PUCA LATTS ENTPE

actes de séminaire

Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques

Séance n°1

Les fondamentaux de la prévention des risques industriels
L'inspection des installations classées, la réglementation française et ses évolutions récentes :
quelle place pour les « nouveaux » acteurs ?

Vers des villes viables et acceptables
risques technologique

30 novembre 2007

Sommaire

Introduction du séminaire et de la séance ____ 3

Pascal Lemonnier ____ *3*
Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables / PUCA

Jean-Pierre Galland ____ *4*
LATTS/ENPC

Au nom de la loi et de la technique :
le métier d'inspecteur des installations classées et ses évolutions récentes ____ 7

Laure Bonnaud
INRA-TSV (Transformations sociales et politiques liées au vivant)

L'inspection des installations classées ____ 13

Jean-Christophe Juvin
DRIRE Île-de-France

L'impact de la loi 2003 sur le métier d'inspecteur des installations classées ____ 17

Christian Floderer
DRIRE Alsace

Débats ____ 19

Genèse de la loi du 30 juillet 2003 et ses suites.
Prévention des risques, urbanisme et implication des acteurs locaux ____ 27

Bruno Cahen
ANDRA (auparavant au bureau des risques du MEDD)

La prévention des risques industriels à l'heure du changement ____ 37

Emmanuel Martinais
RIVES, ENTPE, UMR CNRS 5600

Débats ____ 43

Liste des participant-e-s ____ 49

Introduction du séminaire et de la séance

Pascal Lemonnier
MEDAD/PUCA

De tout temps, la question des risques a traversé l'ensemble des politiques gouvernementales et locales dans la mesure où les risques concernent les populations et les systèmes économiques, en un mot l'ensemble de l'organisation de la cité et de la ville. Pourtant, force est de constater qu'une segmentation très forte existait et existe encore entre risques technologiques, risques naturels, risques sociaux, etc. Il s'agit de problématiques différentes, d'acteurs parfois identiques, parfois différents ; les axes de recherches et d'expérimentation et les actions se croisent sur le territoire, mais ne se rencontrent pas toujours.

La question des risques technologiques est une thématique forte, qui a eu une visibilité particulière, très orientée pendant un temps sur le risque Seveso. Cette focalisation a occulté en partie d'autres types de risques technologiques qui pourtant coexistaient et posaient d'importantes questions concernant l'attractivité du territoire, la gestion de la crise, la gestion prévisionnelle, etc. Depuis, différents phénomènes ont fait évoluer le contexte politique : la loi Bachelot (30 juillet 2003) a ajouté un prisme particulier aux questions de gestion, de prévision et d'ordonnancement de ces politiques.

L'actualité fait qu'aujourd'hui le ministère de l'écologie et du développement durable et le ministère de l'équipement et de l'urbanisme ont été réunis en un seul, le MEDAD (ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables). Le MEDAD essaie de faire la synthèse de l'ensemble des actions et des politiques concernant les risques et se pose la question du jeu d'acteurs en charge de la question : le positionnement de chacun, qui fait quoi et comment, et qu'est-ce que ces évolutions changent.

La DGUHC (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) est évidemment également concernée par ces nouveaux questionnements, par cette évolution des politiques et par ce nouveau contexte. S'y penche l'ensemble des services qui font de la réglementation sur l'urbanisme, mais aussi les services territoriaux, DDE, DRE, avec un certain objectif de recentrage sur ces questions d'analyse des risques. La question est d'actualité et se pose d'un point de vue scientifique : quel est l'état des lieux ? quel est le jeu d'acteurs existant et potentiel ? comment évoluer et répondre à l'attente publique qui est légitime ?

Le Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA) développe des programmes de recherche, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine. Le PUCA s'est saisi de la question des risques car elle percute le territoire, la ville, les gens qui y travaillent et y habitent. Le PUCA s'interroge donc naturellement sur les questions de territorialisation du risque et de risque technologique.

Le cœur du PUCA, ce sont les appels d'offre et appels à proposition de recherche. Avant de lancer ces actions, le PUCA fait réaliser un état des lieux concerté sur les questionnements et travaux menés ailleurs ; c'est un lieu de débat pour savoir où l'on en est et ce qu'il conviendrait de faire en termes de recherche, d'expérimentation et de soutien à l'innovation, au travers du prisme du risque technologique et de l'ancrage territorial.

Le lancement du séminaire *Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques* avait été décidé par le PUCA (alors au ministère de l'équipement) en accord avec le ministère de l'écologie. Son organisation scientifique a été confiée à Jean-Pierre Galland (du LATTS/ENPC) qui présentera les séances et l'ensemble des questionnements scientifiques. Il est accompagné dans cette tâche par Emmanuel Martinais du laboratoire RIVES de l'ENTPE.

Son objet est de croiser les regards, les questionnements, les états des lieux, les différents acteurs, et de poser la question du jeu d'acteur. Les débouchés naturels du séminaire pourront être des questions de recherche non encore abordées et qu'il convient d'analyser, ou bien des questions d'évaluation-action sur certains territoires, ou encore des expérimentations, en veillant à ne pas reproduire ce qui se fait déjà dans d'autres ministères ou d'autres lieux d'expérimentation (c'est là le rôle notamment du conseil scientifique du PUCA).

Le PUCA ne part pas de zéro sur ces questions : des documents ont été publiés, notamment le numéro 95 de sa revue Les *Annales de la recherche urbaine* intitulé « Apprivoiser les catastrophes » (juin 2004). Chaque numéro

de la revue aborde une thématique pour laquelle les chercheurs français (et notamment Emmanuel Martinais en ce qui concerne les risques) et des chercheurs étrangers sont interrogés sur l'état de leurs travaux.

Un partenariat ancien a été établi entre le PUCA (ministère de l'équipement) et la D4E (direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du ministère de l'écologie et du développement durable), aujourd'hui réunis dans le MEDAD. Le présent atelier se fait en cohérence avec leurs différentes actions : programme conjoint de recherche sur le développement durable et sur les politiques de développement durable territorialisées (D2RT) ; concertation et actions conjointes pour l'appel à recherche « Risque, décision et territoire », etc. Lors du dernier appel d'offre, la priorité a été donnée aux risques naturels. Une recherche est menée par le CEMAGREF sur le risque *inondation* et une recherche porte sur les aléas *sécheresse* et les risques de *pénurie d'eau* dans un territoire touristique sensible (Morbihan).

Jean-Pierre Galland

LATTS/ENPC

Le séminaire est constitué de sept séances organisées de manière à permettre la participation de personnes de toutes les régions, et à laisser du temps, notamment pour les débats. Divers aspects de la gestion territorialisée des risques technologiques seront ainsi passés en revue sur la base d'un pré-programme qui a été communiqué et sera affiné au fur et à mesure de sa maturation. La deuxième séance aura lieu le vendredi 11 janvier 2008 et la troisième se déroulera le 14 mars, les programmes seront indiqués sur le site du PUCA [1]

Ce séminaire a pour objectif d'examiner plusieurs aspects de la mise en œuvre de la loi du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, et de ses décrets d'application. Il s'agira d'aborder des questions précises voire techniques (notamment lors de la prochaine séance), mais aussi de « prendre du champ » de deux manières. Tout d'abord grâce à une certaine distance historique (notamment au cours de la présente séance) : la loi de 2003 s'inscrivant elle-même dans un temps long, des précautions historiques sont à prendre régulièrement. Ensuite en « ouvrant à l'international », afin d'être à même d'établir des comparaisons et ce pour plusieurs raisons : parmi les acteurs se trouvent les industriels qui, plus que l'État ou les collectivités territoriales, sont face à des enjeux internationaux. Les réglementations en matière de risques et de technologies sont très encadrées par des directives européennes (Seveso en particulier), et enfin parce qu'en fonction des histoires et des cultures nationales, les pays s'organisent différemment. Par exemple en France, la question de la prise en compte des risques technologiques est assez déconnectée de celle des risques professionnels dans les entreprises, ce qui n'est pas le cas partout. En Grande-Bretagne en effet, les inspecteurs du Health and Safety Executive s'occupent à la fois de la sécurité des travailleurs et de celle du public. Le concept de « safety at work » (sécurité au travail) concerne à la fois les travailleurs et les autres personnes affectées par l'action humaine. Ainsi les approches sont différentes et conduisent à des solutions sensiblement différentes.

Ce séminaire se veut un lieu d'étude, de réflexion et d'échanges. La liste des personnes inscrites [2] montre qu'il intéresse à la fois des praticiens (des DDE en majorité mais aussi des DRIRE, des services techniques de collectivités, des industriels) et des chercheurs (en sociologie mais également en géographie, en droit…).

Il ne s'agit pas d'un séminaire de formation, ni d'un lieu où se procurer un manuel de gestion des risques technologiques ; il ne s'agit pas non plus de faire une évaluation de la loi Bachelot. Mais, pour des sociologues, (que sont Jean-Pierre Galland et Emmanuel Martinais) la loi Bachelot est très intéressante car elle intègre beaucoup d'innovations dans différents domaines ainsi que des dispositifs stimulants.

Le but du séminaire est de repérer les bonnes pratiques et de les faire circuler, de mettre le doigt là où il y a des manques, des blocages, des difficultés… qui pourront donner lieu à des appels d'offre de recherche.

Concernant cette première séance, la priorité a été donnée aux inspecteurs des installations classées car ils constituent la « figure historique » de la prise en compte des risques technologiques. Il y aura d'abord un exposé de Laure Bonnaud (INTA-TSV) qui a écrit une thèse sur le sujet, puis un exposé à double voix de deux

[1] Voir l'agenda : http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/agenda/frame_agenda.htm.

[2] Voir la liste en fin du compte-rendu.

inspecteurs : Christian Floderer (DRIRE Alsace) et Jean-Christophe Juvin (DRIRE Île-de-France) qui parleront de l'évolution de leur métier au regard de la loi de 2003. L'après-midi de la séance portera sur la manière de traduire une telle loi dans les faits, sachant que les décrets d'application ont été difficiles à élaborer et que de nombreuses difficultés se sont présentées (notamment sur les questions de démocratisation et de responsabilisation des acteurs). Il y aura là aussi un couple d'intervenants chercheur/praticien composé d'Emmanuel Martinais (ENTPE-RIVES) et de Bruno Cahen (ANDRA) qui a participé, au sein de la DPPR, à la rédaction des textes.

Le séminaire est amené à évoluer en fonction des séances précédentes et des questions qui auront surgi. Concernant les futures séances, quelques éléments sont apportés. L'évaluation et la gestion des risques technologiques se déclinent depuis longtemps en un couple. D'une part, il y a les études de danger (probabilistes ou non) afin d'évaluer les dangers générés par l'industrie et, d'autre part, l'étude de la vulnérabilité des populations exposées autour des sites à risques. Cela se reflète dans une division du travail entre les inspections des installations classées (pour les études de danger) et les DDE, les directions départementales de l'équipement (pour la vulnérabilité) avec une nécessité évidente de discussion et de collaboration entre les deux.

La deuxième séance portera sur les études de danger et les processus d'évaluation des aléas. La troisième aura comme thème la vulnérabilité, avec notamment un questionnement sur l'origine de la notion.

Au nom de la loi et de la technique : le métier d'inspecteur des installations classées et ses évolutions récentes

Laure Bonnaud
INRA-TSV (Transformations sociales et politiques liées au vivant)

Cette intervention propose une rapide mise en perspective historique de la question, afin de montrer les évolutions récentes du métier. Les débats pourront permettre de revenir aux origines depuis 1810.

Le travail présenté fait partie de la thèse de Laure Bonnaud [3], centrée sur le métier des inspecteurs des installations classées dans une perspective de sociologie du travail. La présentation d'aujourd'hui porte sur la « période DRIRE » de l'inspection des installations classées, de la fin des années 1960 (1966 exactement) jusqu'en 2002, juste après l'explosion de l'usine AZF à Toulouse (en 2001). Les intervenants qui suivent pourront dire s'ils se reconnaissent dans ces travaux et s'il y a eu des évolutions importantes de leur métier depuis 2002.

Cinq éléments ont été étudiés concernant ces trois décennies :

- Qui sont les inspecteurs : leur formation, leur carrière, leur « identité professionnelle » ?
- En tant que techniciens, quel est leur rapport à la technique dans leur formation puis dans les usines ?
- En tant que contrôleurs au sein d'une politique régalienne, quel est leur rapport au droit ?

Ainsi que deux aspects complémentaires :

- Les relations avec les industriels.
- Les relations avec l'administration centrale.

Un élément caractéristique de l'histoire des installations classées depuis le début du XIX^{e} siècle, c'est que c'était une politique très locale, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

Une enquête sociologique « classique » sur la base d'entretiens a été réalisée de 2000 à 2002. Quatre-vingts inspecteurs (en fonction et à la retraite) ont été interrogés, dans quatre départements d'une même région et des entretiens ont été effectués au siège régional d'une DRIRE. Des documents d'archive ont été consultés, à la fois dans les DRIRE, qui conservent peu d'archives, et au sein d'entreprises qui existaient en 1960. Enfin, les inspecteurs rencontrés ont été accompagnés dans leurs visites pour une observation de leur manière de travailler.

Il faut préciser que tous les inspecteurs ne sont pas concernés par les établissements Seveso, certains travaillant sur des entreprises classiques (non Seveso) sans cette notion de risque industriel majeur qui va être abordée par les deux intervenants suivants.

Deux éléments chronologiques sont particulièrement importants

Il s'agit d'une part de la *catastrophe de Feyzin en 1966*, considérée comme le départ d'une véritable inspection des installations classées. Ce point de vue peut être remis en question étant donné que tous les services de l'industrie et des mines ne se sont pas convertis immédiatement à l'environnement industriel. Certains des inspecteurs rencontrés ont en effet commencé l'inspection des installations classées entre 1970 et 1975, tandis que d'autres s'y sont intéressés dès 1967. Le phénomène a donc été progressif, en fonction des départements.

Avant 1966, ce sont les inspecteurs du travail qui étaient chargés des installations classées. Cela fonctionnait plus ou moins bien, pour toute une série de raisons et notamment une certaine incompatibilité entre la sécurité des personnes et la sécurité des installations et du voisinage. De plus la mission était relativement mal vue dans un certain nombre de services du travail et les inspecteurs n'en faisaient pas une priorité. Le suivi des établissements industriels en matière d'installations classées était donc lacunaire et peu « technicien ».

En 1966, après la catastrophe de Feyzin, l'inspection des installations classées est donc attribuée au service des mines, avec l'idée qu'on confie à un service de techniciens un problème de techniciens.

D'autre part, *en 1971 est créé le ministère chargé de la protection de la nature et de l'environnement*. La direction qui s'occupe des installations classées est placée au sein de ce ministère.

[3] *Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, décembre 2002.

Pour les inspecteurs de terrain qui ont guidé Laure Bonnaud dans ce travail, les installations classées leur sont « tombées dessus » sans véritable formation préalable : certains inspecteurs se sont retrouvés avec une liste d'établissements à contrôler et des textes. Les débuts ont été folkloriques pour beaucoup : *« Les deux premières années, chacun faisait comme il l'entendait. On ne savait pas faire du tout »*.

Là encore, comme au XIX^{e} siècle, un certain nombre de pratiques vont s'inventer dans les départements en fonction de ce qui marche bien chez les uns et les autres.

Un autre élément important sur ce sujet est qu'à l'origine, les services des mines s'occupent des mines (par exemple de charbon) : les inspecteurs descendent dans les mines, s'occupent de la sécurité d'exploitation (les accidents sont nombreux et mettent souvent en péril la vie des hommes) et de la sécurité sociale minière : ils ont une expérience marquante du « fond »., des galeries, de la descente etc. *« Ça s'appelait le service des Mines et ça portait bien son nom. Ça n'était pas un service 'de l'industrie', c'était un service 'des mines'* ».

Certains inspecteurs ont été eux-mêmes des ingénieurs d'exploitation et ont une expérience professionnelle parfois éloignée de la variété des établissements classés qui leur échoit à ce moment-là. Par ailleurs, l'organisation administrative qui est calquée sur l'organisation des services des mines (soit un gros service là où il y a de grosses mines et un petit service là où il n'y a pas de mines) ne colle pas forcément très bien à l'état du paysage industriel. Par exemple dans la Loire, il y avait un considérable service des mines, lié aux charbonnages de la Loire à Saint-Étienne, qui est une ville minière, au contraire du Rhône ; or sur le plan industriel, dans le Rhône s'était développé un vaste tissu industriel avec d'importants établissements notamment dans le secteur de la chimie, tandis que dans la Loire se trouvaient plutôt des petites PME (présentant bien sûr également des enjeux environnementaux).

Ainsi, ce sont donc d'abord des ingénieurs des mines qui connaissant le « fond » et n'ont pas forcément une appréhension du monde industriel qu'ils doivent encadrer sur le plan de l'environnement industriel. Mais l'activité des mines décroissant du fait de leur fermeture, beaucoup d'inspecteurs, plutôt jeunes à l'époque, comprennent qu'il faut que leur activité change. Les inspecteurs qui ne souhaitent pas faire évoluer leur activité ont donc été laissés en charge des mines en voie de fermeture.

Des ajustements ont donc été nécessaires sur le plan administratif. Se pose également un problème de formation des inspecteurs ou plutôt d'adaptation à leur nouvelle mission. En effet, pour certains inspecteurs (plutôt les plus âgés), l'inspection des mines (de charbons) est un travail noble, fondement de leur identité professionnelle, tandis que les installations classées sont secondaires, la pollution n'étant pas considérée comme un enjeu important. Va ainsi se profiler une distinction entre les inspecteurs qui vont rester à proprement parler des inspecteurs des mines, et ceux qui vont investir le champ de l'environnement industriel, la dichotomie relevant souvent d'un effet générationnel.

« L'inspection dans les mines, c'était totalement différent de l'inspection des installations classées. Totalement différent. Mais je ne vous cache pas que certains anciens ne voulaient pas y aller. Ils voulaient rester dans les mines. Dans la pratique, c'est vrai que partout où il y avait des anciens, ils ont gardé les mines. Et ce sont les jeunes qui ont pris l'inspection. »

« Les mines, on y avait travaillé physiquement, on savait ce que c'était. Lorsqu'on s'occupait des taches classiques, c'était des professionnels qui s'occupaient d'inspection technique. À partir du moment où on s'est occupé d'installations classées, on n'était plus des professionnels, parce que si je veux contrôler une entreprise chimique, je ne suis pas chimiste et si je veux contrôler du traitement de surface, je ne suis pas non plus traiteur de surface. Donc on a pris en charge des installations qu'on ne connaissait pas, un changement considérable de nos activités. »

Les jeunes inspecteurs, quant à eux, entament une reconversion dans un esprit pionner mis en place dans les années 1970. Ces inspecteurs vont transposer leur façon de faire dans les mines basée sur une énorme connaissance technique, aux installations classées. Leur nouvelle activité va être immédiatement considérée comme une activité de technicien, imposant de connaître les activités des industriels.

Les inspecteurs doivent passer de l'idée de sécurité des hommes à celle de sécurité des installations.

Au cours des années 1970, le ministère de l'environnement sollicite la création progressive de 440 postes supplémentaires, ainsi que de 260 postes de techniciens. Ces recrutements auront des effets en termes de pyramide des âges et de formation. Seront recrutés notamment des ingénieurs chimistes (formés dans des écoles de chimie) lors d'un recrutement exceptionnel. Par la suite les inspecteurs viendront des écoles des mines de Douai et d'Alès principalement.

Dans les agendas des inspecteurs des installations classées des années 1970, se remarque une énorme activité de visites de sites-pilote. Ils réalisent une importante acquisition de compétences techniques relatives aux différents secteurs qui sont localement représentés. Par exemple, dans un département comprenant de nombreux traiteurs de surface, les inspecteurs vont visiter les établissements du département et des départements voisins afin d'être aussi capables que les industriels de comprendre les installations.

« Au départ, on ne savait pas ce qu'on allait voir. On allait visiter une entreprise pour savoir ce qu'il y avait dedans. Donc on s'est formé petit à petit et sur certaines activités, on a fini par acquérir une certaine compétence. Au début, les traitements de surface, on n'y connaissait rien. On voyait des cuves, des cuves et des cuves. Bon. Quand vous en avez vu dix, vous commencez à comprendre les choses. Donc progressivement, on s'est formé. Et au bout d'un certain temps, on avait une certaine expérience. »

Il ressort également des dossiers de l'époque que les inspecteurs des installations classées sont très prescriptifs et conseillent les établissements sur des procédés éprouvés ailleurs. Ainsi, la connaissance passe par les inspecteurs et se diffuse dans le tissu industriel local. Il y a une formation conjointe des inspecteurs avec les industriels et l'établissement de relations de sociabilité. En effet, à l'époque (fin des années 1960, début des années 1970), les ingénieurs du service des mines et les ingénieurs des établissements industriels entretiennent de bonnes relations, parfois même en dehors du travail. Cette proximité s'explique par le contexte social de l'époque et une certaine « notabilité locale ».

