

[www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr)

[www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr)



[www.industrie.gouv.fr](http://www.industrie.gouv.fr)  
[www.ifen.fr](http://www.ifen.fr)  
[www.info-erika.gouv.fr](http://www.info-erika.gouv.fr) (Site d'information sur le naufrage de l'Erika)  
[www.ineris.fr](http://www.ineris.fr)  
[www.inrs.fr](http://www.inrs.fr)  
[www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)  
[www.lyon-spiral.org](http://www.lyon-spiral.org)  
[www.prim.net](http://www.prim.net) (annuaire des sites relatifs aux risques majeurs)

### **Sites d'associations**

[www.amisdelaterre.org](http://www.amisdelaterre.org)  
[www.multimania.com/fne/](http://www.multimania.com/fne/) (Site du FNE)  
[www.greenpeace.fr](http://www.greenpeace.fr) (Site de Greenpeace France)

### **Sites européens**

[www.eea.dk](http://www.eea.dk) (Site de l'agence européenne de l'environnement)  
[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (Site de l'Union européenne)  
[www.mahbsrv.jrc.it](http://www.mahbsrv.jrc.it) (Site du Major Accident Hazards Bureau)

### **Sites étrangers**

[www.bmu.de](http://www.bmu.de) (Site du ministère allemand de l'environnement allemand)  
[www.detr.gov.uk](http://www.detr.gov.uk) (Site du ministère britannique des transports et de l'environnement britannique)  
[www.dga.min-amb.pt](http://www.dga.min-amb.pt) (Site de la direction générale de l'environnement portugaise)  
[www.environment-agency.gov.uk](http://www.environment-agency.gov.uk) (Site de l'agence britannique pour l'environnement )  
[www.environment.fgov.be](http://www.environment.fgov.be) (Site du ministère fédéral belge des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement)  
[www.hse.gov.uk](http://www.hse.gov.uk) (site du HSE)  
[www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk) (Site du ministère britannique de l'intérieur)  
[www.imo.org](http://www.imo.org) (Site de l'Organisation Maritime Internationale)  
[www.mma.es](http://www.mma.es) (Site du ministère espagnol de l'environnement)  
[www.mir.es/derecho](http://www.mir.es/derecho) (Bases juridiques de la protection civile espagnole, site du ministère de l'intérieur)  
[www.procivil.min.es](http://www.procivil.min.es) (Site de la protection civile espagnole)  
[www.mev.etat.lu](http://www.mev.etat.lu) (Site du ministère luxembourgeois de l'environnement)  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl) (Site du ministère néerlandais de l'intérieur)  
[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl) (Site du ministère néerlandais de l'agriculture, de la protection de la nature et de la pêche)  
[www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl) (Site du ministère néerlandais du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement)  
[www.sede.enea.it](http://www.sede.enea.it) (Site du serveur de l'agence des nouvelles technologies, de l'énergie et de l'environnement italienne)  
[www.xunta.es](http://www.xunta.es) (Site de la communauté autonome de Galice)