La place du droit dans le métier d'inspecteur

Au départ, le métier d'inspecteur des installations classées est considéré comme très technique, cherchant à faire circuler la connaissance technique et à convaincre les industriels de produire mieux en veillant à préserver l'environnement. Le métier se développe sans beaucoup se référer aux textes de loi, d'autant qu'à l'époque, le régime est celui de la loi de 1917 qui est peu pratique.

« Au départ, on faisait vraiment de l'inspection technique, en tant que technicien, dans une entreprise. On avait le titre d'ingénieur. Une inspection technique, vous pouvez très bien vous passer de texte. Vous connaissez la technique, vous n'avez pas besoin de texte. »

Plusieurs inspecteurs aujourd'hui à la retraite ont indiqué qu'une des premières choses dites aux industriels était : *« attention, on n'est pas comme les inspecteurs du travail ! »*. Il y a là une démarcation et un élément identitaire fort : les inspecteurs revendiquent une approche technique et pas une approche de contrôleur, ils veulent construire des rapports différents avec les industriels.

« Alors l'inspection du travail n'avait pas une bonne cote. Autant les autres sont des services techniques, autant l'inspection du travail… Ce sont des juristes, alors bon… Des juristes ! On leur reprochait un petit peu leur étroitesse d'esprit : « Le droit ! Le droit ! » Brut de frappe ! Avant la situation industrielle qui peut être améliorée… »

Puis est promulguée la *loi du 19 juillet 1976*. La loi de 1917 posait des problèmes pratiques censés être réglés par une circulaire, qui est devenue une loi, ce qui était plus intéressant pour le ministre et le ministère de l'environnement.

Cette loi implique des changements sur plusieurs points :

- passage de la notion d'établissement à la notion plus large d'installation ;
- disparition des trois classes au profit de deux régimes : déclaration ou autorisation ;
- élargissement des intérêts protégés à l'environnement (prise en compte du paysage, par exemple) ;
- création de nouvelles sanctions, peu utilisées dans un premier temps mais un apport initialement surtout sensible dans la clarification des procédures.

Laure Bonnaud rappelle quelques dates :

- 1975 : loi sur les déchets
- 1976 : loi du 19 juillet 1976, relative aux ICPE
- 1982 : 24 juin, directive européenne dite Seveso
- 1987 : 22 juillet, loi relative à la prévention des risques majeurs
- 1992 : 3 janvier, loi sur l'eau
- 1992 : 13 juillet, loi relative à l'élimination des déchets
- 1993 : décembre, circulaires sur les sites et sols pollués
- 1996 : 9 décembre, directive Seveso II

- 1996 : 30 décembre, loi sur l'air

Si l'on fait un bilan des années 1970-80 par rapport aux points évoqués en début d'intervention, on peut résumer ainsi : les inspecteurs sont des ingénieurs « des mines » avec un sens fort de la mine ; leur formation et leur pratique de l'inspection sont techniques ; le rapport au droit est lâche ; ils se positionnent contre les juristes de l'inspection du travail ; ils travaillent avec (voire pour) les industriels ; ils ont une relative autonomie vis-à-vis de l'administration centrale, faiblement directive car à l'époque « tout bouge ».

À partir de la *fin des années 1980 et pendant les années 1990* arrive une succession ininterrompue de lois, d'instructions, de directives, de circulaires… Avant 1982, il n'y avait jamais plus de trois arrêtés et circulaires par an contre 25 en 1996 : un inspecteur a alors plus de deux textes nouveaux à appliquer par mois. Les rapports lâches avec l'administration centrale ne vont plus du tout être possibles, ni la gestion « locale » : un renversement des priorités s'opère.

En outre, un certain nombre de solutions techniques qui avaient fait leurs preuves (filtres de cheminées, station d'épuration…) à l'époque pionnières s'essoufflent : on ne gagne plus autant avec les nouvelles solutions.

« Dans l'industrie, au début, la démarche était nouvelle, les efforts étaient faciles à faire et ils avaient un impact important. En termes de pollution des eaux, il est facile de diminuer le niveau de pollution par 10, c'est pour re-diminuer par 10 après, c'est le deuxième stade qui est difficile. »

Progressivement, les compétences techniques sont acquises au sein des établissements et un marché de la protection de l'environnement se développe. Les inspecteurs n'ont de ce fait plus le monopole technique et ont le sentiment d'une dépossession : *« on fait de plus en plus un boulot administratif ».*

Dans un effet de basculement, l'inspection va se tourner de plus en plus vers le droit et les textes qui leur permettent d'avancer et de faire pression sur les industriels. La référence au droit se systématise, mais c'est un droit aménagé, avec notamment des instructions qui sont très claires : le droit doit être utilisé pour pousser à l'amélioration de la situation mais pas pour sanctionner.

Note de service régionale (1995) : *« Il est certain que les inspecteurs des installations classées doivent d'abord établir un dialogue avec les responsables des établissements contrôlés. Engager de façon systématique des sanctions pour chaque infraction, même mineure, serait de nature à ne pas créer avec l'exploitant ce climat de concertation que nous souhaitons. Mais, lorsque l'inspecteur s'aperçoit que la confiance qu'il a accordée à son interlocuteur est mise à mal, ce dernier doit être sanctionné lorsqu'il commet une infraction ».*

L'idée, en vigueur aujourd'hui, que l'inspection n'est pas là pour faire du « développement industriel propre » mais pour contrôler, n'existe pas à cette époque. Des consignes sont données localement pour une action de contrôle qui écarte la sanction, les sanctions administratives sont toujours préférées aux sanctions pénales et le relevé d'infraction est vu comme un échec pour l'inspecteur qui le relève. Ce dernier point est très important concernant l'identité professionnelle des inspecteurs : dresser un procès-verbal est considéré comme un échec dans la relation avec l'industriel.

À la fin des années 1990, le bilan conduit à identifier un modèle de la magistrature technique constitué d'une base technique importante mais avec un recours au droit de plus en plus fréquent. Le droit acquiert une portée inédite dans l'inspection et les priorités d'action échappent au niveau local ; l'administration centrale influe sur le travail des inspecteurs par les textes réglementaires (alors qu'aujourd'hui sont plus ciblées les pratiques des inspecteurs que les priorités réglementaires). Enfin, il y a un développement de l'inspection (notamment un développement du contrôle) mais qui reste ouverte à des arrangements locaux (délais, engagements réciproques).

Concernant la dimension technique, deux éléments pourront faire l'objet de débats avec les intervenants suivants. À la fin des années 1980 sont formés des inspecteurs spécialistes notamment pour les établissements Seveso. Cela pourrait signifier que deux métiers développent : celui d'inspecteur de la pollution et celui d'inspecteur de la sécurité industrielle. Par ailleurs, une requalification des situations au travers de la notion de risque remet en cause l'idée de la maîtrise technique : la rhétorique du « risque zéro » n'est donc plus tenable.

À la *fin années 1990 et au début des années 2000* (période de l'enquête ethnographique de Laure Bonnaud), deux évolutions majeures sont constatées : une professionnalisation et une procéduralisation de l'activité.

Au cours d'un séminaire au ministère de l'environnement, en 1997, le métier d'inspecteur des installations classées est officialisé par la DPPR… alors que le métier existe depuis 1810. Le métier étant considéré comme nouveau, il appelle de nouvelles réflexions sur la formation (et pas seulement dans les écoles des Mines), sur le

parcours et la spécialisation des inspecteurs, et sur les règles déontologiques (notamment concernant les activités incomptables). Les associations de protection de l'environnement dans les années 1990 revendiquent le fait que les DRIRE, impliquées dans le développement industriel ne peuvent pas gérer le contrôle industriel. En réalité, dans les départements, il est rare qu'une personne soit en charge de ces deux missions conjointement. Néanmoins, le fait de l'interdire formellement marque une étape importante dans l'histoire de l'inspection.

S'agissant de la formation, pour la première fois historiquement, des inspecteurs sont formés aux questions d'environnement industriel, un parcours de formation est mis en place sous la forme d'une succession de modules de plus en plus spécialisés, des règles déontologiques sont définies (définition des activités incompatibles) et une charte de l'inspection est éditée.

Le ministère, par ailleurs, tente de peser sur les pratiques, en les fixant dans des procédures. Ces procédures sont détaillées et précises : comment préparer une inspection, comment se présenter, quoi dire, comme faire la réunion de conclusion, que mettre dans le rapport, etc.

Il y a une forte implication du ministère de l'environnement, non plus seulement par les textes, mais par une réflexion sur le métier et donc les pratiques, via une production exponentielle de guides et de méthodes et un intérêt pour les pratiques via les procédures.

Tableau résumant l'intervention de Laure Bonnaud

	L'inspection technicienne	**La magistrature technique**	**L'inspection procédurale**
Formation des inspecteurs	Ingénieurs « des mines », avec une expérience minière	Ingénieur généraliste, formé au développement industriel	Ingénieur généraliste, formé à l'environnement industriel
Rapport à la technique	Technicien, avec une vision globale des établissements à inspecter	Technicien, avec une vision partielle des établissements contrôlés	Action procédurale, technico-juridique
Rapport au droit	« contre les juristes »	Aménagement du droit	
Relations avec les industriels	Proches. « Tutorat » des petits industriels	Relations de confiance, négociations technico-économiques	Standardisées et encadrées par les procédures
Relations avec l'autorité centrale	Peu de contacts	Via les textes réglementaires, de plus en plus nombreux	Très fréquentes, via des formations et guides de méthodologie qui visent à orienter les pratiques

L'inspection des installations classées

Jean-Christophe Juvin [4]
DRIRE Île-de-France

L'État est garant de la sécurité et de la santé publiques et s'appuie pour cela notamment sur le réseau des inspecteurs des installations classées. L'inspecteur des installations classées est amené à côtoyer des interlocuteurs variés : exploitants, salariés élus, riverains, associations… et est parfois confronté à des intérêts contradictoires. Par exemple, l'intérêt d'un industriel est parfois de s'implanter ou de s'agrandir, et cet intérêt n'est pas forcément celui de la collectivité locale ou du milieu environnemental dans lequel l'industriel compte s'inscrire.

L'objet du métier est de protéger les intérêts de l'article L511.1 du Code de l'environnement (titre 1er, livre V) :

« Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

Les dispositions du présent titre sont également applicables aux exploitations de carrières au sens des articles 1er et 4 du code minier. »

Aujourd'hui, 54 000 installations classées sont soumises au régime de l'autorisation dont 2 500 élevages (plutôt contrôlés par les services des inspecteurs vétérinaires), 7 500 installations classées IPPC (avec des enjeux en termes d'impact chroniques), et environ 1 200 usines Seveso (enjeux plutôt en termes de risques technologiques).

Le métier d'inspecteur des installations classées consiste à protéger les personnes présentes autour des usines polluantes ou dangereuses. Cela recouvre trois missions :

- l'encadrement réglementaire des installations classées : à la naissance (instruire les dossiers d'autorisation), pendant la vie (proposer les prescriptions), à la « mort » (instruire les dossiers de cessation d'activité) ;
- la surveillance des installations classées : visites d'inspection, analyse de la documentation technique (études, auto surveillance, prélèvements…) ;
- l'information du public et des exploitants.

L'inspecteur des installations classées agit sous tutelle du MEDAD et sous l'autorité des préfets de département (et du préfet de Police à Paris).

En réaction à l'intervention précédente, Jean-Christophe Juvin souligne que tous les inspecteurs sont des techniciens confrontés au terrain. Leur action n'est pas limitée aux vérifications réglementaires, l'objet fondamental est de responsabiliser les exploitants. L'inspection des installations classées vise à s'assurer que les exploitants maîtrisent l'impact (fonctionnement normal) et les risques (fonctionnement accidentel) de leurs installations.

Par ailleurs, les inspecteurs des installations classées ne sont pas « pour ou contre » les industriels, mais œuvrent avec eux pour un développement durable, c'est-à-dire pour permettre à des usines d'exploiter dans le respect des ressources disponibles, de la santé et de la sécurité du milieu.

La sécurité des travailleurs est dévolue à l'inspecteur du travail, mais les inspecteurs des installations classées s'attachant à la sécurité des tiers, autour des sites, leur métier peut avoir un impact sur la sécurité des gens à l'intérieur de l'usine.

La *mission d'instruction de dossier* porte sur quatre aspects : recevabilité du dossier (conformité, complétude) ; analyse technique du contenu ; synthèse et proposition d'une décision administrative au préfet (prescriptions pour encadrer le fonctionnement de l'établissement, rejet de demande) ; proposition de prescriptions. Ce dernier

[4] Jean-Christophe Juvin est inspecteur des installations classées à la DRIRE Île-de-France (pôle risques technologiques). Avec Christian Floderer de la DRIRE Alsace, ils évoquent ce qu'est l'inspection des installations classées de nos jours notamment du point de vue des praticiens.

aspect vise à privilégier les objectifs à atteindre plutôt que les moyens, assurer la conformité à la réglementation, rédiger des prescriptions contrôlables, sans interprétation discutable.

Les propositions sont faites au Préfet qui est décideur. Les inspecteurs essaient moins de prescrire des moyens que de privilégier les objectifs à atteindre : il ne s'agit pas de dire à l'industriel « il faut faire comme ça avec telle machine vue ailleurs ». C'est à l'industriel, qui est tous les jours dans son usine et qui connaît les évolutions, de faire ses choix. Les inspecteurs donnent des objectifs à atteindre et l'industriel s'y adapte.

La *visite d'inspection* est *« un constat visuel, sur site, par un ou plusieurs inspecteurs, de la conformité d'une situation par rapport à un référentiel réglementaire, se traduisant par un écrit ».* Les visites sont surtout un outil pour responsabiliser les industriels, dans une dynamique de progression en termes de respect de l'environnement, de la sécurité, etc.

Quelques chiffres :

- 2000 établissements prioritaires nationaux : 1 visite / an,
- 8000 établissements à enjeux régionaux : 1 visite / 3 ans,
- 23 000 établissements visités au moins tous les 10 ans, avec des contrôles inopinés dans 3000 établissements / an.

Les visites permettent de connaître concrètement les installations, détecter les non conformités, de faire évoluer les situations et d'adapter les prescriptions à la réalité de l'environnement, de responsabiliser les industriels, de proposer au Préfet l'application de sanctions administratives et enfin de proposer au Procureur l'application de sanctions pénales.

À la question de Laure Bonnaud, est-ce un échec ou pas de proposer des sanctions pénales ? Jean-Christophe Juvin répond à la fois oui et non. Les inspecteurs essaient de ne pas envahir les tribunaux de procès-verbaux, ils sont en général dressés quand il y a une réelle infraction, ils ne suscitent pas de sentiment d'échec puisqu'il faut agir contre l'infraction.

Il existe *plusieurs types d'inspections* :

- les inspections programmées *versus* inspections circonstancielles (plaintes/accident) ; chaque année est élaboré un programme de travail , que l'on adapte en fonction de l'actualité des accidents ;
- les inspections annoncées (plutôt approfondies) *versus* inspections inopinées ;
- les inspections approfondies (notamment pour les établissements Seveso) *versus* inspections courantes ;
- les visites de récolement lors desquelles est vérifié si certaines prescriptions signifiées par exemple par des mises en demeure sont respectées au bout du délai accordé.

Les *méthodes de l'inspection* sont les suivantes :

- elles se basent sur la notion d'établissements prioritaires ;
- les contrôles se font par sondage, ou par actions ciblées. L'objectif est de ne pas « se faire balader par l'industriel », une inspection se prépare. Les inspecteurs ont une responsabilité pénale donc plutôt que de tout voir à peu près, ils ciblent certains enjeux sur lesquels ils approfondissent les investigations ;
- le respect de la réglementation n'est pas négociable. Il s'agit de privilégier le consensus le plus en amont possible car la prescription écrite devra être respectée. Si auparavant le rapport au droit était un peu lâche, aujourd'hui ce n'est plus possible. La seule chose aménageable c'est un échéancier ;
- ni la DRIRE, ni les inspecteurs n'ont un rôle de conseil ou d'expertise technique. Ils ont en revanche un rôle d'information (décryptage de la loi, réponses à des questions). Mais cela n'empêche pas le dialogue ni la concertation.

Les *priorités nationales et régionales 2006/2007* sont les suivantes :

- renforcer la sécurité des établissements Seveso ;
- participer à la mise en place des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) et à l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), ce qui est une mission d'information et communication ;
- améliorer la sécurité des silos et des dépôts d'engrais (exemples prégnants) ;
- maîtriser et réduire les émissions toxiques pour la santé ;
- rechercher et réduire les rejets de substances dangereuses dans le milieu aquatique ;
- contrôler les circuits de traitement des déchets dangereux ;

- participer à la prévention légionellose , amiante, plomb…

L'inspection des installations classées est très institutionnalisée, elle tente de s'inscrire dans une dynamique de progrès et s'est modernisée avec notamment *cinq engagements* :

- protection des riverains : sécurité (124 PPRT lancés), réduction des substances toxiques (directive IPPC) ;
- mieux inspecter les installations classées grâce à un programme pluriannuel d'inspection pour prioriser les enjeux ;
- plus de transparence (ex : site www.installationsclassees.ecologie.gouv.fr);
- meilleur traitement des plaintes ;
- meilleure maîtrise des délais d'instruction.

Plusieurs *principes et valeurs* régissent l'inspection des installations classées de nos jours. En 2001 a été créée une charte de l'inspection qui rappelle qu'il s'agit d'une mission de service public de police environnementale qui implique impartialité, équité et transparence. En termes de compétences, si auparavant l'inspecteur était lancé avec seulement le code de l'environnement, aujourd'hui il existe un cursus d'habilitation de l'inspection qui complète la formation des inspecteurs. L'inspection des installations classées est une administration d'expertise au service du Préfet, qui décide. C'est « une chaîne hiérarchique responsable et solidaire » en relation avec tous les autres acteurs : préfets, exploitants, autres administrations, élus, médias… Il n'y a pas de « cow-boy » isolé qui réagit en fonction de son *feeling*, au contraire, les décisions sont concertées, validées, comparées, homogènes sur le territoire et justes. L'exploitant demeure le seul responsable de son installation même si l'inspecteur se sent investi d'une mission.

Concernant la prévention des risques technologiques, les DRIRE se sont dotées d'un « pôle risque technologique », désormais interrégional, pour mutualiser les compétences car la tendance est à la spécialisation. À la DRIRE Île-de-France, six ingénieurs sont spécialisés dans la maîtrise des risques technologiques d'origine industrielle (incendie, émissions toxiques, etc.). L'organisation de l'inspection en subdivisions et en divisions permet une validation à l'échelon régional de décisions qui peuvent être prises à l'échelon départemental. Le pôle vient en soutien aux inspecteurs dans les groupes de subdivisions pour l'instruction et le contrôle des établissements Seveso. À la DRIRE Île-de-France, le pôle vient en appui aux inspecteurs de la DRIRE Champagne-Ardenne sur certains dossiers identifiés, selon une convention.

Avoir un pôle technologique permet de définir des doctrines régionales sur les thématiques « risque » et d'élaborer des stratégies d'action de l'inspection. De plus, les inspecteurs participent à des sujets de portée nationale : la DRIRE Île-de-France anime le groupe de travail sectoriel « dépôts de liquides inflammables » et participe à d'autres groupes de travail sectoriels (engrais, silos, entrepôts, chimie fine, raffinage).

Le rôle du pôle est de mieux recueillir les informations « d'en haut » et de bien les transcrire à l'échelon régional pour une meilleure diffusion et une approche cohérente sur le territoire.

Jean-Christophe Juvin évoque enfin *l'information et la communication*, axée ici plus particulièrement sur *l'urbanisme* :

- l'inspecteur présente les dossiers en CODERST (commissions départementales d'étude des risques sanitaires et technologiques) : l'inspecteur soumet ses propositions concernant une installation à l'avis du corps préfectoral, aux autres administrations et autres membres qui forment un collège ;
- l'inspecteur participe aux CLIC (commissions locales d'information et de concertation) et aux CLIS (commissions locales sur les déchets)…
- l'inspecteur des installations classées est consulté sur des avis de permis de construire ;
- il fournit au Préfet et aux autres administrations compétentes les éléments factuels à sa disposition lors des révisions de POS, PLU…
- il communique sous forme de Porter à Connaissance les risques dont il a connaissance (circulaire DPPR mai 2007).

« L'inspecteur ne donne pas de consigne, ne fait pas de conseil en urbanisme : il se doit en revanche de communiquer actuellement toute information en sa connaissance de nature à orienter une décision urbanistique prise par les services compétents. »

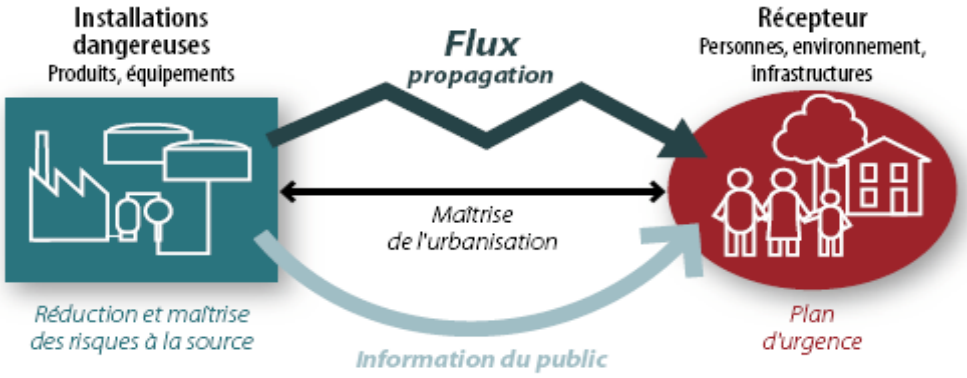
L'impact de la loi 2003 sur le métier d'inspecteur des installations classées

Christian Floderer
DRIRE Alsace

Cette intervention est centrée sur les nouveautés introduites en matière de prévention des risques industriels, sur le nouvel interface entre l'inspection des installations classées et d'autres métiers touchant au risque industriel .

La prévention des risques industriels repose sur **quatre piliers** : réduction du risque à la source, organisation des secours, information du public et maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risque (maintenant PPRT).

Le schéma ci-dessous illustre ces quatre approches



La réglementation encadre ces quatre piliers

Au niveau européen, la directive dite *Seveso* du 24 juin 1982 a donné un premier cadre supranational à la prévention des accidents industriels. La directive dite Seveso 2 du 9 décembre 1996 a fait de la maîtrise de l'urbanisation une composante à part entière de la prévention.

Au niveau français, cette directive est traduite dans le code de l'environnement qui reprend la législation des installations classées, les dispositions concernant les PPRT et celles relatives au droit à l'information. La partie de la directive concernant le plan d'urgence externe (PPI) est traduite dans la loi du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile. Quelques installations visées par la directive relèvent du code minier.

En partant des installations dangereuses et en allant vers les **personnes exposées** (récepteurs sur le schéma), on trouve :

- la maîtrise de l'urbanisme (qui essaie d'établir une distance entre les deux) ;
- la réduction et la maîtrise des risques à la source (pour que le flux de danger soit le moins grand possible) ;
- le plan d'urgence (pour réduire la réception du danger s'il se manifeste).

L'étude de dangers établie par l'exploitant est le cœur de l'évaluation du risque. C'est la preuve, vis-à-vis de l'État et du public, que l'industriel a fait ce qu'il fallait en matière de réduction du risque à la source. Elle contient les estimations chiffrées (distances d'effet, probabilité, cinétique qui permettent de dimensionner la maîtrise de l'urbanisation et les plans de secours. Les inspecteurs spécialisés en risque passent beaucoup de temps à évaluer les études de dangers au risque de voir parfois s'impatienter leurs partenaires.

Les partenaires de l'inspection dans la prévention des risques sont : les exploitants (premiers concernés), les salariés, les riverains et les associations, les élus et les administrations au nombre desquels la DDE. Ils participent aux CLIC (comités locaux d'information et de concertation) et certains (exploitants, élus et

administrations) sont associés à l'élaboration du PPRT. Les seuls partenaires vraiment « nouveaux » pour la DRIRE, ce sont les salariés.

Les préoccupations des acteurs de la société civile face à la maîtrise de l'urbanisation

Les exploitants supportent une bonne partie du coût de la démarche (études, mesures de maîtrise complémentaires, financement des actions foncières). Ils sont conscients de son intérêt à moyen terme, mais craignent beaucoup une réaction de rejet qui peut être double : rejet du voisinage (s'il faut exproprier 200 personnes pourquoi ne pas fermer l'usine ?) et rejet des groupes dont ils dépendent (l'actionnaire européen ou américain ne comprend pas forcément cette démarche et considère qu'elle crée un aléa financier).

Les riverains ne s'estiment pas responsables et sont très partisans du risque zéro. Ils ne souhaitent pas supporter les coûts ou inconvénients de la réduction du risque.

Les élus sont légitimement solidaires des riverains. Ils sont gênés dans leurs projets par les prescriptions sur les voies de circulation et les établissements recevant du public. Ils s'inquiètent également du coût et du risque qui pèsent ainsi sur la pérennité de l'entreprise.

Les salariés sont représentés par des salariés « protégés » au sens du code du travail, membres des CHSCT (Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail). Ils sont préoccupés par l'emploi et par la sécurité interne. La sécurité interne est pour eux un objectif et un sujet de fierté, ils vivent mal sa remise en question. C'est ainsi qu'une réunion d'ouverture d'une expertise, faite par l'INERIS dans une grande entreprise alsacienne, a commencé par la réception d'une délégation du CHSCT s'étonnant qu'on ait besoin d'expertiser.

Le positionnement de l'inspecteur

Lorsqu'on arrive à la prescription du PPRT les inspecteurs doivent être d'accord avec l'état final de l'étude de danger. En effet, l'inspecteur valide l'aléa, le cartographie et l'explique en CLIC, etc.

Les inspecteurs sont un des porteurs du projet avec les DDE, à la fois moralement (nécessité du projet) et techniquement (garant de la procédure).

Les inspecteurs ne peuvent rester neutres, comme ils s'efforcent de l'être dans les commissions locales d'information autour d'un site de déchets ou d'un site nucléaire.

Les difficultés de l'inspection

L'évaluation de l'aléa, que les inspecteurs doivent approuver et présenter, est conventionnelle et discutable. Tout inspecteur qui a fait modifier une étude de danger sait que les conclusions peuvent être différentes sur l'aléa, et partant sur l'extension des zones sur lesquelles va s'exercer la maîtrise de l'urbanisation. L'inspection doit donc justifier ses choix, par référence à des conventions de calcul.

Le PPRT dérange ceux qu'il veut protéger: quand l'inspecteur annonce à des riverains une interdiction d'extension de la maison ou une obligation d'amélioration du vitrage qu'ils vont devoir financer eux-mêmes, il n'est pas très populaire.

Enfin, pour des administrations à petits effectifs et ayant une tradition plutôt technique qu'administrative, la complexité de la démarche PPRT (sur le fond et par la procédure) constitue un véritable challenge à relever : elle suppose un travail formel minutieux, qui n'est pas dans la tradition de l'inspection des installations classées (l'aspect procédural des autorisations est géré par les préfectures).

Débats

Risques et développement durable

Patrice Aubertel demande à Laure Bonnaud quel est l'effet de l'accent mis sur le développement durable de la période récente ? Est-ce le prolongement des actions antérieures ou une remise en cause d'un certain mode de fonctionnement ?

Laure Bonnaud lui répond en citant Marie-Claude Dupuis, ancienne directrice du service de l'environnement industriel du ministère de l'écologie (aujourd'hui directrice générale de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs - ANDRA). Sa mission au départ était de créer un métier d'inspecteur au sens de « faire du contrôle » car toute une génération d'inspecteurs étaient « ancienne approche », « très développement durable ». Ainsi, pour Marie-Claude Dupuis, le modèle des années 1990 assimilant le développement industriel dans une perspective de protection de l'environnement, c'est le développement durable. Par rapport à l'inspection, dans ce cas, le développement durable est un retour en arrière. Elle demande ce qu'en pensent les autres intervenants au séminaire ?

Christian Floderer dit qu'à la DRIRE Alsace, le développement durable concerne la division développement industriel et innovation. Ils essaient d'introduire dans les aides et les activités d'animation du ministère chargé de l'industrie la prise en compte des impératifs du développement durable. Ils contribuent au développement durable en diminuant les rejets et les appels à matière première ; ce n'est pas une rupture, mais cela ne fait pas partie de leur vocabulaire quotidien. Ses collègues qui s'occupent des relevés de quotas de CO_2 participent bien à des opérations de développement durable, mais cela a été confié aux ingénieurs en charge de la pollution atmosphérique. Un gouvernement du début des années 1990 avait promu le slogan : « pour une industrie performante, propre et sûre ».

Jean-Christophe Juvin complète en disant qu'en Île-de-France également le développement durable est dévolu au service du développement industriel, mais leur mission n'est pas antagoniste.

Laure Bonnaud ajoute que dans la notion de développement durable, il y a l'idée de la durabilité du développement économique et l'inspection des installations classées veut devenir un vrai service de contrôle et se dissocier de cette activité de développement industriel qui a souvent été reprochée aux DRIRE.

« Citez une action motivante »

Patrice Aubertel demande aux deux inspecteurs s'ils peuvent chacun citer, pour 2007, l'action qui a été la plus motivante ?

Christian Floderer étant ingénieur en risques, pour lui, l'action la plus importante en 2007 a été les PPRT qui sont intéressants car c'est un domaine nouveau à défricher, les méthodes sont déterminées en avançant. Le choix a été fait d'avancer sur un seul PPRT pour se roder sur tous les aspects

Pour *Jean-Christophe Juvin*, l'action marquante a été une demande d'autorisation pour un établissement Seveso seuil haut, ce qui est assez rare en Île-de-France. Il s'agissait d'un verrier, filiale de Saint-Gobain pour la production de plaques vitrocéramiques, avec des enjeux importants en termes économiques (emplois, enjeux politiques à l'échelon régional…), mais aussi environnementaux (préserver la qualité du milieu…). Dans la réglementation européenne, les Seveso sont des usines qui présentent des enjeux en termes de risques technologiques et il y a une classification : seuil bas en dessous d'un certain niveau d'activité jusqu'au seuil haut.

Rôle de l'ADEME

Bertrand Soyez, concernant les problèmes de sites et sols pollués orphelins, dit que c'est l'ADEME qui prend la suite. Est-ce vécu comme un dessaisissement ?

Christian Floderer ne travaille pas au quotidien sur la question des sites pollués. L'ADEME est le « bras armé » de l'administration, chargée de gérer les sites orphelins et de faire les opérations nécessaires (comme continuer à faire fonctionner une pompe), elle a un budget pour, passe des accords avec les entreprises, etc. L'inspection des installations classées doit, selon une procédure précisée dans le code de l'environnement (qui comporte la consultation des élus), proposer au Préfet des objectifs de dépollution. Il y a une répartition des rôles entre les deux.

PPRT et suivi des installations classées

Emmanuel Rebeillé-Borgella demande à Christian Floderer si, dans une DRIRE, le travail pour élaborer un PPRT ou des PPRT mobilise à temps complet ou s'il y a une répartition entre l'élaboration de ces plans et le suivi des installations classées ?

« Autant de DRIRE, autant d'organisations ! » répond *Christian Floderer*. Laure Bonnaud disait qu'il y avait peu d'ingénieurs dans les années 1990 qui faisaient à la fois du développement industriel et de la protection de l'environnement, lui estime que cela dépend. En Alsace, à la fin des années 1980, les inspecteurs étaient tenus d'instruire chacun un certain nombre de dossiers d'aide au conseil pour savoir ce qu'est le développement industriel et s'imprégner de sa philosophie. Il y avait beaucoup de postes à temps partiel : dans son groupe de subdivision, il y avait un ingénieur qui suivait les mines de potasse sous l'angle du contrôle des installations classées, contrôle des chantiers miniers et développement (reconversion et gestion des aides européennes). En Alsace, neuf inspecteurs sont répartis en trois divisions et trois dans chacun des deux départements sont chargés du suivi du risque et uniquement du risque dans les installations Seveso ; les aspects milieu ou risques sanitaires sont suivis par d'autres inspecteurs. L'équipe fait le travail des PPRT en liaison avec les DDE et l'inspection des installations classées sous l'aspect risque, cela dans le cadre d'un pôle interrégional situé en Moselle. Mais ce n'est pas une organisation nécessaire, d'autres DRIRE ont des organisations plus territoriales.

Hubert Vigouroux dit qu'à la DRIRE Aquitaine où il est responsable du pôle risques**,** les différences tendent à s'estomper par rapport aux années 1970 et 1980. En général, les inspecteurs sont plutôt spécialisés sur les risques, mais, au sein du risque, personne ne travaille que sur les PPRT, tous font aussi des inspections des systèmes de gestion de la sécurité, sachant qu'il y a un lien étroit entre les études de danger et le travail sur les PPRT. Parfois, certains inspecteurs sont spécialisés dans des tâches particulières comme la représentation grâce au logiciel de représentation et de cartographie SIGALEA. Mais dans toutes les DRIRE, les inspecteurs en charge du PPRT sont impliqués dans les missions d'inspection.

Les industriels et les textes

Emmanuel Rebeillé-Borgella s'adressant à nouveau aux deux inspecteurs, dit que Laure Bonnaud a souligné une augmentation des réglementations : est-ce qu'ils considèrent que la maîtrise de ces réglementations, y compris leur aspect européen, a atteint un tel point qu'en pratique il est difficile de les connaître et de les faire appliquer ? Comment réagissent les industriels par rapport à ce corpus de textes qui s'accumulent et ne se simplifient pas avec le temps ?

Jean-Christophe Juvin répond que la complexification de la réglementation les a obligés à s'organiser en pôles de compétences : air, eau, risque industriel, et au sein des entités locales, il y a des subdivisions qui sont spécialisées notamment dans les risques industriels. Cette organisation permet aussi d'être complémentaires et la confrontation facilite une approche intégrée. Quant aux industriels, leur réaction est différente selon si c'est un gros industriel qui a un service juridique ou un petit industriel qui peut être décontenancé par cette multitude de textes à appliquer. Les inspecteurs tentent de s'adapter en faisant de l'information. En Île-de-France a été organisée en 2007 une réunion d'information des bureaux d'études au sujet des attentes des nouveaux textes concernant les études de danger.

Emmanuel Martinais demande, concernant l'approche des textes, s'il y a des différences entre les petits et les gros, voire très gros industriels.

Jean-Christophe Juvin répond que la différence est grande, mais l'approche est adaptée aux enjeux ; ils sont plus exigeants avec un gros qu'avec un petit industriel. *Christian Floderer* souhaite nuancer l'idée du grand nombre de textes. La réglementation et la législation des installations classées ont été perfectionnées, notamment par la loi Bachelot qui a introduit de petites modifications dans le droit sur les installations classées et dans les procédures. Cela a produit un décret sur les PPRT, il y a eu ensuite deux arrêtés et une circulaire. La réglementation est publiée au *Journal officiel*. Le nombre de circulaires est relativement limité. En revanche, il y a beaucoup de textes para-réglementaires à connaître : le guide PPRT, les notes qui donnent des solutions crédibles à toutes sortes de problèmes. Cela ne relève plus du réglementaire, mais de la documentation. Une réglementation européenne très fournie accompagne la directive IPPC avec de gros recueils de bonnes pratiques (jusqu'à 900 pages en anglais). Qui les lit ?

Pour rappel, l'IPPC est une directive sur l'inspection intégrée, les États-membres ont dû mettre en place un système d'inspection des atteintes à l'environnement des établissements sous tous leurs aspects. Cela n'existait pas dans un certain nombre de pays qui avaient une administration pour l'eau, une pour l'air, une pour les

déchets… On leur a demandé de faire de l'inspection des installations classées. En France, environ 4 000 établissements relèvent de cette directive ; ils sont soumis à un bilan décennal, procédure où l'on remet complètement en cause leur autorisation en fonction des recueils de bonnes pratiques. Alors qu'un des fondements de l'inspection des installations classées est qu'elle est pérenne.

Concernant les « textes qu'on ne supprime jamais », si l'on observe la base de données AIDA INERIS [5] qui donne tous les textes en matière d'installations classées, très peu de textes antérieurs aux années 1990 sont appliqués et seuls trois ou quatre arrêtés des années 1970 et 1980 n'ont pas été abrogés. Il n'y a donc pas tant de textes qui s'accumulent et se contredisent, c'est un peu une caricature.

L'indépendance des inspections des installations classées

Patrick Morandeau demande pourquoi l'inspection des installations classées n'est pas indépendante ? Il existe un débat, depuis 1972 environ, sur les problèmes que pose l'inspection des installations classées par rapport, d'une part, au conseil, et, d'autre part, au respect de la réglementation concernant l'environnement.

P. Morandeau précise qu'il s'agit d'indépendance par rapport aux industriels. La difficulté pour l'inspection est d'être conseil en matière de développement économique envers les industriels et de faire respecter la réglementation en matière d'installations classées (réglementation qui dépend du ministère en charge de l'environnement). Cette confusion est reprochée par de nombreuses associations de protection de la nature.

Sa seconde question porte sur les difficultés de mise en œuvre de PPRT (comme c'est le cas dans les quatre DDE de Poitou-Charentes) : problème du pilotage en matière de procédure entre les différentes phases ; difficultés par rapport à l'inspection des installations classées et à la DRIRE pour obtenir les études de danger. Onze PPRT sont à faire en Poitou-Charentes et la circulaire du 25/07/2005 est peu claire sur le pilotage et la répartition entre DRIRE et DDE. En France, sur 420 PPRT, seulement deux sont réalisés actuellement.

Pour *Christian Floderer,* tout évolue : il y a des réformes des services des administrations, des fusions et des redécoupages ; dans cinq régions il y a eu une fusion DRIRE/DIREN, et une fusion avec les DRE est évoquée. Ce problème se posera dans des termes différents dans trois ans. Actuellement le processus arrive à son terme. Sur le rôle de conseil économique et la question de l'indépendance : les DRIRE ne font du développement industriel que vis-à-vis des PME, pour les établissements plus importants, cela concerne le service ministériel qui doit rendre compte à Bruxelles. En termes de sécurité Seveso, les inspecteurs ont souvent affaire à des grands groupes qui n'ont pas de rapport avec la DRIRE en matière de développement industriel. Les exposés de Laure Bonnaud et de Jean-Christophe Juvin ont montré les évolutions de l'inspection des installations classées, maintenant autonome au sein des DRIRE.

C. Floderer fomule par ailleurs quelques remarques de détails par rapport à l'exposé de Laure Bonnaud et une réaction sur la question du sentiment des inspecteurs par rapport à leur responsabilité juridique et pénale. Après l'accident de Feyzin, c'est l'inspection du travail qui n'a plus voulu assurer l'inspection des installations classées, car un inspecteur du travail avait été inculpé après cette catastrophe, en tant qu'inspecteur des installations classées. Il y a eu d'autres expériences difficiles avec notamment des collègues impliqués dans le procès de l'explosion d'une cheminée de la raffinerie Total à la Mède à Fos-sur-Mer (en 1992) et qui ont passé dix ans de leur carrière à se défendre pour finalement être disculpés. Quand les inspecteurs fixent dans un arrêté préfectoral les règles de sécurité à respecter et font dans les évaluations d'études de danger une cartographie de l'aléa, ils prennent des responsabilités qui peuvent avoir une suite pénale.

Cela a eu une importance dans les évolutions du service : Jean-Christophe Juvin a indiqué que l'inspection est dotée d'une hiérarchie responsable et solidaire. Celle-ci a très bien fonctionné lors de la catastrophe d'AZF où la DRIRE n'a pas remis en cause la qualité du travail localement. Un autre exemple : récemment, le directeur de Christian Folderer a défendu le travail de l'équipe dans le cadre d'un procès pour des feux de déchets dans une mine de potasse. Dans ces situations, le « vent du boulet » est proche et c'est en partie cela qui a anéanti le service des mines. En effet, quand Christian Folderer est arrivé à son poste, les ingénieurs du bassin ferrifère se réunissaient tous les mois pour discuter du « mort du mois » dans les mines : en deux ans et demi de contrôle minier, il y a fait dix enquêtes d'accident mortel. Il y a eu un décalage complet par rapport à l'évolution de la société, et les procureurs ont décidé de poursuivre systématiquement pour accident involontaire les ingénieurs et directeurs des sièges miniers ; des collègues ont été inculpés pour des accidents. Cela les a obligés a faire des

[5] Aida.ineris.fr est avant tout la base de données actualisée pour la réglementation concernant l'environnement et la sécurité industriels.

rapports aux procureurs après des accidents mortels dans lesquels devaient être analysées les incriminations judiciaires ; cela a cassé le système de connivence et fait que tout le monde ne progressait plus ensemble.

Laure Bonnaud intervient en réponse à la question sur l'autorité indépendante et dit qu'il s'agit d'une question récurrente depuis le début du XIX^{e} : ne pourrait-on pas dissocier l'instruction du contrôle ? À la fin du XIX^{e} siècle, les personnes chargées de l'inspection pensaient que ce n'était pas une bonne idée pour des raisons de compétences : dans la phase d'instruction de dossier, on acquiert les compétences concernant l'installation classée qui seront utiles pour le contrôle. Ce fut la réponse type pendant des années.

Christian Folderer dit qu'en Pologne cela existe. L'équivalent de notre arrêté préfectoral est rédigé par un service administratif de la préfecture qui fait de collage de textes nationaux et ensuite il y a un service d'inspection qui souvent doit interpréter des prescriptions générales.

Les études de danger

Patrick Morandeau souhaite savoir s'il y a des difficultés pour obtenir des industriels les études de danger en cours de révision pour l'élaboration des PPRT ?

Christian Folderer dit que le 31 juillet 2008, le travail sera fini pour les PPRT. Les textes qui permettaient de dire aux industriels ce qu'on voulait dans les études de danger datent de septembre 2005. En 2006 ou 2007, les industriels ont fourni des études de danger, mais il a fallu les reprendre et les évaluer. En Alsace, si les premières études de danger avaient été prises pour argent comptant, la conséquence de la catastrophe d'AZF aurait été de réduire partout d'une bonne moitié l'étendue des zones couvertes par la maîtrise de l'urbanisation. Il y a eu des délais d'interprétation remontés au ministère qui a réagi par circulaires imposant la nécessité de refaire des études de danger.

Par exemple, un cas simple concerne le dépôt de liquide inflammable : la circulaire du 23 juillet supprime un accident : celui du *boil over* [6], et le remplace par la pressurisation du bac (ce qui revient à peu près au même par rapport aux effets). Il faut donc laisser aux industriels au moins six mois pour revoir leurs installations par rapport à des exigences nouvelles. Il n'est donc pas étonnant que seulement deux PPRT aient été approuvés et une vingtaine de PPRT prescrits.

Risques et territoires

Pascal Mallet, en tant que géographe de formation, a fait des recherches à la fin des années 1980 en Haute-Normandie. Il s'était étonné des supports d'information sur le territoire qu'avaient les inspecteurs des installations classées. Aujourd'hui, dans ce métier, comment appréhende-t-on le territoire (sources d'information, outils). Il fait ainsi écho à la circulaire de décembre 2006 sur les méthodes d'estimation des populations dans les études de danger.

Pour *Christian Folderer*, ce n'est pas de leur ressort, et ils ne sont pas outillés pour cela. Ils connaissent les établissements inspectés, pour la suite, c'est la DDE qui s'en occupe.

Pascal Mallet insiste sur le fait que, dans l'instruction de l'étude de danger, ce n'est pas la DDE qui instruit, mais les inspecteurs des installations classées.

Christian Folderer précise que la connaissance de l'environnement sert à l'industriel pour donner une estimation du nombre de personnes qui sont dans les périmètres de danger (par rapport aux PPRT) et pour chiffrer le nombre de personnes potentiellement exposées (moins de 10, de 10 à 100, 100 à 1000, plus de 1000). Une matrice permet de dire si l'installation est acceptable ou non, mais ils n'ont pas d'outils très performants de dénombrement des personnes.

Pascal Mallet indique que c'est un sujet récurrent. Aujourd'hui, grâce aux connaissances scientifiques et techniques, on connaît de mieux en mieux l'aléa et l'on a des modèles relativement représentatifs de ce que pourrait donner un accident industriel, mais il y a toujours un manque de connaissances concernant les populations et notamment celles des agglomérations. Il y a des méthodes dans les PPRT qui approchent ces enjeux, mais il y a encore beaucoup à faire.

Christian Folderer cite Jacques Ballouey de la DDE du Rhin : « si la construction d'une maison a du retard, c'est la faute du plâtrier, c'est toujours le dernier qui doit s'expliquer ».

---

[6] Un *boil over* est un phénomène de moussage de grande ampleur impliquant des réservoirs aériens et résultant de la vaporisation d'eau liquide contenue dans un réservoir en feu. Ce phénomène est à l'origine de violentes projections de liquide enflammé et de la formation d'une boule de feu.

Emmanuel Martinais souhaite prolonger la question en disant qu'il y a eu une évolution depuis 15-20 ans notamment concernant les outils cartographiques et une évolution dans le cadre du PPRT avec SIGALEA.

Jean-Christophe Juvin explique que SIGALEA est un logiciel basé sur des représentations cartographiques d'un établissement et de son environnement, permettant d'agréger des données d'aléas pour avoir une représentation sous forme de zones (aléas faibles, forts… selon le type d'effet, thermique, de surpression, etc.). Cette carte est ensuite superposée à la carte de vulnérabilité produite par les DDE et les deux sont recoupées pour élaborer le PPRT. *Christian Folderer* précise que sur le plan technique, c'est une interface avec MapInfo.

La question des responsabilités pénales

Géraldine Michaud, doctorante en droit de l'environnement à l'université Panthéon-Assas, demande quelles sont les grandes tendances d'évolution constatées sur la qualité du risque contrôlé et sur les interlocuteurs (exploitant propriétaire, actionnaire…) ? Dans le cadre de la territorialisation de la gestion des risques, constate-t-on un décrochage par rapport à la figure de la personne morale, par rapport à l'actionnariat ? Les prescriptions arrivent-elles toujours à la bonne personne ?

Christian Folderer informe qu'il y a encore des installations Seveso qui sont la propriété d'une personne physique ou d'une société dirigée par une personne physique qui n'exploite que cette installation-là. En Alsace, il y en a seulement deux ou trois. Cette personne est sous-traitante d'un grand groupe qui est en appui technique pour répondre aux questions des inspecteurs. L'interface se situe en général au niveau de directeurs salariés, de directeurs de site, qui est loin d'être la position hiérarchique la plus élevée dans le groupe dont ils dépendent et ils sont loin d'avoir la maîtrise de toutes les données, en particulier en termes d'investissements. Selon les groupes, selon la complexité, selon les jours, les interlocuteurs sont des représentants de la direction générale qui viennent encadrer la direction locale, ou bien le directeur local ou son responsable environnement et sécurité.

Dans la réglementation des installations classées, le principe essentiel est qu'une installation classée ne peut être autorisée s'il n'y a pas une personne physique ou morale qui demande l'autorisation. L'interlocuteur est ensuite cette personne physique ou morale.

Sur la qualité des mesures de maîtrise des risques, C. Folderer pense que beaucoup de progrès ont été faits et que si les inspecteurs craignent les responsabilités pénales, les exploitants les craignent bien plus (aspect pénal, image de marque…). Ils ne veulent pas se retrouver dans des situations telles que l'Erika (Total) ou AZF où, tout d'un coup, le nom d'une société est jeté en pâture à l'opinion publique avec toutes les conséquences que cela peut avoir (en termes social, de contrat d'assurance, etc.). Ils s'entourent donc d'un luxe de précautions, il y a un bon niveau de contrôle. Récemment, une série d'inspections inopinées ont été menées pour voir si les industriels appliquaient bien leur plan de secours. Dans une entreprise, rien de tout cela n'existait : le gardien était un intérimaire, sa liste de numéros de téléphone était fausse, etc. et la direction locale de l'établissement le couvrait totalement. Les inspecteurs ont écrit au siège parisien de cette grande société de transports qui a pris très au sérieux ce qui était négligé par la direction locale.

Jean-Christophe Juvin confirme que le découplage peut avoir des effets surprenants et que la réciproque est vraie également : un industriel lui a demandé des mises en demeure pour obtenir des budgets d'investissement de ses supérieurs hiérarchiques.

Christian Folderer ajoute qu'il y a des *reportings* très précis dans certaines entreprises. Dans un grand groupe chimique, le responsable du site local doit faire tous les deux mois pour sa direction un tableau de bord dans lequel sont listées les anomalies de sécurité non résolues signalées par ses subordonnés. Il doit s'engager personnellement vis-à-vis de sa direction générale : une formule juridique spéciale précise que c'est de sa faute si des dispositions spéciales n'ont pas été prises pour réduire le niveau de risques tant que le problème n'est pas traité. Ce type de *reporting* responsabilise les gens au niveau local, prouve que la direction générale s'en occupe, mais peut entraîner des effets pervers (l'ingénieur qui vient signaler une anormalité au directeur du site n'est pas forcément bien reçu).

Cartographie des aléas

Éliane Propeck-Zimmermann, géographe, revient sur la cartographie des aléas et sur le choix des scénarios d'accident pour cartographier dans le cadre de la maîtrise de l'urbanisme. C'est une étape importante où l'on ne peut pas être complètement neutre. Comment se passent les échanges entre les inspecteurs et les industriels pour délimiter ces périmètres ? À partir de quand intervient une tierce expertise ? Des relations tripartites se mettent-elles en place entre les inspecteurs, les industriels, les collectivités ?

Christian Folderer répond que l'exploitant doit fournir une étude de danger qui doit être réactualisée tous les cinq ans et chaque fois que cela lui est demandé. À la fin de cette étude, l'exploitant doit fournir une liste des phénomènes dangereux susceptibles d'être créés par son établissement. Il doit indiquer les phénomènes dont la probabilité est suffisamment faible pour ne pas être retenus pour la maîtrise de l'urbanisation selon des règles : la faiblesse de la probabilité doit être établie selon des mesures de maîtrise des risques suffisamment robustes. Ce document, généralement consistant, est étudié par les inspecteurs et fournit des points de dialogue avec l'exploitant à la fois concernant le choix des phénomènes, l'estimation de l'intensité, les conditions de modélisation, les seuils de toxicité, la probabilité, son estimation, le choix des phénomènes à faible probabilité.

Ces discussions se font par des courriers puis par une rencontre, et petit à petit, il y a convergence sur l'aléa à retenir. Les collectivités ne sont pas contactées durant cette période, car c'est très mouvant (sauf demande particulière de leur part). Les collègues des DDE sont informés, mais le dialogue se fait essentiellement entre l'industriel et l'inspection. Une tierce expertise intervient quand les deux interlocuteurs n'arrivent pas au consensus ou qu'il y a une décision extrêmement lourde à prendre (exemple d'une usine de chlore).

Pour réaliser cette analyse, dit *Jean-Christophe Juvin,* les inspecteurs s'appuient sur des fiches ou circulaires afin d'avoir une cohérence nationale. Les dossiers locaux et régionaux présentant des enjeux importants sont examinés par plusieurs inspecteurs (inspecteur du groupe de subdivision, inspecteur de la division) pour confronter deux visions et conforter un avis de l'administration afin de poursuivre les échanges avec les industriels.

Emmanuel Martinais demande si discussion signifie négociation ? Est-ce l'occasion pour les inspecteurs d'imposer des mesures aux industriels sur une installation donnée ?

Christian Folderer rappelle qu'une étude de danger n'est pas faite pour estimer l'aléa mais pour l'empêcher. Son but est de réduire les risques. Une bonne étude de danger doit se terminer par une liste de deux pages de mesures de maîtrise des risques supplémentaires que l'industriel a découvertes en faisant l'analyse de risques, à la base de l'étude de danger. Si l'industriel n'a rien trouvé d'améliorable dans son installation*, a priori* c'est mauvais signe.

Si les inspecteurs vont voir leurs collègues des DDE avec des PPRT comprenant des périmètres de dix kilomètres, l'industriel sait qu'il va se heurter à des problèmes de voisinage dans une telle situation. Dans ce cas, il faut voir avec lui ce qu'il pourrait faire, ce n'est pas vraiment une négociation mais plutôt la prise en compte d'un critère fixé dans une circulaire pour éliminer un phénomène dangereux. Ce doit être du gagnant-gagnant, dit *Jean-Christophe Juvin.*

Question de procédure et de partage des tâches

Patrick Morandeau demande s'ils sont d'accord sur la déclinaison suivante en matière de procédure : le pilotage, l'étude de danger, la définition de l'aléa et du périmètre de l'aléa sont de la responsabilité de la DRIRE ; l'étude d'enjeux plutôt que l'étude de danger et la définition de la vulnérabilité sont pilotées par les DDE en concertation avec les DRIRE. C'est l'approche en Poitou-Charentes, est-ce comparable avec ce qui se passe ailleurs?

Christian Folderer dit que l'étude de danger n'est pas de la responsabilité de la DRIRE, mais de celle de l'exploitant. Si un phénomène n'apparaît pas dans l'étude de danger et a des conséquences des années après sur les riverains, la responsabilité en incombe d'abord à l'exploitant. Sur le partage de pilotage, il y a la circulaire du 25 juillet et un mémo très clair annexé à une circulaire du 5 octobre 2005 : dans les étapes de la procédure, il y a une partie DRIRE, une partie DDE et une « responsabilité conjointe ».

Jacques Ballouey est en charge notamment de l'élaboration des neuf PPRT du Bas-Rhin en lien avec C. Floderer. Il estime que la DDE n'intervient pas sur le pilotage concernant l'aléa et n'en a pas les compétences. En revanche, elle intervient en première ligne sur les questions liées aux enjeux, mais avec un pilotage commun avec la DRIRE pour toutes les réunions d'associations, de CLIC, etc. La circulaire dont parle C. Floderer est une circulaire du MEDD aux DRIRE et n'engage qu'eux. Les autres circulaires sont en revanche conjointes MEDD/ Équipement, adressées au Préfet et donc à tous les services déconcentrés qui en dépendent. La circulaire MEDD/DRIRE a surtout été élaborée par la DPPR et les DRIRE, sans que les DDE et l'Équipement n'aient participé, ce qui ne leur pose aucun problème.

Pour *Christian Folderer,* il y a deux cas de figure : si le PPRT après définition de l'aléa coule de source (étude des enjeux, rédaction d'un règlement d'urbanisme), la DRIRE intervient, mais c'est la DDE qui est pilote. Si, en revanche, on revient sur l'aléa par le biais de mesures supplémentaires et dans le PPRT, une balance doit être faite entre l'aléa et les mesures de réduction de la vulnérabilité, alors la DRIRE reprend tout son poids.

Rôle des CODERST et des CLIC

Jean-Pierre Galland espère que dans les prochaines séances du séminaire, des représentants des DRIRE viendront pour continuer les débats. Il demande quels contacts ils entretiennent avec les autres personnes impliquées, comme les préfets ? Comment se passent les CODERST (Conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques) ? Des décisions y sont-elles prises ? Comment voient-ils leur implication dans les CLIC ?

Pour *Jean-Christophe Juvin,* les CODERST sont relativement indépendants de la démarche PPRT. Le rôle de l'inspecteur est de présenter le dossier et son analyse, ainsi que ses propositions de prescriptions à valider par un collège composé de l'administration, des services déconcentrés, etc. *Christian Folderer* ajoute qu'il y a des représentants d'associations, une forte représentation des élus (maires, conseils généraux), des médecins hygiénistes (ancien conseil départemental d'hygiène), des pharmaciens, des architectes et des personnalités qualifiées ; l'administration n'y est pas majoritaire mais présente pour moitié. Leur avis est requis sur toutes les demandes d'autorisation et sur toutes les prescriptions complémentaires qui peuvent être imposées au cours de la vie de l'installation. En particulier pour les PPRT, l'interface peut être là : si des mesures supplémentaires en matière de maîtrise des risques doivent être prescrites, elles passeront devant le CODERST, mais celui-ci n'intervient pas dans la procédure d'élaboration des PPRT.

Les CLIC ont commencé en 2002, 2003. Ils ont vocation de rassembler les cinq collèges intéressés par le risque : riverains, administrations, élus, salariés, exploitants. Ils doivent rassembler au maximum trente personnes. Le décret et la circulaire qui l'accompagnent donnent de très larges pouvoirs d'évocation des problèmes qui concernent les risques Seveso : le CLIC doit se faire présenter un bilan annuel, il doit être saisi lors de toute modification de l'installation, du voisinage des installations, etc. Certains vivent bien et font preuve d'une véritable dynamique, d'autres ronronnent et se souviennent à peine qu'ils doivent tenir une réunion annuelle. Le CLIC est personne associée, comme l'est la commune, à l'élaboration du PPRT.

Est-ce que les inspecteurs ont un rôle de vulgarisateur dans ce genre d'instance ? demande *Jean-Pierre Galland*.

Christian Folderer précise que ce sont les ingénieurs de terrain qui y participent. Le principe est que chacun doit faire son métier. Les inspecteurs devraient présenter à la réunion annuelle le bilan de leurs inspections, mais pas le bilan de la sécurité de l'établissement qui relève de l'industriel. Dans le cadre du PPRT, c'est à la DRIRE d'avaliser la cartographie car elle ne ressort pas directement de l'étude de danger, mais résulte du traitement notamment par le logiciel SIGALEA. C'est un choix, on aurait pu imaginer que ce soit l'industriel qui fournisse la cartographie, mais cela aurait posé des problèmes lorsque deux industriels sont côte à côte.

Genèse de la loi du 30 juillet 2003 et ses suites. Prévention des risques, urbanisme et implication des acteurs locaux

Bruno Cahen [7]
ANDRA

Le 21 septembre 2001 est survenu la catastrophe d'AZF à Toulouse, causant trente morts, des milliers de blessés et de « sans fenêtres » et plusieurs milliards d'euros de dégâts directs. Cet accident a donné lieu à diverses analyses et bilans. Il y a eu trois rapports à l'inspection générale de l'environnement. Un grand débat national s'est tenu la même année, dont le rapporteur était Philippe Essig ; il a donné lieu à des débats locaux et à environ 70 propositions.

Puis un rapport parlementaire, par les députés François Loos et Jean-Yves Le Déaut, a rendu ses conclusions début 2002 avec 90 propositions, dont une partie était d'ordre administratif, mais beaucoup de ces propositions ne l'étaient pas et faisaient appel à des bonnes pratiques, parfois à des vœux avec des visées à assez long terme et relevaient un certain nombre de contradictions et de difficultés dans les pratiques actuelles sur le territoire français ou international.

Début 2002, Yves Cochet, ministre de l'environnement de l'époque, prépare un projet de loi. Le projet était prêt à être déposé au bureau de l'Assemblée nationale, mais entre-temps la majorité présidentielle bascule et le Gouvernement change. Roselyne Bachelot est alors nommée ministre de l'écologie, avec une équipe assez nouvelle qui recommence de juin à décembre 2002 la préparation d'un nouveau projet de loi. Les raisons de ce nouveau projet sont multiples. D'abord, le changement de couleur politique significatif oblige à se réapproprier, vis-à-vis des nouveaux élus de la majorité, un certain nombre de points pour examiner ceux qui doivent être conservés et ceux qui sont trop colorés politiquement et doivent en conséquence être modifiés. Il faut aussi relancer des consultations auprès des parties prenantes : une équipe qui arrive ne peut pas prendre à son compte un projet antérieur, même si elle avait été de la même couleur politique.

De janvier à juillet 2003, on entre dans la phase des débats parlementaires, puis la loi est publiée le 31 juillet de cette même année.

Le projet de loi

Il y avait *trois sujet*s dans le projet de la loi Bachelot, dont deux qui n'étaient pas présents dans celui d'Yves Cochet. Le premier sujet est commun : apporter une réponse aux attentes et interrogations qui figurent dans les rapports, suite à la catastrophe d'AZF. Le deuxième est de faire face aux risques naturels et notamment aux inondations (il y a eu une série d'inondations graves en 2002, entre autres dans le Gard, qui ont fait que des éléments qui étaient en cours, comme un projet de loi sur l'eau non encore déposé, sont revenus à l'agenda politique. Un troisième sujet, relativement conjoncturel car le projecteur médiatique et politique étant braqué dessus a fait qu'on pouvait l'introduire dans une loi, c'est anticiper la remise en état des sites et sols pollués qui résultent d'exploitations anciennes de sites industriels. En effet, en fin de vie d'une entreprise, même si l'entreprise n'est pas « voyou », elle n'a plus toujours les moyens d'assumer cette remise en état. Ce point était lié conjoncturellement à la faillite assez retentissante de Metaleurop nord.

Dans la suite de cet exposé, il ne sera question que du volet *Risques technologiques majeurs*. Cette partie commune aux deux projets de loi présente un certain nombre de fondamentaux. D'abord, réduire le risque à la source. Puis desserrer l'étau entre l'usine et la ville (expression du directeur de la prévention, des pollutions et des risques de l'époque). Il faut bien considérer que cet étau a été lent à serrer, on le retrouve déjà dans les fondements du décret napoléonien [de 1810] au début du XIX^{e} siècle.

Il s'agissait aussi de prendre en compte tout l'aspect facteur humain organisationnel (FHO), c'est-à-dire la coordination et l'implication des salariés, qu'ils soient sous-traitants ou de l'entreprise principale, et la coordination entre plusieurs entreprises sur un site industriel.

[7] Bruno Cahen travaille maintenant à l'ANDRA (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs), mais intervient dans cette séance au titre des fonctions qu'il a occupé de 2002 à avril 2006 au sein de la DPPR (direction de prévention des pollutions et des risques) au ministère de l'écologie et du développement durable.

Deux autres points, moins « techniques » et qui font appel à des choses un peu plus lointaines du risque industriel, ont également été proposés : d'une part la participation du public à la maîtrise des risques et d'autre part (un enseignement de la catastrophe de Toulouse), prévoir la réparation des dommages dans des cas exceptionnels. Ce dernier point existe depuis très longtemps, y compris au plan international, dans d'autres domaines comme le nucléaire ou dans le cas de catastrophes naturelles. Mais pour les catastrophes dites technologiques, cela n'existait pas jusqu'à l'événement de Toulouse, probablement parce que l'ampleur des catastrophes dans le domaine avait été jusque-là relativement limitée en France et donc absorbable par les mécanismes assurantiels classiques.

On peut aussi évoquer d'autres points comme celui d'assurer la cohérence entre la maîtrise des risques sur le site, le risque pour l'environnement et le risque lié aux transports de matières dangereuses ou la notion de proportionner les mesures prises aux dangers et aux risques encourus…

Le rôle des acteurs

Les acteurs qui étaient en place à cette époque sont les mêmes qu'aujourd'hui, mais ils avaient chacun des rôles tels que vus en théorie par la construction juridique (et qui préexistait à la loi) :

- aux exploitants de maîtriser les installations à la source ;
- aux salariés de produire et d'assurer leur sécurité, celle de leurs collègues et celles de l'extérieur de l'établissement ;
- aux collectivités de gérer les usages du sol (donner ou non des autorisations), de prévoir des développements et de tenir compte que les aménagements sont plus ou moins vulnérables et qu'ils se situent dans un environnement qui présentent un certain nombre de risques. Ce point-là n'était pas bien présent dans les esprits. Pour les risques naturels, cela avait fait son chemin, mais pour les risques technologiques, comme c'est une matière complexe, cela n'était pas passé. Personne ne comprenait vraiment les mécanismes en jeu ;
- l'État, dans ses fonctions régaliennes, avait le contrôle des industries à risque, le contrôle de légalité des actes (permis de construire, etc.), la gestion de crise en cas d'accident (plan particulier d'intervention) ;
- aux riverains, parmi de nombreux autres rôles, de comprendre ce qui se passe et de participer à la maîtrise du risque…
- et à d'autres : experts… incombent d'autres rôles selon leurs spécificités.

La grande difficulté provient de ce que les attentes des uns et des autres ne sont pas toujours en ligne avec leur rôle et que leurs objectifs peuvent diverger. Les points délicats que tout le monde connaissait, c'est :

- qu'il faudra beaucoup de temps et beaucoup d'argent pour modifier une situation qui a mis des siècles à se construire.
- qu'il y a des divergences d'intérêts fortes, en particulier de concurrence pour l'occupation d'un territoire donné et parce que ceux qui ont les leviers financiers et de droit pour agir ne sont pas forcément ceux qui retirent un bénéfice ou un moindre risque du fait d'enclencher une action.

Les situations aussi sont très hétérogènes d'un lieu à l'autre, indépendamment de la nature intrinsèque de l'activité industrielle dangereuse. Par exemple, autour d'une même usine, avec un même risque et un même environnement, certains veulent faire beaucoup et à un autre point du territoire français, les acteurs sont d'accord pour en faire moins. C'est leur droit, mais cela crée des distorsions très difficiles à expliquer. L'hétérogénéité des situations est un fait, indépendamment des acteurs locaux. Il y a des usines plus ou moins anciennes, plus ou moins prospères, l'environnement foncier diffère d'une situation à une autre, la situation financière des acteurs (riverains, entreprises, les collectivités territoriales) est très variée, la seule qui n'est pas variée est celle de l'État qui est à peu près la même que maintenant (c'est-à-dire qu'il n'est pas riche, en revanche il est solvable par principe). Le contexte local, selon les cas, était plutôt un contexte de confiance entre les acteurs locaux, en particulier lorsqu'il y avait des SPPPI (secrétariat permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles), cela ne se passait pas trop mal.

Des questions de méthodologie

Autre point délicat, le *choc méthodologique*. Même avant la loi, il y avait des frictions au niveau européen et même au niveau français, entre les tenants de telle ou telle méthode ou de telle ou telle approche. Cela s'est cristallisé autour de l'idée de *probabilité [des accidents]* : faut-il la prendre en compte et comment ? La transition avec l'existant a été difficile. La loi a accéléré cette transition : il a fallu faire en un an ce qui aurait dû être fait en

quinze années. Par ricochet, cela a créé un choc avec l'échéancier des études de dangers (EDD), ce qui est très « mal tombé ». Début 2002, tous les industriels Seveso avaient rendu leur étude de dangers suite à la réglementation Seveso 2. Il fallait donc attendre cinq années pour faire un nouveau cycle.

Le sujet est aussi complexe par nature. Le défi qui était à relever pour tous les acteurs, mais surtout pour les industriels et l'État, était comment faire en sorte de rendre simple, par exemple pour les riverains ou les élus, un système qui par nature est très complexe, tout en limitant l'effet « boîte noire ». Il y a des exemples où cela existe : par exemple, la météo : on ne demande à personne de comprendre les phénomènes assez complexes qui gouvernent les circulations atmosphériques, mais quand on présente une carte météo aux élus ou aux riverains, ils comprennent. C'est un peu la même idée.

Une autre volonté forte qui transparaissait dans les rapports et dans les deux ministères qui ont porté la loi, c'est de changer la gouvernance des risques, d'arriver à de nouvelles responsabilités, partagées. Il s'agit de faire participer les acteurs aux processus de décision de manière différente, en revanche on ne change pas forcément les rôles en termes de décisions pures et d'actions ultérieures. C'est plutôt tout le mécanisme qui est en amont qui est concerné. C'est ce qui a créé à la fois des frustrations, mais aussi des écarts de compréhensions assez forts. En particulier sur le CLIC, un débat a montré que personne ne mettait le même sens derrière les mots.

Dans ce travail de préparation, il y a la loi et il y a tout le reste. Dans les rapports, beaucoup de propositions n'étaient pas législatives et les différents acteurs n'ont pas attendu la loi pour se pencher sur la question des risques. Il ressortait des consultations des différentes parties prenantes de nombreuses propositions et des ajustements, pas seulement législatifs. En particulier, un important travail sur les études de dangers a été réalisé.

Il y a eu aussi un intense travail en interministériel et avec le Conseil d'État, un peu sur les aspects techniques, mais surtout beaucoup sur les aspects juridiques et financiers (les mécanismes d'indemnisation, le financement des PPRT, l'articulation avec les outils d'urbanisme existants, etc.). Mais aussi toute la partie *lois sociales [modification du code du travail]* a donné lieu à un important travail interministériel.

En amont de la loi, on savait à peu près ce qui allait sortir. On pouvait anticiper sur ce qui allait résulter des débats au Parlement (on connaissait les demandes principales des parlementaires impliqués sur ce sujet). Il était donc possible de préparer les outils, par exemple pour les futures études de dangers, les CLIC et les PPRT. Un certain nombre de choses existait sur le terrain et des instructions ou des guides ont donc pu être préparés en amont de la loi, en utilisant l'expérience française ou étrangère. Il n'était pas question de réécrire l'histoire : nous ne partions pas de zéro et avions des échanges réguliers avec nos homologues étrangers.

Contenu du projet de loi

Il y a quatre parties dans ce projet de loi pour répondre aux différents enjeux rappelés ci-dessus :

- information et concertation locale qui a donné deux mesures principales : les comités locaux d'information et de concertation (CLIC) ainsi qu'un point qui n'a aucune valeur juridique, mais qui a soulevé des débats passionnés : l'enquête publique avec une réunion publique obligatoire ;

- urbanisme de risques avec l'élargissement des servitudes d'utilité publique telles qu'elles avaient été définies par la loi de 1987 sur la sécurité civile suite à Seveso 1 et le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) ;

- concernant les salariés et sous-traitants, il y a eu de très gros enjeux de formation, de coordination des différentes entreprises, le développement de moyens, d'intervention et d'alerte notamment, de donner un droit d'alerte aux salariés sur des situations à risques, d'accroître les pouvoirs des pouvoirs CHSCT et de créer les comités interentreprises de santé et de sécurité au travail (CISST) ;

- la prévention et la réparation avec des mécanismes assurantiels, les Cat Tech et des mécanismes de garanties financières et d'informations des actionnaires.

Cette loi a modifié un grand nombre de codes (code de l'environnement, le code du travail, le code de l'urbanisme, le code des assurances et le code du commerce), ce qui a causé quelques difficultés, notamment pour s'y retrouver dans les textes.

Les allers-retours entre le Sénat et l'Assemblée nationale ont été nombreux. Le Sénat et l'Assemblée étaient d'accord sur un grand nombre de points et franchement divergents sur d'autres. Le Sénat a introduit dans la loi l'étude de dangers avec la notion de *probabilité* et le rachat des terrains libérés par l'expropriation délaissement via les PPRT (rachat par les industriels).

L'Assemblée nationale a beaucoup discuté sur l'enquête publique, sur le CLIC, dont elle a renforcé les pouvoirs.

Le Gouvernement a introduit plusieurs amendements, dont l'amendement dit Metaleurop sur les sites et sols pollués, ainsi que sur le transport de matières dangereuses. Pour ces deux amendements, il a fallu beaucoup de temps pour se mettre d'accord : pour le transport des matières dangereuses, de longues discussions ont eu lieu entre les grandes fédérations représentants les transporteurs et les deux ministères alors séparés, celui de l'écologie et celui de l'équipement.

La loi, une fois amendée et complétée par de nouveaux sujets, double sa taille entre le projet et le texte promulgué.

Puis est survenu un épisode que je pourrais nommer « épisode silos, effet secondaire » pour lequel il y a eu une tentative d'introduction d'amendements qui n'avaient rien à voir avec le sujet discuté [*ie* les installations SEVESO] (qu'on appelle parfois un *cavalier*), pour tenter de casser la réglementation existante via la loi. Cet amendement n'est finalement pas passé, en échange d'un engagement de la ministre de réfléchir à la réforme de la réglementation applicable aux silos pour répondre à la préoccupation des parlementaires portant l'amendement..

Les trois principes de la loi

Concernant l'application de la loi, trois principes en fondent la cohérence et la progressivité nécessaires :

- expérimenter localement ;

- harmoniser sans uniformiser pour corriger le défaut de cohérence dans la position des acteurs sur le territoire national. Le terme de « boîte quantique » peut être évoqué à ce sujet : l'État établit la règle du jeu, « voilà la boîte » et les industriels, les élus locaux, les autres parties prenantes peuvent faire ce qu'ils veulent à condition de rester dans la boîte. C'est donc un grand espace de liberté et de négociations locales, chacun applique sa règle du jeu, mais il y a des barrières à ne pas franchir ;

- décloisonner pour éviter que certains réfléchissent au transport de matières dangereuses, d'autres à la sécurité des personnels, d'autres à la réduction du risque à la source et d'autres à l'urbanisme). Si ces quatre politiques sont menées différemment au sein d'une entreprise ou de l'État, il n'y a aucune raison *a priori* pour qu'elles convergent.

Ce qui avait démarré bien avant la loi et même avant AZF, c'était :

- la notion d'analyse de risque, depuis plus de vingt pour certains pays européens ; tout ce qui est facteurs humains organisationnels (FHO), avec des travaux datant de 1970, en particulier dans le nucléaire, et depuis Seveso et le texte en France d'application de Seveso 2 et l'arrêté de la circulaire du 10 mai 2000 avec des obligations très précises ;

- la concertation : il y avait des (secrétariat permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI), des comités locaux, sorte de « pré-CLIC », donc des dispositifs spontanés répondant à aucune instruction ministérielle ;

- des servitudes d'utilité publique et les outils d'urbanisme préexistant.

Études de dangers « P,G,C » et maîtrise des risques à la source

• 90's : Seveso 2 et décret 21/09/77 modifié : *l'EDD décrit les accidents potentiels et les mesures propres à en réduire la probabilité et les effets…* Mais la pratique est différente et hétérogène.

• 1998-2001 : étude « assurance » européenne

• septembre 2002 : GT lancé par DPPR : « risk-based EDD »

• 25 juin 2003 : guide méthodologique commun publié

• 31 juillet 2003 : loi Bachelot

• 02 octobre 2003 : Circulaire études de dangers

• 29 septembre 2005 : Arrêté et circulaire « MMR » (mesures de maîtrise des risques)

Les études de dangers

Il y a eu dans les années 1990 beaucoup de travaux en France et en Europe, mais avec des divergences entre les pratiques et une grande hétérogénéité entre ce que disait Seveso 2 et ses textes d'application.

Une étude européenne, appelée « assurance », a marqué dans les années 1998-2001 ; elle compare les pratiques des différents pays européens en application de la réglementation Seveso sur la maîtrise des risques et la maîtrise de l'urbanisation des sites à risques. Cette étude montrait d'importants écarts entre les pays.

En septembre 2002, la DPPR avait lancé un groupe de travail qui rassemblait les réflexions antérieures sur la notion d'étude de dangers basée sur l'analyse du risque (« risk-based » EDD).

Un guide d'application élaboré en commun (non sans douleurs) entre les industriels, les experts et l'administration est publié le 25 juin 2003, donc un bon mois avant la loi Bachelot qui est promulguée le 31 juillet 2003. Peu de temps après paraît la circulaire sur les études de dangers (2 octobre 2003).

Sur la maîtrise des risques à la source, des échanges ont lieu au niveau européen, complétés par les travaux d'un groupe « sectoriel » (par type d'industrie, par exemple : les industriels du pétrole, en regroupant les contrôleurs, contrôlés, experts…).

La concertation

Le travail sur la concertation a d'abord été une histoire de vocabulaire pendant toute la préparation de la loi.

Pour résumer, le Gouvernement a souhaité un débat public lors de chaque enquête publique et la généralisation des comités locaux sans trop modifier la loi. Concernant les CLIC, le but était d'utiliser le retour d'expériences des installations nucléaires de base, des déchets puisqu'il y avait déjà des comités similaires, et d'arriver à faire partager un diagnostic et des solutions possibles, avec des interventions d'experts et que chacun reste dans son rôle tel que décrit ci-dessus : exploitants, collectivités locales, État, riverains, experts, salariés, associations.

Les associations (locales et nationales) n'avaient pas tout à fait les mêmes positions. Elles ont cependant toutes demandé un peu la même chose : avoir plus d'informations, de l'argent pour pouvoir agir, se faire une opinion « d'expert » et un pouvoir de contrôle (la demande de pouvoir de contrôle a beaucoup choqué les industriels et certains inspecteurs).

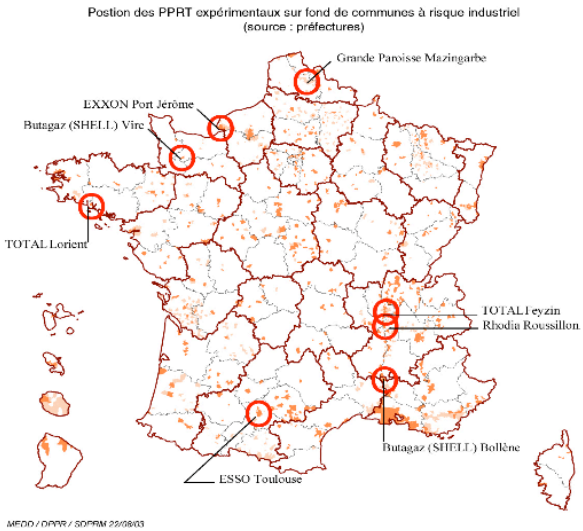
Le Sénat est d'accord pour les CLIC, mais sans expertise, mais n'est pas favorable à une réunion publique obligatoire. L'Assemblée a estimé qu'il fallait de l'expertise, de la participation et un débat public.

Au final, les CLIC peuvent expertiser et interpeller les pouvoirs publics et les exploitants. Cette phase a été assez longue à mûrir : entre la circulaire de juillet 2002 qui a eu peu d'effets et le décret du 1er février 2005, il s'est écoulé pas mal de temps.

En ce qui concerne les études de dangers et les PPRT, on s'est donné une année pour faire tester les « outils » par les praticiens (ce qui a nécessité de nombreux allers-retours entre les administrations centrales et leurs experts côté urbanisme et côté industrie) pour construire l'outil et l'adapter *au fil de l'eau*.

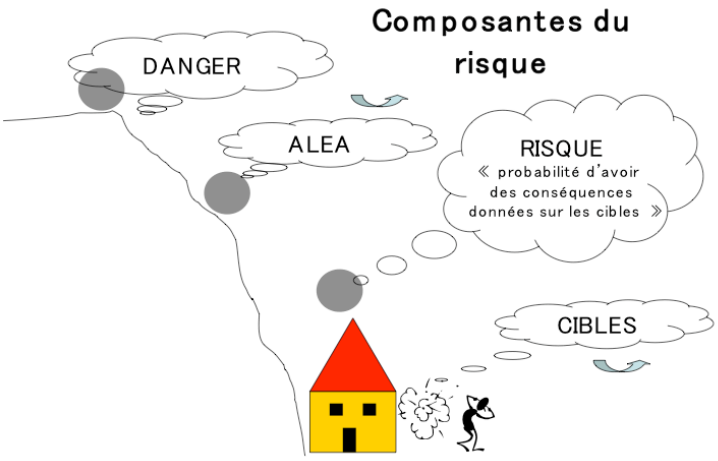
Huit sites expérimentaux ont été choisis car reflétant la diversité des situations (des dépôts, des usines, de l'urbanisme environnant : près de villes, à la campagne et des situations…).

Carte des huit sites PPRT pilotes



Sur les huit expérimentations, deux ont vraiment bien fonctionné, deux autres moins bien et les quatre dernières ont eu du mal à décoller.

La difficulté qui était connue en amont, qu'on cherchait à anticiper, mais qui a tout de même été forte, est l'insuffisance de connaissance de « l'aléa » et la complexité de la notion de risque. L'aléa est insuffisamment connu, même des industriels. Le schéma ci-dessous tente d'expliquer l'aléa et la notion de risque. Un parallèle a été fait avec « la montagne, le caillou et la maison » : en haut, il y a un danger [le rocher], l'aléa, c'est le fait qu'il puisse se mettre à rouler sur la pente [avec une certaine probabilité que ceci se réalise], le risque, c'est qu'il tombe sur la maison ou le personnage (et donc la probabilité d'avoir des conséquences sur ces « cibles » vulnérables).



Les outils ont été modifiés au fur et à mesure et un pas a été franchi vers la compréhension des nouveaux enjeux, les règles et les rôles. Un important travail est encore en cours pour faire progresser la connaissance et le partage à faire en amont des PPRT, sur la description de l'aléa et sur les mesures de maîtrise de ce risque (en place ou à ajouter).

Les servitudes d'utilité publique (SUP) sont un outil surpuissant pour garantir l'avenir, mais très peu utilisé parce qu'il présente un inconvénient majeur : il ne propose aucune contrepartie financière.

La transition est difficile, l'objectif était de passer d'une logique forfaitaire et binaire à une logique plus hiérarchisée, tenant compte de l'état du site et de l'environnement. Tous les acteurs le souhaitaient, avec quelques nuances, bien sûr. C'est ce qui se dégageait des débats, consultations, du travail au Parlement, mais le problème est que personne n'avait envie de faire le premier pas.

Parmi les sujets critiques, il avait :

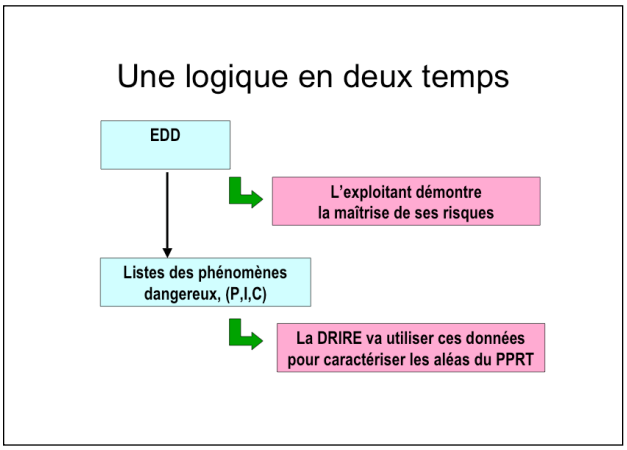
- l'absence d'outils et de données homogènes ;

- le fait que ce soit une transition et un sujet complexe n'était pas acceptable par tout le monde ;

- la notion de réduction du risque avait des tenants de réduire le risque à la source ou la cible.

- la probabilité *vs* gravité à risque identique : il restait un certain nombre de lourds problèmes comme la difficulté d'appréhender les grands risques. Par exemple, si on a un milliard d'euros à investir, la question que l'on peut se poser est : vaut-il mieux l'utiliser pour se prémunir contre la chute d'une météorite ou le dépenser tout de suite dans la lutte contre le sida ? donc pour un grand risque hypothétique gravissime mais à probabilité extrêmement faible ou pour un risque grave et à probabilité extrêmement forte ?

- la séparation de deux phases ; d'une part les mesures de maîtrise des risques (MMR) et d'autre part les Plans de prévention des risques technologiques (PPRT), avec itérations, ce qui pas n'est juste une question administrative. L'idée est de travailler la réduction du risque à la source (dans l'usine) et de travailler la réduction de la vulnérabilité (l'environnement de l'usine). Se priver de possibilité d'un développement de l'utilisation du sol, alors qu'il y a des solutions de réduction de risque à la source, ce serait travailler à l'envers.



D'où une logique en deux temps : il y a une étude de dangers, l'exploitant a montré la maîtrise de ce risque, il en sort une liste de phénomènes dits dangereux et à partir de là la DRIRE peut caractériser les aléas du PPRT.

Tous ces outils sont effectivement compliqués, mais la tentative a été faite d'être au moins cohérent à l'international et d'être le plus lisible possible.

Des pays ont adopté des courbes de risques au sens où c'est une somme de tous les accidents potentiels, en fonction de leur probabilité, de leur gravité… puis ils font des courbes du style « courbes de Farmer », mais c'est vraiment incompréhensible pour les non initiés.

En France, on a fait le choix d'une classification des risques sans valeurs numériques ni courbes. On utilise un tableau où l'on met des croix dans des cases. Chacun peut ensuite voir ce qui se passe si l'on ajoute une mesure de maîtrise de l'aléa et la croix bouge dans une case « de risque plus faible », si l'on ajoute une mesure de réduction de la vulnérabilité, on descend dans le tableau, à probabilité constante, etc. C'est exprès que l'on n'a pas mis des chiffres, mais des lettres ou expressions, pour montrer que cela n'a pas de précision mathématique et surtout pour ne pas constituer un obstacle à la participation des citoyens, en créant un schisme entre les experts, les « sachants », les scientifiques et les autres.

En probabilité, il y avait un calage à faire à l'international [voir ci-dessous]. Ont donc été définies des zones :

- une zone de risques « interdits » (marquée NON) où l'industriel nouveau n'a pas le droit de s'installer car il ne maîtrise pas assez son aléa et où les situations existantes doivent évoluer (dans le cadre des PPRT) vers une réduction de l'aléa et/ou de la vulnérabilité de l'environnement ;

- des zones MMR (mesure de maîtrise des risques) où l'industriel va devoir regarder s'il ne peut pas réduire encore ses risques ; des servitudes pourront être instituées pour éviter une dérive, au cours du temps, vers les zones de risques inacceptables « NON ».

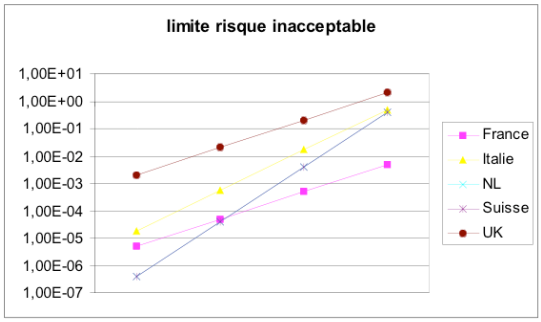
- la zone « blanche » où les risques résiduels sont jugés acceptables, en l'état de l'occupation des sols. Des servitudes pourront être instituées pour éviter une dérive, au cours du temps, vers les zones de risques « MMR » ou « NON ».

Calage MMR – valeurs internationales

Probabilité **Gravité**	E	D	C	B	A
Désastreux	*Non partiel* / MMR 2*	Non 1	Non 2	Non 3	Non 4
Catastrophique	MMR 1	MMR 2*	Non 1	Non 2	Non 3
Important	MMR 1	MMR 1	MMR 2*	Non 1	Non 2
Sérieux			MMR 1	MMR 2	Non 1
Modéré					MMR 1

Comment la France se situe-t-elle face à d'autres pays ?

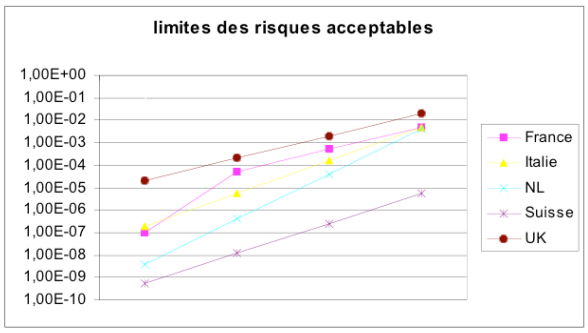
MMR – comparaison internationale



Sur les schémas ci-contre, on voit que la France est parmi les pays les plus sévères, à une nuance près : la courbe suisse reflète le fait que les Suisses ont une plus forte « aversion au risque ». En termes plus directs, ceci reflète une préférence pour beaucoup de petits accidents à faibles conséquences plutôt qu'un seul gros, à même nombre de morts moyen sur une période donnée (cent ans par exemple).

La France a donc une aversion au risque qui est plutôt dans les standards des autres pays (sauf la Suisse).

MMR – comparaison internationale



Dans le deuxième schéma, on voit que la France est modérément sévère en ce qui concerne la limite des risques dits « acceptables ». Le pays le moins sévère est le Royaume-Uni ; le pays le plus sévère, et de loin, est la Suisse, plus sévère sur ce type de risque que le niveau de sécurité internationale aéronautique.

Le même genre de calage a été fait avec les PPRT [voir ci-dessous].

Calage MMR - PPRT

ALEA nb de pers	TF+ TF	F+ F	M+ M	Fai
>1000	NON	NON	NON	NON
de100 à 1000	NON	NON	NON	MMR
de 10 à 100	NON	MMR	MMR	MMR
de 1 à 10	MMR	MMR	MMR	
au plus 1	MMR			
Aucune				

La prévention des risques industriels à l'heure du changement

Emmanuel Martinais
RIVES, ENTPE, UMR CNRS 5600

Cet exposé tente de faire une sorte de « bilan » de tout ce qui s'est passé ces dernières années en matière de risques industriels (risques industriels : risques générés par les industries dont le fonctionnement est encadré par le droit des installations classées).

Dans la perspective du séminaire et de cette première séance, se pose en particulier la question de savoir en quoi l'intense activité méthodologique et réglementaire – décrite ci-dessous par B. Cahen – a contribué (et va contribuer encore dans les prochaines années) au renouvellement de la prévention des risques industriels : qu'est-ce qui change ? quelles conséquences à ces changements ? quelles questions pour l'action ?

Depuis AZF, beaucoup de choses se sont en effet passées qui laissent penser que de nombreuses évolutions ont bien eu lieu : on a eu un débat national, une commission d'enquête parlementaire, une loi, une révision du cadre réglementaire, c'est-à-dire de nouveaux textes, la promotion de nouveaux dispositifs de prévention, de nouveaux outils et de nouvelles méthodologies. Sur le sujet, les commentateurs et les observateurs (les acteurs aussi) n'hésitent pas à parler d'évolution radicale, voire de rupture. On entend des choses comme :

- « révolution », concernant par exemple les aspects méthodologiques (approche probabiliste) ;
- « progrès importants » concernant cette fois les formes de la décision publique (plus de démocratie, plus de transparence, émergence de nouveaux acteurs) ;
- « dispositifs innovants », s'agissant des CLIC ou des mesures foncières du PPRT qui permettent, contrairement à ce qui se faisait jusque-là, d'agir sur l'urbanisation existante.

Qu'en est-il vraiment ? Assiste-t-on, comme on aurait tendance à le penser à la lumière de ces commentaires, à l'émergence de nouvelles façons de penser et de gérer les risques industriels ? De quelle « révolution », de quels « progrès », de quelles « innovations » parle-t-on ? Et comment tout cela se traduit concrètement dans les pratiques professionnelles, dans les contextes locaux ?

Voilà les questions auxquelles cette intervention devrait apporter quelques éléments de réponse, quelques éclairages en se fondant sur des observations qui s'appuient sur un travail de recherche de trois ans (voir le site Programme de Recherche *Risque Décision Territoire* du ministère de l'écologie et du développement durable : www.rdtrisques.org).

Cet exposé se déroulera en trois temps : 1) **principes** ; 2) **méthodes** ; 3) **acteurs** (pour revenir à la question posée dans le titre de cette séance : *quelle place pour les nouveaux acteurs ?*).

Les principes

Sur le plan des principes, des fondements de la politique publique, c'est-à-dire des règles générales qui organisent le domaine des risques industriels, il semble qu'on ne peut pas vraiment parler de « rupture » et encore moins de « révolution ». Même si la loi et ses textes d'application attestent d'un certain nombre d'évolutions significatives, on reste néanmoins dans la continuité, par rapport à la situation d'avant AZF.

Il n'y a pas de remise en cause des principes fondamentaux du droit des installations classées et plus largement de la politique de prévention des risques industriels (trois exemples).

Trois points illustrent cette idée.

Le contenu donné aux nouveaux dispositifs d'information et de maîtrise de l'urbanisation (CLIC et PPRT) reste dans la ligne historique de la politique publique de la prévention des risques industriels, c'est-à-dire : organiser, par la sécurisation des installations dangereuses (réduction des risques à la source), la coexistence de l'industrie et de la ville (la politique de prévention des risques industriels est une politique de conciliation des enjeux de développement économique, d'aménagement local et de protection des populations) :

- Le PPRT (dans son contenu législatif et réglementaire) est une mesure de sauvegarde de l'industrie, un dispositif qui doit contribuer au maintien des usines dans leur environnement urbain, un moyen d'action supplémentaire pour réduire les risques à la source (avant même d'être un outil d'action sur le foncier).

La vocation première du PPRT est de pérenniser les industries à risques dans les périphéries des grandes villes françaises.

- Le CLIC est pensé et conçu comme un instrument d'information (de communication et/ou de concertation) qui doit favoriser l'acceptabilité du risque industriel ou améliorer l'efficacité de la prévention (selon les conceptions), mais qui dans les deux cas est supposé contribuer au développement industriel.

Il n'y a pas non plus de remise en cause du découpage des interventions légitimes et légales (et du même coup de la prééminence des acteurs techniciens sur les opérations d'évaluation et de gestion des risques industriels) :

- les exploitants industriels restent seuls responsables de l'élaboration des études de dangers, de la définition et de l'organisation des fonctions de sécurité dans leurs établissements ;
- les services de l'État organisent les actions de prévention qui se déclinent toujours selon quatre registres principaux (les fameux « quatre piliers » de la prévention) : 1) le suivi et le contrôle administratifs des installations, 2) la maîtrise de l'urbanisation, 3) l'information et 4) l'organisation des secours.

Si ce « découpage » de la prévention des risques industriels reste valide (dans les têtes des acteurs comme dans les textes), on peut toutefois noter quelques adaptations :

- pour le PPRT, une déresponsabilisation relative des collectivités locales en matière de maîtrise de l'urbanisation compensée par la mise en place d'une procédure plus participative et plus concertée (les quatre registres participatifs du PPRT, association/concertation) ;
- le renforcement des interactions entre les « quatre piliers » de la prévention des risques industriels : la réglementation MMR (maîtrise des risques à la source) et son articulation avec la réglementation PPRT créent des liens entre des procédures qui étaient jusque-là totalement autonomes.

Il existe la possibilité d'envisager la prévention comme une succession de lignes de défense, chaque niveau étant conçu pour pallier les insuffisances de celui qui le précède :

1) au premier niveau, il y a la sécurité intrinsèque des installations et l'ensemble des moyens mis en œuvre par les industriels pour réduire les risques à la source ;

2) au deuxième niveau, on trouve les activités de contrôle des services de l'État qui peuvent conduire, dans le cadre de la démarche MMR, à la définition de *mesures complémentaires* de réduction des risques ;

3) au troisième niveau, on a la démarche PPRT qui, en cas d'incompatibilité entre un site industriel et son environnement (au sens de la démarche MMR) peut conduire à la mise en place de *mesures supplémentaires* de réduction des risques à la source et en dernier ressort, de mesures foncières visant à réduire les vulnérabilités.

Les CLIC, formellement associés à la démarche d'élaboration du PPRT, pourraient également participer d'un rapprochement entre la maîtrise de l'urbanisation et l'information préventive, deux domaines d'intervention qui fonctionnaient jusqu'à maintenant de façon relativement indépendante (pas les mêmes temps, pas les mêmes acteurs).

Il n'y a pas de remise en cause non plus du caractère processuel de la politique de prévention des risques industriels. Coexistent deux types de politique publique :

- des politiques dites « processuelles » qui se contentent d'organiser les relations entre acteurs en leur laissant beaucoup de latitude sur les buts à atteindre et les moyens de les atteindre (la plupart des politiques de l'environnement et la prévention des risques industriels en particulier sont des politiques processuelles) ;

- des politiques « substantielles » qui mettent en avant ou quantifient les buts à atteindre et les moyens de les atteindre (ex : loi SRU, 20 % logement social).

La prévention des risques industriels reste plus que jamais une politique processuelle : la nouvelle réglementation promeut toujours un type d'action publique qui opère par la mise en place d'instruments de connaissance, de délibération et de décision, dans le but d'instituer une construction localisée de la prévention et de contribuer, dans le même temps, à la production d'un « intérêt général » territorialisé (*stratégie du PPRT*). L'essentiel du contenu des textes MMR et PPRT porte ainsi sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs.

Il n'y a donc pas de remise en cause du sens global de la politique publique (politique industrialiste, techniciste, processuelle). Pour autant, on observe un encadrement plus strict des interventions des services de l'État et des options préventives qui peuvent être débattues au plan local avec l'ensemble des parties prenantes.

Les méthodes

C'est certainement sur le terrain de la méthodologie que les changements opérés sont les plus significatifs (ou en tout cas les plus visibles, pour le moment).

On observe tout d'abord la mise en place d'une approche plus procédurale de la gestion des risques industriels (poursuite d'une évolution déjà engagée : *cf*. intervention de Laure Bonnaud ce matin).

Les méthodologies MMR et PPRT définissent des cadres assez rigides et contraignants, qui cherchent à canaliser les interventions des acteurs de la prévention, à limiter leurs marges de manœuvre

La *grille MMR* codifie les conditions d'acceptabilité des risques industriels et les moyens d'obtenir la compatibilité des installations dangereuses avec leur environnement urbain. Chaque situation de danger entre dans une case à laquelle correspond un niveau d'acceptabilité et un commandement particulier (ne pas autoriser/autoriser sous condition/autoriser). Elle fonctionne donc comme un outil d'aide à la décision qui tend à normaliser le travail d'ajustement des intérêts en présence qui s'effectuait jusqu'à maintenant sur la base de jugements moins catégoriques (formalisation de l'exercice de la « magistrature technique »).

De la même manière, la *méthodologie PPRT* décrit dans le détail les conditions de transformation d'un ensemble d'*inputs* (données brutes fournies par l'étude de dangers) en un ensemble d'*outputs* qui constituent ensuite la matière de ce qui est discuté pour l'élaboration du zonage réglementaire. Là aussi, les outils et les méthodes sont supposés cadrer fortement les interventions des futurs services instructeurs, tout en limitant le champ des possibles dans lequel pourra se déployer le PPRT.

Trois types d'argument interviennent pour justifier cette orientation méthodologique :

- 1) réduire dans une proportion « raisonnable » les coûts afférents à sa mise en œuvre, concernant notamment les secteurs d'expropriation et de délaissement qui pourront être proposés aux acteurs locaux (principe de réalité) ;
- 2) éviter les situations d'indécision et de blocage par une réduction drastique des possibilités offertes en matière de zonage réglementaire (principe d'efficacité) ;
- 3) subvenir au déficit probable d'expertise et de connaissance des acteurs locaux s'agissant de la mise en concordance des zones d'aléas avec les mesures de prévention (principe de technicité).

Outre la promotion d'une approche plus procédurale (formaliser et cadrer davantage les interventions), il faut également mentionner, sur le plan des méthodes, l'avènement de nouveaux principes de construction du risque (pour beaucoup d'acteurs, c'est là que réside la véritable « révolution ») :

- la prise en compte des critères de probabilité, gravité et cinétique, définition conjointe de nouveaux standards d'étude de dangers ;
- le changement de paradigme concernant la représentation administrative du risque, dans le cadre de la démarche de maîtrise de l'urbanisation (PPRT) : l'approche classique par les zones d'effets d'un nombre limité d'accidents majeurs (ou scénarios de référence) est abandonnée au profit d'une approche dite « par le territoire » qui consiste à définir le risque (en chaque point de l'espace) par des combinaisons diverses d'aléas (technologiques) et de vulnérabilités (territoriales).

Même si elles ne valent que pour le PPRT, ces nouvelles règles de fabrication du risque influent sur le contenu de la description officielle du danger et surtout sur la façon dont elle peut être perçue et appréhendée dans le cadre d'une démarche de prévention concertée et négociée :

- la description du risque paraît plus rigoureuse et moins arbitraire (car fondée sur une diversité de possibilités accidentelles) ;
- la description est plus parlante aussi (progressivité du zonage, possibilité de référer chaque point de l'espace à un ensemble de phénomènes dangereux, de dire qu'il est concerné par *n* phénomènes dangereux, avec telles intensités et telles probabilités) ;
- mais dans le même temps, la description est plus difficile à expliquer (modalités de fabrication), plus difficile à faire comprendre à un public de profanes (effet « boîte noire » de l'aléa technologique qui est

calculé et cartographié grâce à un logiciel, après agrégation d'une quantité parfois considérable de données).

Les conséquences possibles sont : 1) une perte de repère des acteurs locaux de la prévention, en particulier du côté des non-spécialistes (élus locaux, représentants associatifs, riverains), habitués à manipuler des instruments de visualisation beaucoup plus simples et aux significations très différentes ; 2) une complexité comme facteur limitant des échanges.

Une autre conséquence importante de ces nouvelles règles de fabrication du risque est un élargissement du champ de l'expertise légitime qu'induit le recours aux notions d'enjeux et de vulnérabilités.

La caractérisation des enjeux/vulnérabilités est un domaine de compétences et d'expertise à constituer (compte tenu du peu de connaissances et de savoir-faire aujourd'hui disponibles sur ces questions), et donc, un enjeu de positionnement pour tous les acteurs de la prévention intervenant localement. En partie inoccupé, le terrain de la vulnérabilité est en quelque sorte à prendre. On peut donc faire l'hypothèse que dans bien des contextes locaux, la plupart des acteurs locaux investis dans l'élaboration des PPRT chercheront à asseoir leur pouvoir sur cet espace qui peut s'avérer stratégique.

Ce qui amène directement à la question des acteurs et à la façon dont ils sont localement affectés par ces changements.

Les acteurs

Le nouveau cadre réglementaire encourage (par nombre de ses dispositions) à l'élargissement des cercles de décision et à la reconnaissance de nouveaux acteurs (salariés, riverains et associations, CL).

Cela se traduit notamment par la promotion de procédures plus ouvertes qui demandent de mobiliser des intervenants au-delà des frontières habituelles formées par les services de l'État, les industriels et les collectivités locales :

- réglementairement parlant, les CLIC proposent ainsi des espaces de débat et d'expertise à des individus et des groupes qui jusque-là n'étaient pas formellement représentés (même s'ils pouvaient s'exprimer par le biais des enquêtes publiques) : principalement les « salariés » des entreprises concernés, les « riverains » et les associations locales ;
- la procédure PPRT crée également les conditions d'un investissement plus important de certaines parties prenantes dans la définition des mesures de prévention, qu'elles portent sur la réduction des risques à la source ou sur l'urbanisation existante : association des exploitants concernés, des élus locaux ainsi que d'un représentant du CLIC ;
- l'investissement des parties prenantes renvoie également à définition et à la mise en œuvre des conventions d'exécution des mesures du PPRT (financement / terrains / relogement).

Dans le même temps, le cadre réglementaire modifie pour partie la distribution des rôles entre tous ces acteurs. Cela s'illustre là aussi de plusieurs manières (et ouvre sur des questions) :

- la collaboration DRIRE/DDE (pour l'élaboration des PPRT) : des coordinations sont à construire (ou à inventer) qui ne sont que partiellement encadrée (circulaire 2005) et donc, des frottements sont prévisibles sur la façon d'opérer, d'organiser le travail, de définir localement les objectifs. Elles renvoient à des enjeux de pouvoir classiques, mais également à la confrontation de deux cultures professionnelles, de deux histoires et de conceptions bien distinctes de ce que doit être l'action publique concertée (conflits dans le temps de la mise en règlement, conflits prévisibles pour la mise en œuvre du programme publique PPRT) ;
- le recours est ainsi possible (le plus souvent inévitable ?) aux acteurs locaux (municipalités, associations et institutions diverses) pour le recensement des données territoriales et la caractérisation des vulnérabilités, c'est-à-dire pour aider à la formalisation des situations à risques (opération détenue jusqu'ici par les industriels et les DRIRE) : va-t-on vers une recomposition des relations entre DDE et collectivités locales ?
- le fonctionnement des CLIC dans l'ombre des PPRT suppose d'autre part, pour les acteurs associés à l'élaboration du plan, des tâches de restitution, de présentation et donc, d'explicitation des options retenues (le dialogue avec les riverains et les salariés sont des tâches inédites), tandis que de l'autre

côté, on attend des « nouveaux entrants » qu'ils se constituent en « acteurs » de la prévention des risques industriels.- ;

- aux fonctions de médiatisation et publicisation précédemment évoquées, s'ajoutent également pour les services de l'État, des missions spécifiques d'animation, comme de conduire les différents débats entre experts, non-spécialistes et représentants politiques, dont la réglementation prévoit l'organisation à différentes étapes de la procédure d'élaboration du PPRT (association, stratégie, avis formel du CLIC). Va-t-on vers une nouvelle figure d'ingénieur d'État : expert technique doublé d'animateur/médiateur ?

Si l'ouverture des procédures et la redistribution des rôles et des tâches semblent bien traduire une évolution sensible vis-à-vis du schéma décisionnel technico-administratif qui prévalait jusqu'à maintenant, il faut cependant rester prudent sur la capacité de telles dispositions à réformer les pratiques administratives, scientifiques et politiques. Il ne faut pas sous-estimer les résistances au changement, que celles-ci agissent de façon explicite et consciente ou de façon implicite.

Plusieurs indices, relevés sur différents terrains d'étude, attestent d'ailleurs de l'existence de nombreux facteurs limitants à la concrétisation de ces évolutions :

- un problème de compétence et un manque d'expérience du côté des services de l'État (recours à des professionnels de la participation) ;
- l'ouverture des procédures et la tenue de débats réguliers sur les risques industriels représentent des contraintes fortes, en termes de temps et de moyens, pour les administrations chargées d'exécuter cette politique, mais également pour tous les autres participants engagés dans de tels dispositifs ;
- une troisième limite est liée à la complexification tangible des procédures et des méthodes, à la nouveauté de certains sujets et au renouvellement des catégories usuelles de la prévention des risques industriels qui ne facilitent pas les échanges entre spécialistes et non-spécialistes, quand ils ne les empêchent pas totalement ;
- un autre obstacle (visible dans les contextes où les enjeux sont forts) apparaît dès lors que les élus locaux hésitent à s'engager pleinement dans un processus qui mobilise ses acteurs au-delà des frontières habituelles, par crainte de s'exposer au développement d'une dynamique politique non contrôlable, de se voir associés à des mesures impopulaires ou remis en cause dans leur *leadership* des affaires locales.

Les observations faites révèlent en particulier que les élus locaux préfèrent souvent se faire imposer des mesures contraignantes, qui bien qu'ayant en général été négociées au préalable dans des cénacles restreints, peuvent être présentées comme le résultat d'une action coercitive des services de l'État (la fameuse « ouverture de parapluie » du fonctionnaire légaliste peu soucieux des réalités locales).

Dans un registre similaire, il faut encore tenir compte du fait que les exploitants se montrent en général peu favorables à l'ouverture d'espaces de discussion relatifs à leurs propres activités, à partir du moment où ceux-ci dépassent le cadre restreint de la relation normalisée avec les autorités de contrôle (DRIRE). L'ouverture aux « nouveaux entrants » est surtout envisagée par les industriels comme une évolution contreproductive, dans la mesure où elle peut conduire à publiciser (et donc à rendre discutables) des modes de faire, des fonctionnements internes ou des choix stratégiques qui, de leur point de vue, ne sont pas discutables.

Enfin, il faut reconnaître que pour beaucoup de responsables administratifs et politiques, la conception objectiviste du risque et la prééminence des acteurs techniciens sur les processus de décision restent un horizon indépassable.

Débats

Jean-Pierre Galland ouvre les débats en disant que la science de l'analyse des risques technologiques ne cesse de progresser, mais qu'en même temps elle contraint de plus en plus à une obligation de vulgarisation, de mise en place de groupes de discussions, de mises en commun avec des populations qui sont peu informées et assez perdues. Un des enjeux majeurs de la mise en œuvre de la loi Bachelot est donc peut-être ce travail de vulgarisation et d'information en direction des différents acteurs et de la population.

Pour *Bruno Cahen*, l'absence d'ouverture de ces espaces de discussions est une des causes d'incompréhension face, par le passé, à l'interdiction de construction et une des causes d'explosions potentielles du système en cas d'accident. Cette vulgarisation est un des moteurs de l'évolution et elle lance un certain nombre de défis sur l'adaptation des acteurs et, avec la complexité croissante, elle nécessite des investissements en temps et en argent bien supérieurs avec ce qui est réalisé. Mais l'enjeu le mérite.

La disponibilité des données sur les associations

Chabane Mazri s'adresse à B. Cahen à propos des différences d'opinions et de positionnement constatées au sein des associations nationales et locales, il souhaite savoir sur quelles bases de travail, d'analyse ou d'entretiens, il a pu aboutir à ces résultats et si ces résultats sont disponibles.

Bruno Cahen répond que les résultats reposent sur une série d'entretiens et des consultations écrites. N'étant plus au ministère de l'écologie, il ne sait pas si ces documents sont disponibles. Des archives existent sûrement, mais peut-être pas avec les comptes-rendus systématiques des entretiens. En revanche, il n'existe pas de règle concernant la conservation des notes. Le bureau des risques de la DPPR sait peut-être si les archives ont été conservées et si elles sont consultables. On peut aussi retrouver des informations à ce sujet dans les consultations réalisées aussi bien pour la préparation de la loi Cochet que pour la loi Bachelot. Peut-être peut-on aussi interroger les associations. Les associations nationales, et c'est normal, avaient un peu comme les syndicats des visées qui dépassaient le contexte local et qui dépassaient aussi le contexte du risque. Les associations locales avaient les mêmes visées, mais elles voulaient aussi principalement la réduction du bruit et des pollutions. C'est une première typologie de différences. Une autre typologie de différences est liée à la plus ou moins grande proximité pour les associations locales, ou plutôt pour leurs membres à titre individuel, avec un traumatisme lié à la réalisation du risque, qu'il soit technologique ou naturel.

Sur le déni du risque usuel

Chabane Mazri demande, à propos d'un certain nombre de sujets critiques, notamment sur les risques ayant une « espérance » mathématique équivalente, mais dont les proportions en probabilité et en gravité étaient très différentes, si l'on peut savoir à quoi a abouti cette réflexion au ministère.

Bruno Cahen dit que sur le baromètre IRSN [8] sur la perception des risques qui vient de paraître, on retrouve des préoccupations comme le sida ou les maladies infectieuses, mais ils sont en septième ou huitième position, même la grippe aviaire n'inquiète plus. Mais ce risque peut revenir en numéro un s'il se produit un décès par grippe aviaire en France ou près de ses frontières. Cet effet de seuil fait bien la transition avec un autre point de la question posée : comment traiter des risques similaires mais n'ayant pas du tout la même caractéristique ? On a, dans un cas, une faible probabilité et une forte gravité et, dans l'autre, une forte probabilité et une faible gravité. C'est un des problèmes qui faisaient que les risques dits majeurs, faisant l'objet de PPRT, par rapport aux risques de santé et de sécurité au travail, sont exactement dans ce cas. Des accidents sont quotidiens (les accidents de chantier par exemple) et font un bien plus grand nombre de morts chaque année que s'il y avait un accident de type AZF chaque année. Mais *l'acceptabilité sociale* est très différente.

La perception du public sur ces sujets tendrait à dire, de façon très caricaturale : « laissons à la limite prendre un risque d'accident dans l'usine, même si cela tue des gens, plutôt qu'à nombre de morts équivalent ou à dommages équivalents, un accident de type AZF tous les ans ». On sait que lorsqu'on travaille dans une usine, on prend des risques, et c'est plus facilement accepté par l'opinion publique.

[8] Depuis 1988, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) publie chaque année un « baromètre de la perception des risques et de la sécurité » qui repose sur une enquête auprès d'environ mille personnes représentatives de la population française. Les résultats montrent une stabilité remarquable de l'opinion sur un certain nombre de thèmes et, en contraste, quelques situations en évolution sensible : ainsi, l'édition 2007 du baromètre confirme la montée progressive des préoccupations environnementales et climatiques.

Évolutions ou rupture ?

S'adressant à E. Martinais, *Chabane Mazri* dit souhaiter obtenir quelques précisions sur les évolutions qu'il a évoquées. À propos de sa phrase sur « la politique de prévention qui reste une politique de conciliation » ou sur la démarche processuelle et la boîte quantique, il voudrait savoir si E. Martinais peut donner d'autres paradigmes qui pourraient servir de point de comparaison et de référence afin de voir ce qui, pour lui, signifie un changement de point de vue sur la gouvernance des risques.

Emmanuel Martinais dit que son propos a été de relativiser un discours qui serait à l'emporte-pièce sur la rupture radicale, sur le fait de se laisser prendre par les évolutions que l'on voit en oubliant ce qui ne bouge pas. C'était aussi une façon de dire que les évolutions s'inscrivent dans des processus qui se déploient sur le temps long et que, dans ce cadre, la catastrophe vient à un moment donné catalyser les réflexions et tend à « faire remonter dans les tuyaux », comme le disait Bruno Cahen, des choses qui sont en discussion depuis très longtemps et enfin à permettre qu'elles accèdent à la réglementation. Ces évolutions, constatées aujourd'hui, cadrées par des principes qui eux ne bougent pas, étaient débattues dès les années 1980, au moment où l'administration française s'orientait vers le déterminisme, alors que dans le même temps, d'autres pays européens partaient sur le probabilisme. Ce débat a une histoire de plus de deux décennies et il a été finalement tranché à l'occasion des discussions sur la loi.

Pour compléter les réponses, *Jean-Pierre Galland* ajoute qu'il y a eu des ruptures possibles suite à l'accident de Toulouse. Il se souvient des déclarations de Jean-Louis Guigou, alors délégué à la DATAR, qui avait dit que ce serait bien de mettre les usines ailleurs (« à la campagne ») ou qu'on pourrait concentrer les risques dans les zones industrielles. Est-ce qu'il y a eu place pour ce type de débat ou a-t-il été évacué rapidement ?

Selon *Bruno Cahen,* ce débat a été évacué rapidement parce que jugé peu pertinent. Concernant AZF, le site a été reculé deux fois et par deux fois la ville s'est rapprochée. C'est donc une vision trop statique du développement économique. De plus, sur cette question, la France ne peut pas agir seule.

Un autre point n'est pas complètement tranché et pose une vraie question, c'est de trouver le bon niveau pour la décision d'implantation des sites nouveaux. Est-ce le niveau local, le niveau national ou le niveau supranational ? Cette question existait avant AZF, mais à l'époque, on a retenu que pour l'existant, le meilleur niveau était probablement le niveau local. En revanche, il fallait réfléchir à une structuration industrielle à moyen terme. Mais il y a des freins : il n'y a pas de *Gosplan* et l'époque du Plan français est terminée. Les capacités d'intervention de l'État sur les stratégies industrielles, qui existent dans certains domaines (pétrolier par exemple), sont inexistantes. En a découlée, peut-être indirectement, une réglementation sur le transport de matières dangereuses.

La relation avec l'étranger

Les questions *d'Emmanuel Rébeillé-Borgella* s'adressent à Bruno Cahen. Quelle a été, dans les réflexions des travaux préparatoires à la loi de juillet 2003, la part consacrée à l'examen de ce qui se faisait ou pas à l'étranger, soit au niveau européen, soit autre (aux USA par exemple) ? Est-ce que, sur les méthodes nouvelles ou l'inclusion de nouveaux acteurs, ils ont assez longuement discuté avec leurs homologues étrangers (services ou acteurs) ou est-ce que globalement le processus de réflexion a plutôt été un processus reposant sur le passé en France et sur l'évolution nécessaire du fait d'événements comme AZF ?

Bruno Cahen lui répond qu'il y a eu une réflexion sur l'histoire de la France et sa projection et une exploitation des travaux en cours à l'étranger, mais il n'y a pas eu de grands travaux de recherche internationaux. Des réunions régulières se sont tenues avec des correspondants, plutôt européens parce qu'il y a avait la réglementation Seveso. Un travail de mise en cohérence des objectifs et des outils a été réalisé et les relations entre institutions ont été fortes, grâce aux nombreux échanges téléphoniques ou électroniques. Les échanges ont été assez intenses après la loi sur les outils de mise en œuvre (en particulier les PPRT), surtout avec les Anglais et dans une moindre mesure avec les Néerlandais, et un peu avec les Catalans et de façon plus anecdotique avec les Italiens. Il y a eu aussi de nombreuses exploitations de méthodes éprouvées ou émergentes à l'étranger, y compris aux États-Unis. Pour les États-Unis, des investigations ont été faites dans les travaux du *Chemical safety board* et dans les publications de *l'US EPA (sur les risques acceptables)*, sur des sujets différents mais avec l'approche du risque sociétal, même si c'était des risques chroniques et aussi un peu sur l'approche du nucléaire qui, elle, est internationale. Certes, dans les PPRT, l'approche du nucléaire est absente, mais cela a permis d'examiner ce qui existait sur les probabilités. Il y avait en France, avant AZF, des évaluations probabilistes de sûreté, travail initié par la DPPR avec un industriel volontaire (Butagaz) et confié à l'IRSN, afin

de décliner les méthodes utilisées pour évaluer les probabilités d'un accident de fusion de cœur de réacteur, EPS de niveau 1, et de les transposer à un *BLEVE* [9] de sphère de gaz de pétrole liquéfié. Ce travail de quatre années a coûté fort cher a étudié un seul phénomène dangereux et très limité. C'était juste pour tester la faisabilité de l'outil dans l'absolu et cela a révélé que, vu le temps que cela consomme, ce n'était pas transposable à d'autres risques.

Sur les études de probabilité, les échanges internationaux ont apporté des choses majeures, plutôt sur les outils techniques que sur la concertation. Il existait en effet déjà en France des dispositions sur la concertation, d'autres ont été glanées en l'Allemagne et en Suisse. En revanche, sur la technique, les informations proviennent plutôt des États-Unis, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

Le rôle des services de l'État et les relations entre DRIRE, DDE et DRE

Jacques Ballouey relève qu'Emmanuel Martinais a dit qu'en matière d'analyse des enjeux et de vulnérabilité que les services de l'État avaient peu d'expérience et que les relations de travail entre la DRIRE et la DDE étaient nouvelles. Travaillant dans une DDE, il rappelle que les services de l'État ne partent pas vraiment de zéro. Les DDE, en matière d'enjeux, ont depuis longtemps une expérience importante pour tout ce qui concerne l'urbanisme et l'aménagement et une connaissance fine du territoire, et elles se perfectionnent encore. La plupart des DDE ont depuis au moins une dizaine d'années des systèmes d'information géographique qui intègrent toutes sortes de données directement opérationnelles pour l'urbanisme et l'aménagement, mais aussi en matière de risques et donc utilisables pour les PPRT. Pour la concertation, l'exercice est nouveau pour les PPRT et pour les PPRN, mais en matière d'aménagement et de grands projets, elle est pratiquée depuis 1985. Il faudrait donc mobiliser ces compétences présentes dans les services de l'Équipement et travailler en interministériel avec les autres. Les relations existaient entre la DRIRE et la DDE, ne serait-ce que pour le *porter à connaissance*. Il peut certes y avoir des frictions, c'est le cas quand la DRIRE pilote tout et que la DDE est considérée comme un simple sous-traitant en matière de cartographie. La LOLF est aussi à l'origine de problèmes de frictions évoqués : la DRIRE n'a aucune dépense à faire parce que tout est à la charge des industriels, alors que ce que font les DDE peut nécessiter des crédits.

Un troisième acteur est souvent nécessaire, c'est le bureau d'études. Un certain professionnalisme peut s'avérer nécessaire dans le domaine de la communication sur les risques. Pour la concertation, la DDE a fait appel à un bureau d'études essentiellement pour gérer l'attente. Les études d'aléa peuvent durer plus de deux ans et il est utile de communiquer professionnellement aux élus, aux associations et à la population pendant cette durée.

Emmanuel Martinais reconnaît que les DDE ont une connaissance assez fine du territoire et disposent aussi d'outils comme le SIG. Mais c'est variable selon les contextes. Il se réfère à la région Rhône-Alpes et à l'agglomération lyonnaise que la DDE connaît moins bien que certains secteurs périurbains ou ruraux, peut-être du fait de l'existence de la communauté urbaine de Lyon. Cependant, il y a cependant aujourd'hui un déficit de savoir-faire et d'outils méthodologiques pour construire la vulnérabilité ou pour compter le nombre de logements concernés et la population d'une zone d'aléa. Ils disposent seulement des données de l'INSEE (comme le recensement de 1990) et n'ont pas d'informations sur l'évolution de ces données. Les DDE construisent des partenariats avec d'autres, comme les collectivités locales, et doivent inventer de nouvelles façons de faire.

En ce qui concerne la concertation, le terrain n'est pas vierge non plus, la DDE est même un peu en avance par rapport à la DRIRE. En DRIRE, les actions de concertation se font essentiellement en direction des collectivités locales. Mais aujourd'hui, avec les PPRT, on est dans des proportions et dans des domaines de technicité qui sont un peu nouveaux et qui posent des questions de savoir-faire, surtout du côté des DRIRE.

Quant aux frictions, elles sont certes exacerbées par la LOLF, le contexte général de la deuxième phase de décentralisation et la réorganisation du ministère de l'équipement qui renforcent les problèmes d'enjeux de pouvoir.

Hubert Vigouroux apporte un témoignage sur le côté très pratique du début du travail avec les DDE : en général, le travail conjoint se passe plutôt bien, mais la première partie de l'histoire écrite uniquement par la DRIRE avec l'exploitant a en effet un aspect très technique qui fait que les DDE ne sont pas vraiment invitées à entrer à ce moment-là des débats. Mais lorsqu'on commence à parler de prescription de PPRT ou à aborder des notions de concertation, indiscutablement on s'aperçoit que les DDE ont une longueur d'avance. Une autre difficulté vient

[9] Les gaz liquéfiés sous pression présentent un risque important en cas de rupture du réservoir : l'ébullition-explosion, ou en anglais BLEVE (*boiling liquid expanding vapor explosion*) – source : Wikipédia.

des retards pris sur le travail sur l'aléa, qui font que des DDE, ayant cru que cela allait démarrer très vite, se sont tout de suite mises en ordre de marche et, après avoir attendu, sont passées sans doute à autre chose.

Samantha Philippe, qui travaille sur les risques en DRE depuis deux mois, informe que certaines DRE commencent à prendre en charge des activités concernant les risques. Elle demande aux intervenants si une intervention de la DRE leur paraît complètement superflue dans le domaine des risques technologiques ou si elle peut au contraire être un plus, notamment au regard des facteurs limitants évoqués ou en termes de médiatisation et de communication.

Emmanuel Martinais dit que la place des DRE a fait partie des débats, en particulier dans le cadre de l'écriture de la circulaire de 2005 qui répartit les rôles entre la partie Équipement et la partie ex-ministère de l'écologie. Mais en fait, tout est encore à construire : c'est aux acteurs localement de s'organiser. Cela dépend des contextes locaux, de l'histoire des relations et des habitudes de travailler ensemble entre les DDE, les DRE et les DRIRE, et aussi des contextes de réorganisation des services qui sont différents d'un département à l'autre. La question du bon échelon administratif s'est aussi posée.

Bruno Cahen confirme qu'il y a eu des discussions à ce sujet à l'époque de la rédaction de la circulaire. Des exemples locaux fonctionnent bien, d'autres moins bien. Il ne peut se prononcer sur le bon niveau d'intervention, et faire entrer dans un même moule des expériences hétérogènes est difficile. Tout dépend de la façon dont l'État a lui-même l'intention de s'organiser. Beaucoup de choses sont encore en cours. À son avis et en tant que contribuable, il pense que, pour des raisons financières, l'État ne peut pas se permettre le luxe de doublons et de querelles intestines. Sur ce genre de sujet, ce serait assez mal venu car cela ferait prendre du retard au système en créant encore des sources d'incertitudes et d'interrogations chez les riverains et des doutes sur la capacité de l'État de mener à bien ce travail.

L'analyse économique de la loi

Géraldine Michaud pose une question concernant l'analyse économique de la loi du 31 janvier 2003. Elle demande comment ont été conciliées la réduction du risque à la source, la compétitivité des entreprises, l'attractivité économique du territoire ? Comment ces paramètres ont-ils été pris en compte dans la réflexion ?

Bruno Cahen répond sur l'intégration dans la préparation de la loi des questions d'économie et d'attractivité du territoire. On trouve des éléments à ce sujet dès le débat et le rapport qui a suivi. On les trouve aussi dans les consultations menées avec les collègues du ministère des finances auprès d'une large palette : industriels, assurances, associations, syndicats, représentants de chambres consulaires… bref, les acteurs des PPRT ou de la loi ou les personnes qui en subissaient un impact indirect, comme les agriculteurs. À proximité très immédiate des installations à risques, il y a un renforcement des contraintes, sinon, pour les PPRT, l'impact sur le territoire est nul ou « positif » par rapport aux dispositifs antérieurs. L'idée était d'être plus progressif dans le « gel » de l'urbanisme. En revanche, en ce qui concerne l'expropriation-délaissement, cela consomme des moyens nouveaux. Une tentative de chiffrage a été réalisée dans le cadre de l'étude d'impact faite sur la loi. Elle était basée sur une enquête demandée à l'Inspection générale de l'environnement (conjointement avec le Conseil général des ponts et chaussées et le Conseil général des mines). Il s'agissait, à partir de quelques situations assez contrastées, de regarder quels seraient les périmètres et les populations potentiellement concernés et de faire une évaluation approximative du foncier. Parallèlement, il a été demandé aux assureurs de faire une étude sur l'impact des mesures directes du PPRT (gel, expropriation-délaissement ou réparation des dommages), mais ce travail est arrivé malheureusement après la loi.

Ces aspects de coûts ont été évalués en termes prospectifs (voir par avance ce que coûterait un accident), et de les mettre en regard en termes d'évolution (les coûts baissent ou la probabilité baisse ou les deux à la fois) et donc l'espérance de dépenses futures baisse au fur et à mesure que l'on met en œuvre des mesures de maîtrise du risque qui, elles, coûtent tout de suite. Une des grandes difficultés était de savoir comment mettre en balance des mesures qui induisaient des dépenses certaines et maintenant (investir pour réduire le risque à la source), des dépenses pas forcément certaines et étalées dans le temps (expropriation-délaissement) et des dépenses de réparations qui n'auront a priori jamais lieu (sauf si l'accident se réalise).

Pour ce qui de l'attractivité du territoire, c'est très compliqué. Pour résumer, on peut dire que le principal aspect pris en compte à ce sujet est de faire barrage à des velléités de fermer brutalement des usines - il y a des différences dans ce domaine entre le projet Cochet et le projet Bachelot et ce qui a été adopté – et de proposer quelques amendements permettant de financer en partie les mesures de réduction de risques à la source via des

subventions de l'État et des collectivités. Cela a d'ailleurs dû se discuter avec Bruxelles car cela peut ressembler à des aides déguisées de l'État.

Politique processuelle et culture du risque

Géraldine Michaud pose également une question sur les politiques processuelles et la « fameuse » *boîte quantique* ? Comment cette *boîte quantique* s'accommode-t-elle d'une modification de la culture du risque, de l'implication des acteurs, de la définition des responsabilités, de la formation en matière de culture du risque avec ce type de schéma et le cadre qui est donné ? Il y a une redistribution des cartes entre les différents acteurs. En termes de *plan de bataille*, chaque acteur sait à peu près dans quelle sphère il doit intervenir. Mais en termes de défense en profondeur par rapport au risque technologique, comment arrive-t-on à impulser un changement dans les mentalités et une imprégnation de la culture du risque ? C'est quelque chose qui, sur une échelle de temps, a été très rapide et réactif par rapport à un événement.

Les éléments de réponses à cette question sont assez ponctuels et vraisemblablement assez restrictifs, dit *Emmanuel Martinais.* On a pu observer en grandeur nature ce que cela avait pu changer avec le CLIC de Feyzin, par exemple. Par rapport à cela, les résultats sont quasi nuls, pour le moment. Localement, les services de l'État chargés de mettre en place le CLIC ont très longtemps présupposé l'existence d'un public parmi les salariés et les riverains qui seraient particulièrement intéressés à la question du risque industriel. En pratique, au moment de le constituer, personne ne s'est présenté. Le CLIC a donc rassemblé des gens un peu au hasard, parfois un peu contre leur gré.

Bruno Cahen complète la réponse en disant que de façon pratique, il est clair que chercher à définir un cadre pour éviter de reproduire des dérives antérieures pouvait poser de sérieux soucis. En effet, les acteurs locaux, par consensus local compréhensif et rationnel dans le jeu d'acteurs, prennent des positions radicalement opposées sur un objet identique au départ dans deux points du territoire alors que la France, du point de vue de la réglementation, est un ensemble normalement homogène. En revanche, amener brutalement la probabilité dans les études de danger était risqué : il fallait se donner un temps très long pour le faire. Un amendement a été demandé par certains industriels très internationaux qui voulaient un même outil partout dans le monde, ce qui est possible aujourd'hui, mais en revanche il faut ensuite présenter les résultats de ces études à la manière française. Même les grandes entreprises ont été désarçonnées : les positions des états-majors n'étaient pas en adéquation avec celles des gens sur le terrain en France. Sur le terrain, les gens n'avaient pas forcément les compétences, et il s'est révélé que les données, les méthodes et les compétences manquent, même chez les gros industriels et les multinationales, dès qu'on arrive sur un site. Les réactions et les adaptations se font avec un temps de retard.

Hubert Vigouroux, par rapport aux retards constatés, demande à Bruno Cahen si, avec le recul, ils ont identifié des endroits où ils avaient été très optimistes au départ. Il a été dit que les expérimentations étaient nécessaires pour tester les outils, mais il semble que ces expérimentations ont été lancées à un moment où l'on ne disposait pas encore des outils – ils ont été disponibles seulement en juillet 2007 – et ce n'est donc pas très étonnant que les PPRT expérimentaux de Toulouse ou Lorient soient un peu restées en attente. *Bruno Cahen* pense qu'avec l'introduction de la probabilité, et même sans elle, cinq années pour réaliser les PPRT étaient, à l'évidence, insuffisantes. Surtout que ces cinq années étaient comptées à partir de la date de la publication de la loi, sans même attendre les décrets d'application. Mais c'était une volonté du Premier ministre de l'époque qui souhaitait un affichage fort et des délais réduits. Tout le monde savait que c'était très optimiste, mais c'était difficile de faire autrement. Par rapport à la question des expérimentations, le but était alors d'éviter d'édicter une règle d'administration courante rédigée « en chambre ». Il fallait aller sur le terrain et il est vrai que le travail a été mené avec des outils à peine ébauchés, mais l'idée était de les construire ensemble. Cela n'a pas bien fonctionné parce que les industriels, en termes de fédération nationale et d'états-majors, disaient être prêts à partir sur la notion de probabilité dès que possible, mais sur le terrain et appliqué à un cas français, cela ne suivait pas.

Travaillant maintenant dans le nucléaire et à la sûreté, *Bruno Cahen* dit se rendre encore mieux compte maintenant des disparités existantes quant au niveau de connaissances des phénomènes dangereux et sur l'appréciation de la probabilité. Les disparités étaient très fortes entre exploitants et même, au sein d'un même groupe industriel, entre les sites, selon leur ancienneté, le lieu et pays d'exploitation, etc. Beaucoup d'industriels ont cru qu'on allait pouvoir appliquer la méthode TNO (applicable aux Pays-Bas) en l'utilisant avec des données standard. Or, appliquer la méthode TNO de manière standard, sans tenir compte des particularités d'un site donné (effets domino, vétusté, spécificité des composants de l'usine…), c'est assez impensable, d'autant qu'à la fin on exproprie des gens. Évaluer les risques dans le cadre d'un PPRT, ce n'est pas un calcul seulement pour se

faire plaisir, mais c'est pour décider d'une politique très lourde de conséquences en termes économiques et sociaux. Le message n'était pas facile à faire passer et à faire accepter car cela pouvait donner l'impression de remplacer une boîte noire (de calcul, avec des données standard) par une autre (l'avis d'expert). D'où l'idée d'une expérimentation pas à pas.

PPRT et maîtrise de l'urbanisation

Pour *Pascal Mallet,* la problématique des PPRT a beaucoup été abordée et il a été dit que cela changeait les choses et les complexifiait. Il pense que la maîtrise de l'urbanisation « à l'ancienne » continuera d'exister, ce qui n'est pas très grave pour certains territoires. Mais au Havre, dans le bassin de l'estuaire de la Seine, on compte 16 établissements Seveso Seuil Haut et 33 établissements (qui comprennent ces 16) qui sont référencés dans le plan particulier d'intervention (PPI). Ce ne va pas être possible de travailler sur les mêmes périmètres de risque et cela va complexifier la connaissance des techniciens et, plus grave encore, la perception par les élus, les associations et la population au sens large. Cela va se décliner au travers des PLU, de l'information préventive, des documents d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM) et des plans communaux de sauvegarde, mais également du PPI et du développement de la culture du risque. Il va falloir réaliser un immense travail de pédagogie.

Existe-t-il des expériences, des supports pédagogiques, des outils ou réflexions qui pourraient aider les techniciens locaux à faire passer les messages ? Il y a des conventions financières dans certains cas, et pas dans d'autres. Localement, on est assez démunis pour expliquer cela.

La question de l'effet de seuil pose souvent problème et *Bruno Cahen* explique qu'à risques quasi équivalents, en effet certains ont des outil plus contraignants (ou plus puissants selon le point de vue) et d'autres pas. C'est en effet difficile à expliquer et difficile à recevoir.

Pour en revenir à la maîtrise de l'urbanisation « à l'ancienne » et au PPI, il y a encore beaucoup de travail d'explication et de simplification à réaliser pour faire passer le message. Mais c'est une idée de progrès intéressante que de montrer que la maîtrise de l'urbanisation est plus nuancée que les trois options : « j'ai le droit de tout construire, j'ai le droit de tout construire ou presque ou je n'ai pas le droit de construire du tout » qui sont basées sur les effets *d'un* phénomène. L'idée sous-jacente est de dire : « j'ai le devoir (si je suis élu) de vous interdire de construire là parce que – et c'est la boîte quantique collective -, il y a une règle du jeu collective qui fait que je ne peux pas vous laisser vous mettre en danger délibérément à partir du moment où c'est moi qui donne l'autorisation ». À l'inverse, je n'ai pas le droit d'interdire ça par précaution mal utilisée partout où il peut y avoir un mort en cas d'accident. Ce serait irresponsable, car il faudrait faire la même chose autour des camions, des réservoirs de voiture, etc. En revanche, en cas d'accident, je ne serai pas responsable, moi, État ou élu, si je ne prévoyais pas tous les cas, même les moins probables. Sur cette discussion-là, il y a toujours eu un consensus absolu entre la direction de la défense et de la sécurité civile et le ministère de l'écologie, en disant : « on ne peut pas transiger, le PPI, c'est tous les phénomènes ».

Emmanuel Martinais ajoute qu'il y a un vrai défi à ce sujet au niveau local. On constate que c'était déjà compliqué avant et que même la maîtrise de l'urbanisation « à l'ancienne » restait difficilement accessible à la plupart des gens.

Liste des participant-e-s

AUBERTEL Patrice	MEDAD PUCA	patrice.aubertel@equipement.gouv.fr
BALLOUEY Jacques	DDE du Rhin	jacques.ballouey@equipement.gouv.fr
BAYLE Lydie	DDE Val-de-Marne	lydie.bayle@equipement.gouv.fr
BILLON Alain	MEDAD CGPC Comité d'histoire	alain.billon@equipement.gouv.fr
BONNAUD Laure	INRA TSV	laure.bonnaud@ivry.inra.fr
BOURGHÈS Nadia	Université Joseph Fourier Grenoble 1	tita_bourghes@yahoo.fr
BOUZON-OCHOTNY Chantal	DDE Charente-Maritime	chantal.bouzon-ochotny@equipement.gouv.fr
CAHEN Bruno	ANDRA	bruno.cahen@andra.fr
CANDELLIER Jérôme	DDE Nord	jerome.candellier@equipement.gouv.fr
CARDOT Denis	MEDAD CGPC	denis.cardot@equipement.gouv.fr
CARON Emmanuelle	DDE Yonne	emmanuelle.caron@equipement.gouv.fr
COTTOUR Claude	DREIF	claude.cottour@equipement.gouv.fr
CROMBACK Philippe	MEDAD PUCA	philippe.cromback@equipement.gouv.fr
DISSART Yannick	Université de Poitiers CEREGE	yannick.dissart@univ-poitiers.fr
DOSSOU Cécile	DDE Calvados	cecile.dossou@equipement.gouv.fr
FALEMPIN Pierrette	DDE Aisne	pierrette.falempin@equipement.gouv.fr
FLODERER Christian	DRIRE Alsace	christian.floderer@industrie.gouv.fr
FOURNIER Matthieu	MEDAD DGUHC	matthieu.fournier@equipement.gouv.fr
GALLAND Jean-Pierre	ENPC LATTS	galland@enpc.fr
GARIN-FERRAZ Ghislaine	Cité +	cite.plus@wanadoo.fr
GRALEPOIS Mathilde	ENPC LATTS	mathilde.gralepois@enpc.fr
GRAND Agnès	DREIF	agnes.grand@equipement.gouv.fr
JEANSOULIN Martine	DRE Centre	martine.jeansoulin@equipement.gouv.fr
JUVIN Jean-Christophe	DRIRE Île-de-France	jean-christophe.juvin@industrie.gouv.fr
LAPORTE Valérie	IFEN	valerie.laporte@ifen.ecologie.gouv.fr
LEMONNIER Pascal	MEDAD PUCA	pascal.lemonnier@equipement.gouv.fr
MALLET Pascal	Comm. d'agglo havraise Risques majeurs	pascal.mallet@agglo-havraise.fr
MARTINAIS Emmanuel	ENTPE RIVES	emmanuel.martinais@entpe.fr
MATTEI Marie-Flore	MEDAD PUCA	marie-flore.mattei@equipement.gouv.fr
MAZRI Chabane	INERIS	chabane.mazri@ineris.fr
MELOT Anne	Ville de Rouen	amelot@roouen.fr
MICHAUD Géraldine	Université Panthéon Assas	geraldine.michaud@wanadoo.fr
MORANDEAU Patrick	DRE Poitou-Charentes	patrick.morandeau@equipement.gouv.fr
OSWEILLER Cécile	DDE Isère	cecile.osweiller@equipement.gouv.fr
PHILIPPE Samantha	DRE Lorraine	samantha.philippe@equipement.gouv.fr
PROPECK-ZIMMERMANN Éliane	Geosyscom Université de Caen	eliane.propeck@unicaen.fr
REBEILLÉ-BORGELLA Emmanuel	MEDAD CGPC	emmanuel.rebeille-borgella@equipement.gouv.fr
RIGAUD Éric	ENMP Pôle cindyniques	eric.rigaud@ensmp.fr
ROUSIER Nicole	MEDAD PUCA	nicole.rousier@equipement.gouv.fr
SALAGER Jacques	CERTU	jacques.salager@equipement.gouv.fr
SANSEVERINO-GODFRIN Valérie	ENMP Pôle cindyniques	valerie.godfrin@ensmp.fr
SOYEZ Bertrand	MEDAD DRAST	bertrand.soyez@equipement.gouv.fr
VIGOUROUX Hubert	DRIRE Aquitaine	hubert.vigouroux@industrie.gouv.fr

Compte-rendu réalisé par Cité+ (Ghislaine Garin-Ferraz)

Pour en savoir plus sur le programme
***Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques*,**
voir le site du PUCA : http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère
de l'écologie,
du Développement
et de l'aménagement
durables

ministère
du logement
et de la ville

Direction générale
de l'urbanisme
de l'habitat et
de la construction

Le plan | urbanisme | construction| architecture | PUCA depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

Organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment ; le PUCA développe une recherche incitative sur le **Futur des villes à l'impératif du développement durable**.
Ce plan 2007-2012 se décline, selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain. Ces programmes sont accompagnés par des ateliers thématiques de bilan des connaissances et des savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.
Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment.

plan | urbanisme | construction | architecture

- ▶ **Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun**
  - Planification sociale de l'urbain et services publics
  - Citoyenneté et décision urbaine
  - Intercommunalité et métropolisation
- ▶ **Le renouveau urbain**
  - Rénovation urbaine et mixité sociale
  - Renouvellement et recomposition des quartiers
  - Créativité et attractivité des villes
- ▶ **L'avenir des périphéries urbaines**
  - Territoires urbains et sûreté
  - Architecture de la grande échelle
  - Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité
  - Systèmes périurbains et coûts d'urbanisation
  - Dynamiques et pratiques résidentielles
- ▶ **Comportements résidentiels et défis démographiques**
  - Vieillissement de la population et choix résidentiels
  - Habitat et services aux personnes âgées
  - Evolutions démographiques et inégalités territoriales
- ▶ **Accès au logement**
  - Trajectoires résidentielles
  - Recompositions institutionnelles de l'offre de logement
  - Modes et formes de l'hébergement
  - Economie foncière et immobilière
- ▶ **L'innovation dans l'architecture et la construction**
  - Le futur de l'habitat
  - Logements optimisés : coûts, qualité, fiabilité, délai
  - Concept qualité, habitat, énergie
  - Observatoire des bâtiments durables
  - Palmarès de l'innovation
  - Evaluation énergétique du patrimoine existant (PREBAT)
  - Bâtiments démonstrateurs (PREBAT)
- ▶ **Territoires et acteurs économiques**
  - Espaces urbains et dynamiques économiques
  - Lieux, flux, réseaux dans la ville des services
  - Développement économique local et mondialisation
  - Economie de l'aménagement
  - Attractivité des territoires
- ▶ **Vers des villes viables et acceptables**
  - Politiques territoriales et développement durable
  - Risques technologiques : enjeux économiques et territoriaux
  - Villa urbaine durable
  - Quartiers durables
  - Aménagement et démarches HQE
  - Collectivités locales et politiques énergétiques (PREBAT)
  - Collectivités locales et défi climatique (PREBAT)

PUCA - plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de la Défense - Paroi Sud
92055 La Défense cedex
tél. 01 40 81 24 30 - fax 01 40 81 63 78
www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca