

Sommaire

Introduction de la séance	2
Emmanuel Martinais, ENTPE / RIVES	
Directive Seveso et étude de dangers dans quelques pays européens : quelles divergences et quelles convergences ?	3
Régis Farret, INERIS, direction des risques accidentels	
Questions-réponses à propos de l'exposé	13
Cartographier les risques : aperçu de pratiques et de projets européens.....	15
Claudia Basta, Delft University of Technology	
Discussion	20
La concertation sur les risques industriels : un point de vue européen.....	24
Neil Mitchison, Commission Européenne	
Questions-réponses à propos de l'exposé	26
La contribution de l'administration française aux groupes de travail européens sur les risques industriels	29
Cédric Bourillet, MEEDDAT, direction générale de la prévention des risques	
Discussion	32
Conclusion du séminaire	35
Pascal Lemonnier, MEEDDAT, Plan urbanisme construction architecture	
Liste des participant-e-s	37

Introduction de la séance

Emmanuel Martinais

ENTPE / RIVES

Cette séance est la septième et la dernière de ce séminaire. Elle est consacrée à la mise en perspective internationale, déjà abordée par petites touches, au cours de précédentes séances. La mise en perspective de cette séance porte essentiellement sur la France et ses voisins européens.

Il y a deux raisons de s'intéresser à ce qui se passe en Europe dans un séminaire sur les risques industriels.

La première est que l'Europe est une sorte d'énigme pour qui ne fréquente pas assidûment les couloirs de la Commission européenne ou les colloques sur les projets européens. L'information manque dans ce domaine sur ce qui s'y joue et sur les logiques qui dictent les interventions de la communauté européenne en matière de risques industriels et de prévention. Peu de témoignages et peu de littérature existent sur le fonctionnement de la communauté européenne à ce sujet.

La deuxième raison, de façon un peu paradoxale pour des chercheurs, c'est qu'on peut faire l'hypothèse que l'Europe joue un rôle déterminant dans la prévention des risques industriels. Elle fixe le cap des interventions publiques, elle anime des espaces d'échanges entre les pays membres, elle prescrit des obligations par le biais de ses directives qui s'imposent aux législations nationales. Enfin, l'Europe est le « terrain de jeux » pour de nombreux experts et pour certains lobbys industriels.

L'objectif de cette séance est d'abord de chercher à en savoir un peu plus sur la « machine » européenne, à mieux comprendre ce qu'elle produit, ce à quoi elle sert et en quoi cela concerne la France.

Plusieurs questions ont présidé à l'organisation de cette séance :

- comment la France se situe-t-elle par rapport à ses voisins européens ? (au plan des outils et des méthodes, de la distribution des compétences entre les acteurs mobilisés dans les différents pays, sur les responsabilités de chacun ou sur la participation du public, sur la mise en œuvre de la concertation...);
- quelles sont les spécificités du modèle de régulation à la française ? Qu'est-ce qui le distingue des autres modèles européens ?
- quels sont les sujets qui se discutent et font débat au sein de la communauté européenne ? Quelles sont les positions prises par les différents protagonistes ? Est-ce que se dessinent des tendances d'harmonisations possibles ou au contraire de divergences maintenues pour les prochaines années ?
- quel est l'avenir du modèle français et de certaines de ses particularités, comme l'existence des PPRT ?

Directive Seveso et étude de dangers dans quelques pays européens : quelles divergences et quelles convergences ?

Régis Farret

INERIS, direction des risques accidentels

Cet exposé commence par présenter la directive Seveso et ses applications, tant sur le mode technique que sur le mode de l'organisation des acteurs. Ce travail n'est pas exhaustif, il est le résultat des enseignements acquis, des réseaux et projets dans lesquels est intervenu l'INERIS et des études menées par exemple en 2006, sur l'état des pratiques ou une étude en 2008, pour le compte de l'Union européenne, plutôt axée sur le ressenti par les industriels.

Les principes de la réglementation Seveso

Les principales demandes de la Directive SEVESO II du 9.12.1996 (modifiée le 16.12.2003)

(Pour mémoire, la première directive Seveso date de 1982.)

Rapide rappel des principes qu'impose la réglementation Seveso aux opérateurs et des principaux articles :

- Article 7 : Politique de prévention des Accidents Majeurs ;
- Article 8 : Effet Domino ;
- Article 9 : Rapport de Sécurité (RS) * [qui est en France l'étude de dangers (EDD)]. Ce rapport de sécurité a un rôle central dans les pratiques des différents pays ;
- Article 11 : Plans d'Urgence (interne, externe) ;
- Article 12 : Maîtrise de l'urbanisation autour des sites (Land use planning)
- Article 13 : Information (du public) * ;
- Article 18 : Inspection (principal rôle).

Certains principes (*) s'imposent uniquement aux sites dits « Seveso Seuil haut », ceux qui sont signalés par des astérisques.

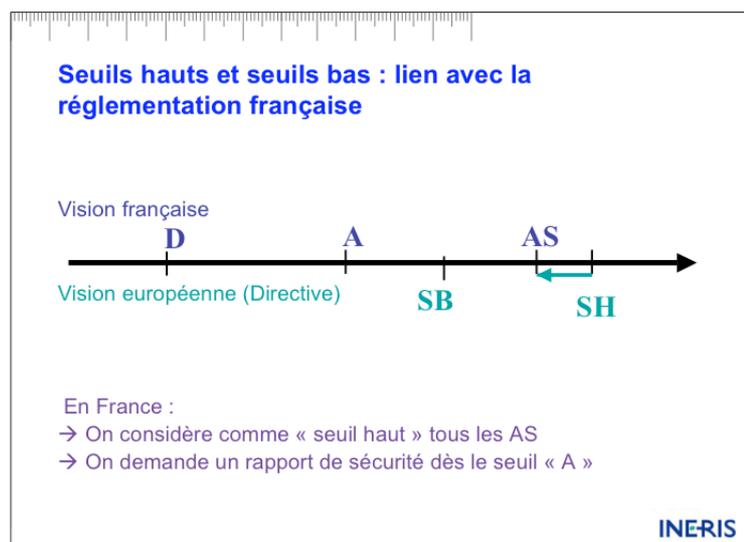
La notion d'établissement « à risque » (seuil bas) et « à haut risque » (seuil haut)

On voit sur le schéma ci-contre des seuils Seveso que, en France, les autorisations avec servitudes (AS) sont soumises à autorisation bien avant d'être soumises à Seveso, l'étude de danger (le rapport de sécurité) est obligatoire plus tôt que dans autres pays européens. Maintenant, la plupart des pays agissent comme la France. Ce n'est pas encore le cas dans certains pays comme la Roumanie.

Or, l'étude de sécurité est centrale.

Elle permet de maîtriser les

risques sur le site et de maîtriser l'urbanisation à proximité du site, ce qui permet de délivrer un arrêté d'exploitation et sert de base pour établir les plans d'intervention ainsi que d'outil de concertation ou de communication avec le public.



Le principe de subsidiarité appliqué au risque technologique

La Directive Seveso fixe des seuils d'application, des objectifs généraux (maîtrise du risque, information des populations et entre pays...) et des objectifs spécifiques comme les études des effets domino.

En revanche, elle n'impose pas de méthode, ni de critères, ni les seuils d'acceptabilité du risque. Régis Farret précise la différence qu'il y a pour lui entre un critère et un seuil. Un critère est le fait de se demander si l'on considère la gravité, la probabilité, la toxicité d'un produit, sa rémanence dans le sol... Une fois ces critères choisis, il faut les mesurer. Un seuil est celui que l'on se fixe pour un critère donné.

La Directive ne fixe pas non plus les compétences et les responsabilités (notamment entre les différents acteurs).

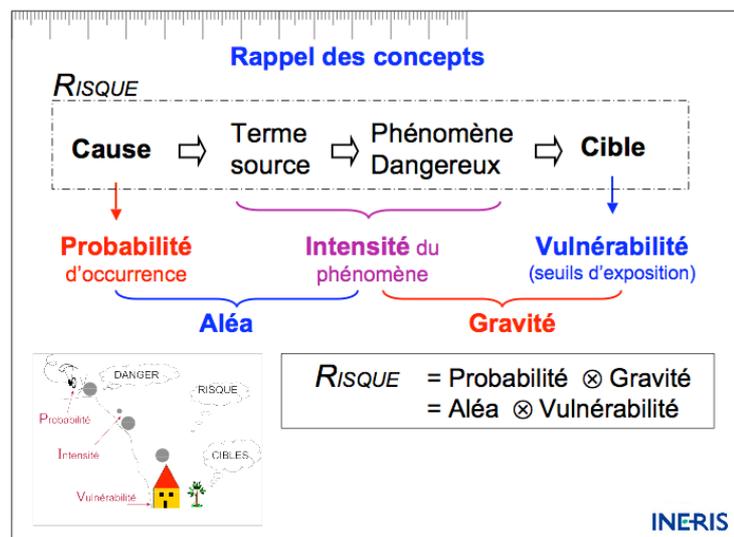
La Directive fixe plus ou moins des moyens (comme les inspections) et le contenu d'une PPAM (Politique de prévention des accidents majeurs) ou d'un RS : inventaire des dangers, identification des zones d'effet, exposé des moyens de maîtrise des risques...

Les méthodes et techniques employées

Rappel des concepts

Le concept de risque est schématisé ci-contre, en haut.

On considère ensuite sa probabilité (d'occurrence d'un phénomène), son intensité et sa vulnérabilité. Le risque est soit la combinaison de la probabilité et de la gravité (qui tient compte du seuil d'intensité avec la présence de personnes) ; soit, en France, le risque peut être la combinaison de l'aléa et de la vulnérabilité des sites. Classiquement, on parle de probabilité et de gravité.



$$RISQUE = Probabilité \otimes Gravité$$
$$= Aléa \otimes Vulnérabilité$$

Un premier exemple de choix pour les critères

Les différences entre les pays résident dans le choix que l'on peut se donner pour les critères : on peut considérer soit le *risque individuel*, soit le *risque sociétal*, soit les deux, selon les pays.

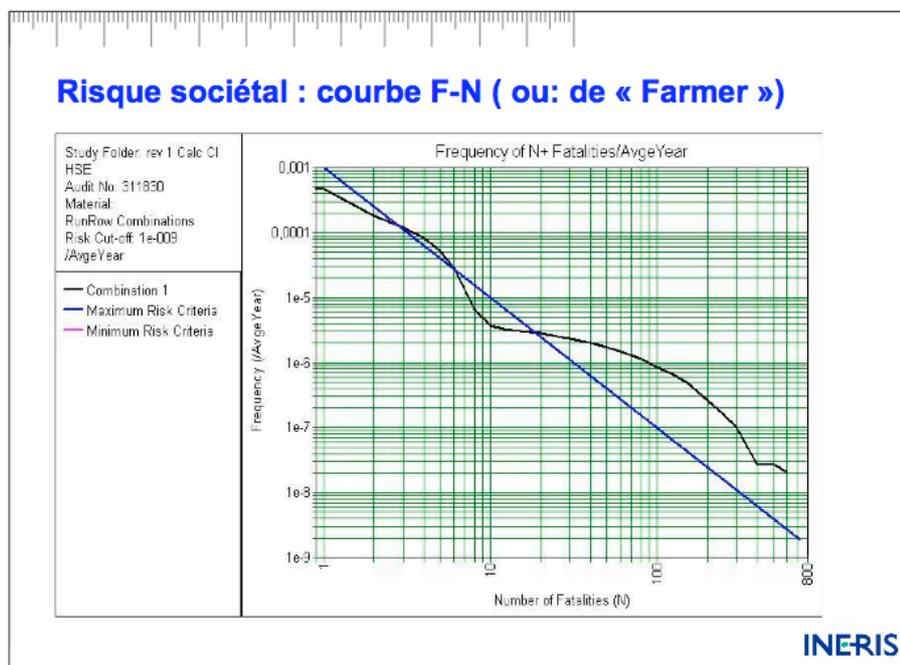
Le *risque individuel* (RI) est la probabilité par an qu'un phénomène d'une intensité donnée se produise en un point donné. C'est un *aléa*, qui prend en compte la fréquence à laquelle un individu situé en ce point subira l'effet lié à cette intensité (ex : effet létal 1%). On peut le cartographier.

Il est considéré comme outil de base en Slovaquie, en Belgique, en Allemagne, mais aussi dans d'autres pays où il est couplé avec le risque sociétal.

Le *risque sociétal* (RS) est une appréciation globale du niveau de risque encouru par une population. C'est la probabilité, par an, qu'un niveau de gravité donné soit atteint, suite à un (des) accident(s) et que N personnes subissent un effet donné. Dans beaucoup de pays d'Europe, on parle de nombre de morts. En France, on parle de nombre de personnes exposées. Le risque sociétal n'est pas considéré en Belgique.

Une illustration du risque sociétal

Les courbes F-N ou courbes de Farmer (N étant le nombre de morts).



Un deuxième exemple de choix pour les critères

Les questions qui se posent sont : faut-il prendre en compte la probabilité ? Quel est l'intérêt d'une approche probabiliste ? En France, depuis 2003 (avec une application en 2005), on utilise la méthode probabiliste parce que l'on vit dans un monde probabiliste, la société a évolué et l'on a maintenant des outils qui permettent de tenir compte des probabilités de manière un peu rigoureuse. La probabilité demande des outils plus complexes et plus d'informations et elle est délicate pour dialoguer avec des non techniciens. Avant, on opposait ceux qui faisaient de la probabilité et ceux qui n'en faisaient pas, on se rend compte de plus en plus que s'opère une fertilisation croisée. Par exemple en France, on assume totalement le fait de cumuler les deux en ayant tout de même une approche assez déterministe (en excluant certains scénarios ou pour des risques naturels) mais en prenant aussi en compte la probabilité. La probabilité tient réellement compte des efforts faits sur les sites.

Si la méthode est probabiliste, doit-elle être quantifiée ou semi quantifiée ? Sur quelles données se baser ? Comment fixer les seuils d'acceptabilité ? Plus largement, une estimation probabiliste aide à ce que l'analyse soit bien faite (on se pose les bonnes questions) et à ce que les mesures de maîtrise des risques soient prises en compte de façon spécifique au site.

Être probabiliste ou déterministe en Europe ?

[Voir la carte page suivante.]

Les pays qui n'imposent pas de méthode (*en jaune sur la carte*) : Lituanie, Finlande, Slovénie.. (LT, FI, SI)

Les pays qui ont une démarche probabiliste quantifiée depuis toujours (*en rose sur la carte*) :

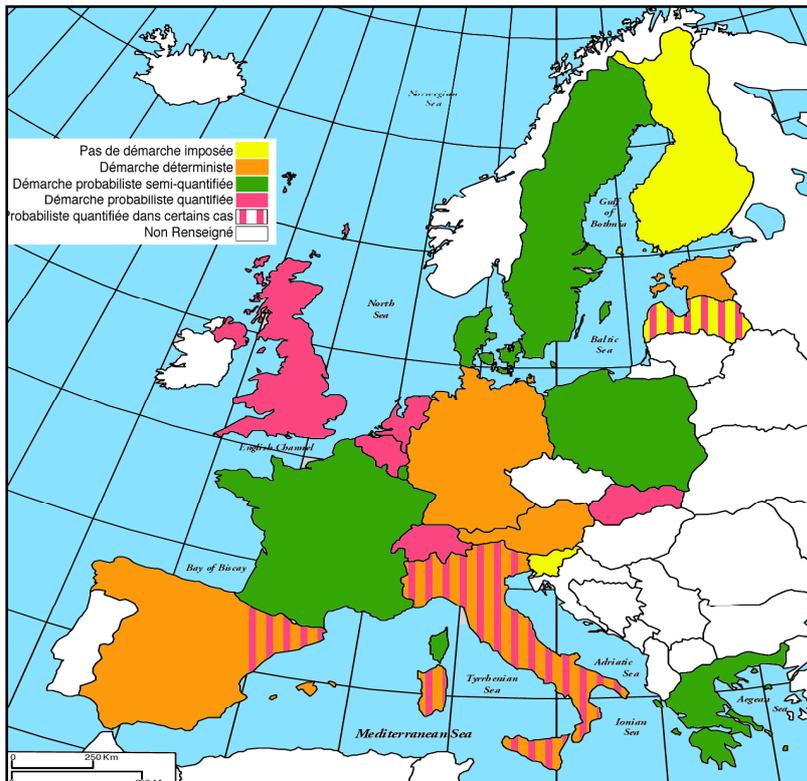
Catalogne, Pays-Bas, Belgique, Lettonie, Suisse, Slovaquie, Grande-Bretagne, Italie (ESCA NL BE LV CH SK GB IT).

Les pays qui ont une démarche déterministe (*en orange sur la carte*) : Allemagne, Autriche, Espagne, Estonie , Italie (DE AT ES EE IT).

Les pays qui ont une démarche probabiliste semi-quantifiée (*en vert sur la carte*) : Slovénie, Pologne, Grèce, France et Danemark (SE PL GR FR DK).

Certains pays (en hachuré sur la carte), comme la Catalogne ou l'Italie, sont probabilistes seulement quand se présentent des problèmes particuliers.

On voit qu'il y avait d'importantes différences entre les divers pays d'Europe. Mais un processus similaire existe cependant dans tous les pays. C'est un schéma classique de processus d'analyse, puis de maîtrise de risque, avec entre les deux une évaluation pour répondre à la question : est-ce que c'est acceptable ?



On retrouve aussi dans tous les pays le même processus purement technique : identification des potentiels de danger, scénarios détaillés, estimation des conséquences puis des probabilités et enfin, synthèse et carte.

On retrouve aussi dans tous les pays le fait que l'on ne sait pas bien gérer les incertitudes. Des initiatives intéressantes sont prises, avec des études de cas.

Des pratiques et des outils supports différenciés selon les pays

1. Pour identifier les scénarios et caractériser la probabilité

On utilise parfois le jugement d'expert (FR DE SK LV ES EE FI PL GB), souvent des méthodes arborescentes et *Nœuds papillons* : PL DK GB FR (BE, NL, UK seulement pour la partie aval de l'arbre), ainsi que des outils de type QRA (Quantitative Risk Analysis ou évaluation quantifiée des risques) dans les pays « probabilistes, donc en rose sur la carte : NL, BE, PL, GB, ESCA.

Enfin sont utilisés des scénarios de référence, des bases de données génériques, avec fréquence d'occurrence : « Purple Book » NL, PL, ESCA, (LV) : $P_{LoC} \times P_{Atteinte\ cibles} \times P_{Ignition} \times P_{effets}$

2. Les modèles pour estimer les effets

D'après les experts, les modèles utilisés dans les différents pays diffèrent, mais surtout en apparence. Un modèle fait un peu référence, le modèle PHAST : FR, SK, DE, AT, BE, GR, PL, NL, GB, SI. Des modèles ont souvent des racines communes et plusieurs types de modèles peuvent également être utilisés dans un même pays : les modèles « Yellow Book » : NL, BE, PL, GB, SI, ESCA, SK, DE ou « Green Book » : NL, BE, ESCA, GB, SI, SK et encore d'autres modèles... etc.

En fait, aucun modèle n'est utilisé seul et la légitimité des modèles repose beaucoup sur l'ampleur et la validité des données expérimentales sur lesquelles ils se basent.

3. Le choix des seuils pour l'estimation des effets

Plusieurs pays n'ont pas de seuils officiels : FI, DK, ou bien leur harmonisation est en cours : SL. D'autres pays ont des recommandations : DE, ou bien où il y a un accord entre les autorités et l'industriel) : AT, ET.

Des pays disposent de seuils nationaux, souvent avec trois seuils délimités.

À titre d'illustration, pour les effets de surpression

	Catalogne	Grèce	GB	FR
Surpressions (mbars)	160	350	600	200
	125	140	140	140
	50	50	70	50

Conclusion sur les méthodes et outils techniques

En conclusion, on peut dire que les pratiques, les outils, les critères et les seuils sont différenciés selon les pays, mais que le processus global est similaire et que l'on note un vrai effort de mise en commun des pratiques.

Par exemple :

- le réseau IMPEL permet le partage des connaissances et des bonnes pratiques des administrations (inspections, état de l'art...);
- la base de données de REX (*retour d'expérience*) : Base MARS 1984, 450 descriptions d'accidents, base anglophone, utilisée couramment en LU EE LV ESCA DK ;
- l'édition de guides sur des secteurs particuliers, par le MAHB (Major Accident Hazards Bureau) de la Commission (méthodes très générales, exemples génériques, peu directifs : guide pour la maîtrise de l'urbanisation, guide pour le NH3...

Nota : au sein du réseau IMPEL c'est le BARPI, donc la France, qui anime le thème du REX avec la Base ARIA depuis 1992, 30 000 descriptions d'accidents (en français), utilisée en FR LU BE.

Les pratiques et les modes de décision

Responsabilités et compétences en Europe

La plupart du temps, les autorisations d'exploiter sont délivrées par une autorité régionale : lander, préfets, région autonome, collectivités locales... sauf LU et SI. L'analyse de risque est réalisée par l'exploitant et/ou un consultant ou encore un institut à partir d'un certain niveau de danger, sauf FI.

Les études de dangers sont souvent validées et expertisées par un organisme national. Cas particulier : en France, on utilise le principe de la tierce expertise.

En général, une autorité valide, donne les autorisations et mène les inspections, sauf ESCA et PL.

Entre autorisation et maîtrise de l'urbanisme, la plupart du temps, les outils réglementaires et les outils techniques utilisés sont assez différents et utilisés parfois au cours de deux phases différentes (ex : FR, NL, GB, Roumanie), surtout parce que cela implique des acteurs également différents (ex : collectivités pour la maîtrise de l'urbanisme).

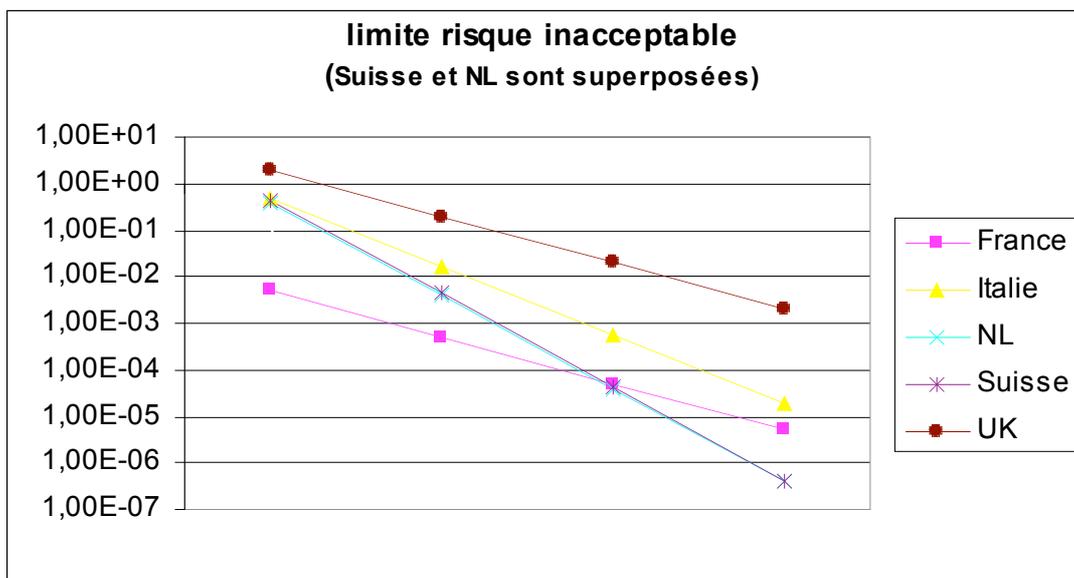
Ce sont les grandes tendances que l'on retrouve en Europe, malgré quelques disparités.

Étude de quelques cas européens

Pays-Bas	Royaume-Uni	Allemagne	France
Mixité historique du tissu industriel et de l'urbanisation			Pratique historique de l'étude d'impact et de dangers (1810, 1977...)
Densité de population élevée Nombreux sites Nombreux sites Seveso	Longue expérience de la gestion du risque	Distances d'éloignement historiques pour Seveso et non Seveso	
Approche probabiliste	Approche probabiliste	Approche déterministe	Approche probabiliste affirmée depuis 2003
Outil QRA imposé, un institut vérifie (RIVM)	Outil QRA utilisé par un institut (HSE)		Étude cas par cas, pas d'outil imposé, tierce-expertise

Concernant les critères et seuils d'acceptabilité, on note que :

- il n'y a pas de seuil national dans certains pays : DE, AT, EE, FI, GR, LU, SI, mais il faut rappeler que c'était le cas en France avant 2005 ;
- la méthode matricielle (semi-quantifiée) est utilisée en France (et en SE PL GR DK) ;
- les seuils probabilistes quantifiés sont facultatifs pour DK, ESCA ;
- les seuils probabilistes quantifiés, sont impératifs pour NL BE GB SK CH.



Quelques spécificités françaises

Des spécificités techniques

On calcule le nombre de personnes exposées et non le nombre de décès. On calcule la probabilité mais plutôt de manière semi-quantifiée, la complémentarité est assumée entre les approches probabiliste et déterministe ; ex : risques naturels, choix/exclusion de certains scénarios, formules de calculs forfaitaires, probabilité tronquée à la catégorie E.

Des spécificités non techniques

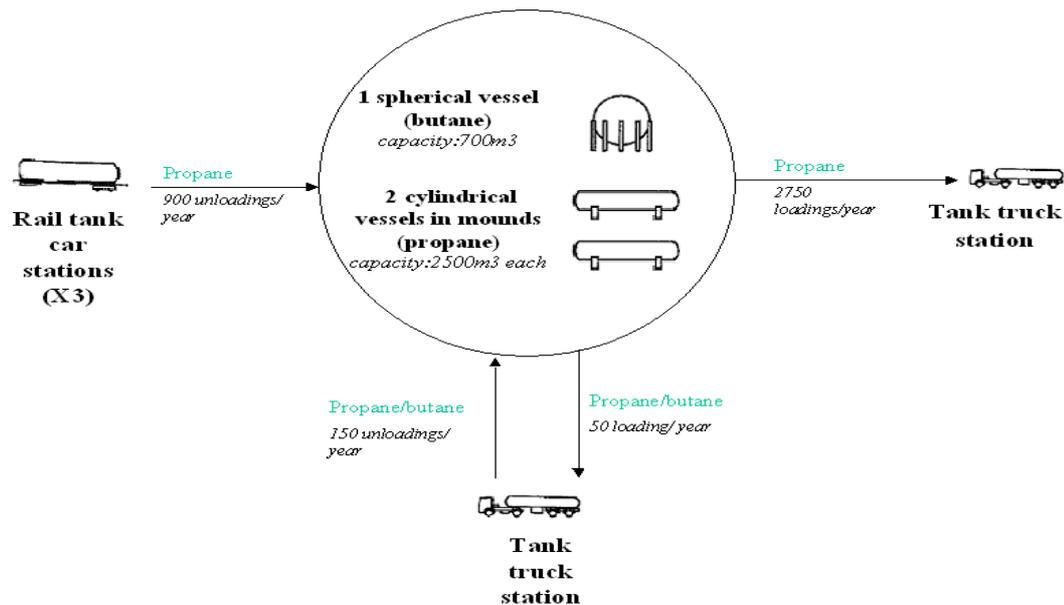
La décision est locale, avec une approche assez cas par cas. Il y a peu d'outils ou de données d'entrée imposés => les méthodes utilisées sont assez diversifiées. En revanche, on dispose de seuils nationaux et de guides assortis de recommandations (sectoriels, modèles...). La France a recours à la tierce-expertise. Pour la maîtrise

de l'urbanisation, il y a une nette affirmation d'une phase technique puis d'une phase administrative (ou « de concertation »).

Un exemple : une étude comparative (« benchmark ») pour le GPL

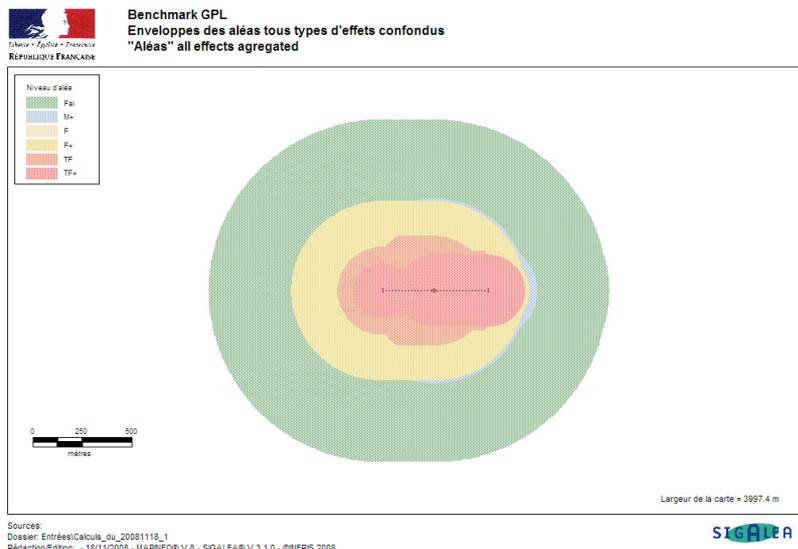
Description générale du site

Cette étude comparative a été menée à l'initiative du MEEDDAT, sur un dépôt de GPL. Il s'agit d'un site avec une sphère d'une capacité de 700 m³ (pour le butane), de deux cylindres enterrés d'une capacité de 2 500 m³ chacun (pour le propane), de trois stations de déchargement par rail (une par wagon) et de deux stations par route.



Pour mener à bien ce travail, il a fallu disposer d'une description précise du site, et donc de disposer d'une description des canalisations, des pompes, des vannes de sécurité, etc.

Les résultats globaux

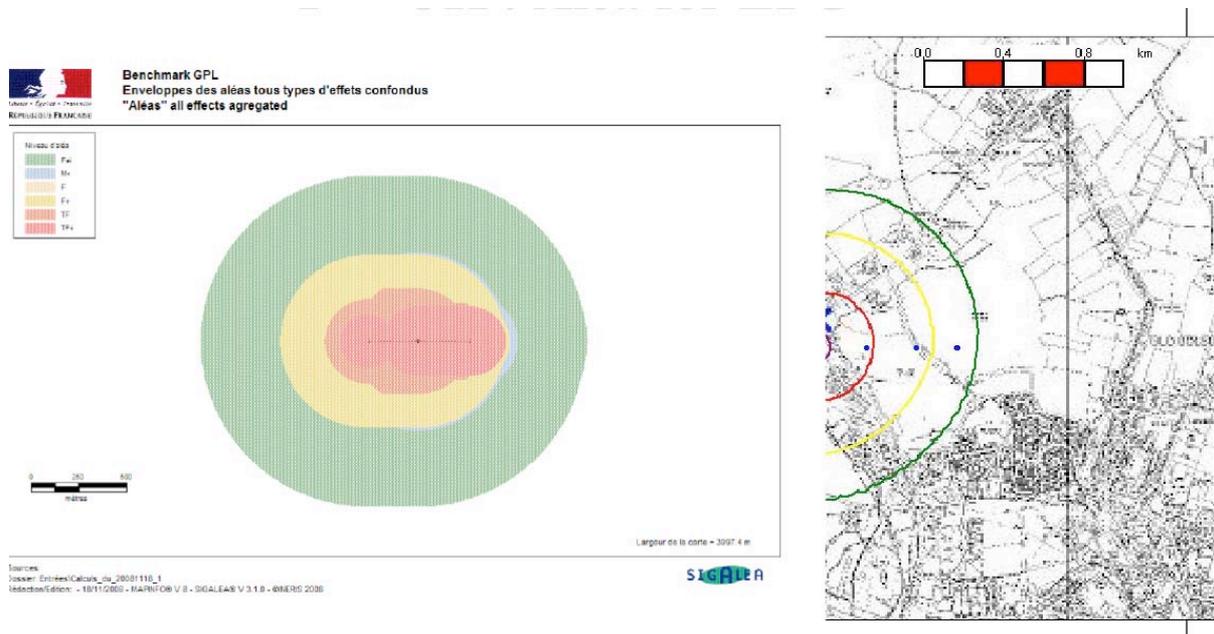


Les résultats globaux de ce travail sont de deux types (risque individuel et risque sociétal).

En ce qui concerne les *risques individuels*, les résultats *pour la France* sont représentés dans le schéma ci-contre.

- zone rouge pour les risques non acceptables → expropriation ;
- zone jaune pour les risques non acceptables à long terme → délaissement.

Pour le cas français et britannique, l'aléa est représenté dans le schéma ci-dessous. Les deux schémas sont à la même échelle (France à gauche et Royaume-Uni à droite), on y voit que les zones de contour de risque sont d'un même ordre de grandeur.



En ce qui concerne la *risque sociétal*, en France, on ne fait pas des courbes de Farmer, mais une matrice. Ci-dessous une matrice classique pour la France avec les différents scénarios.

LPG	Probability/Frequency category					
	E		D	C	B	A
Severity	F6	F5	F4	F3	F2	F1
5	1-5-23-27-35-	10-14-18-24-28-29-33-	2-6-30-34-			
4			7-11-15-16-			
3			8-9-17-			
2						
1						

Severity can be reduced by taking into account the weather conditions & wind direction

1-9 : road tankers
 10-18 : rail tankcars
 23-28 : pipes 10"
 29-34 : pipes 6"
 35 : BLEVE Sphere

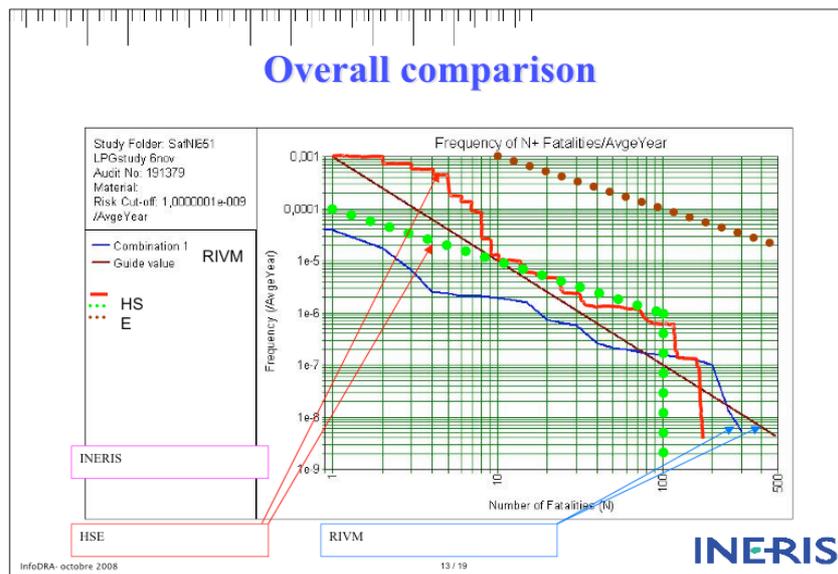
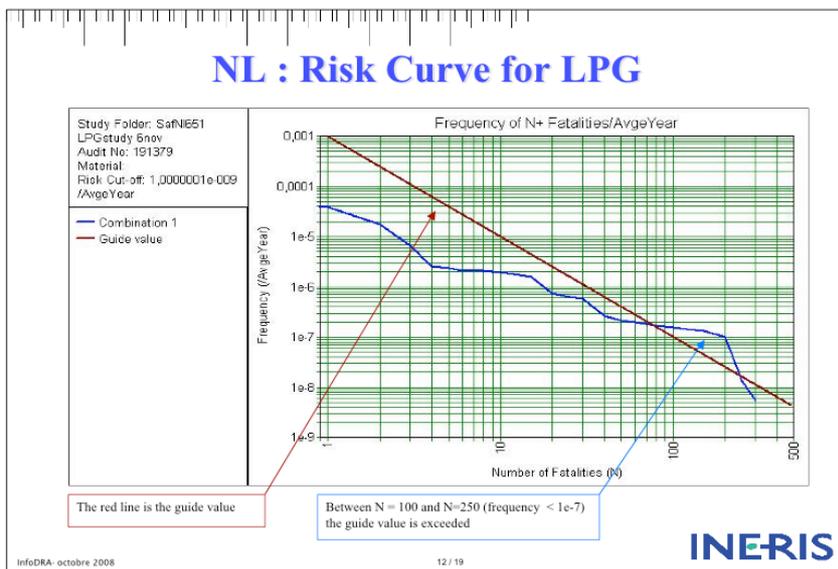
Page suivante, la matrice a été transposée pour la rendre comparable avec la courbe de Farmer (les fréquences ont été mises dans l'autre sens).

Frequency	1 (A)	2 (B)	3 (C)	4 (D)	5 (E)
F1					
F2					
F3					
F4			8-9- 17-	7-11- 15-16-	2-6-30-34-
F5					10-14-18- 24-28-29- 33-
<F5					1-5-23-27- 35-

Severity can be reduced by taking into account the weather conditions & wind

1-9 : road tankers
 10-18 : rail tankcars
 23-28 : pipes 10"
 29-34 : pipes 6"
 35 : BLEVE Sphere

Ci-dessous la courbe F-N pour les Pays-Bas.



Le schéma ci-contre est une comparaison d'ensemble à partir des travaux de l'INERIS (France), du HSE (Health and Safety Executive pour le Royaume-Uni) et du RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne) pour les Pays-Bas.

Les résultats ne sont pas similaires, mais la conclusion est globalement similaire. Dans les deux cas, on aurait des difficultés pour autoriser ce site.

Ce que l'on peut retenir, c'est qu'on voit en France des scénarios qui sont nettement au-delà de ce qui a été visualisé aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni avec un modèle QRA. Ces scénarios peuvent être affinés, notamment si l'on prend en compte les conditions comme le vent, etc.

Mais cet exercice montre que finalement, malgré toutes les différences que l'on a constatées, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en France, les décisions prises sur un site seraient similaires, ce qui est plutôt surprenant.

Il faudrait étudier cela dans un cadre où il y a moins de population présente

En conclusion

Au plan européen, on relève une grande variété dans les outils utilisés et des principes partagés.

Pour les principes non techniques

- **proportionnalité** : autorisation/interdiction et MU en lien avec le niveau de risque,
- **transparence** : définitions claires des responsabilités de chacun et du processus de décision, échanges entre tous les acteurs.

Pour les principes techniques

- des méthod(ologi)es comparables (étapes, analyse des risques...) avec et des critères similaires :
P : analyse des risques par scénarios ou phénomènes **et G (ou I)** : modélisation, seuils d'effet ;
- l'EDD (« safety report ») est la base, elle demande un haut niveau de technicité.

Questions-réponses à propos de l'exposé

>> Sur la question de l'acceptabilité

Jean-Pierre Galland revient sur les questions d'acceptabilité et la façon dont les divers pays européens l'abordent. Dans le domaine des transports ferroviaires, les positions et les façons d'appréhender l'acceptabilité sont très différentes d'un pays à l'autre. Qu'en est-il pour le risque industriel. Que dit la Commission européenne à ce sujet ? On a l'impression que c'est à chaque pays de se débrouiller.

Régis Farret répond qu'il faut que les grands principes soient discutés entre États, s'il y a des risques d'effets domino, il faut que l'information soit donnée, etc. En ce qui concerne les seuils et les méthodes, c'est à chaque pays de voir ce qu'il souhaite. Il n'est pas le mieux placé pour répondre sur cette question de l'acceptabilité, mais on peut dire toutefois que de grands principes sont fixés, mais pour les appliquer concrètement ou justifier une décision, il est très difficile d'avoir des chiffres précis. Dans le monde tel qu'il est, on va aller vers de plus en plus de chiffres et dépenser de plus en plus d'énergie pour apporter les données nécessaires pour construire les chiffres. D'une certaine façon, nous nous rendons compte que nous vivons dans un monde probabiliste.

Éric Rigaud trouve que les expressions : « on vit dans un monde probabiliste » ou « on vit dans un monde déterministe » lui posent question sur le plan scientifique. L'hypothèse déterministe utilisée en sciences a été initiée par Laplace qui a ensuite inventé les probabilités en disant que l'on peut connaître le futur si l'on connaît les lois de fonctionnement d'un système, plus la connaissance du passé. La connaissance du passé fournit les statistiques à partir desquelles on peut prédire le futur et donner des scénarios en joignant les statistiques et les lois, et donc les probabilités. Or, quand on dit qu'on remet en cause l'hypothèse déterministe, et que l'on dit que le monde n'est pas déterministe, on admet la limite à l'approche probabiliste. L'approche a donc des limites et, dans une perspective de gestion globale de développement des stratégies qui seraient de plus en plus efficaces, il faut remettre en cause cette hypothèse et travailler sur un autre point de vue. L'approche probabiliste, c'est l'hypothèse déterministe en science.

Régis Farret reprend sa phrase. Au lieu de dire : « nous nous rendons compte que nous vivons dans un monde probabiliste », il pense qu'il faudrait dire : « nous nous rendons compte que nous vivons dans un monde qui est purement déterministe » et aussi : « nous nous rendons compte que maintenant nous avons des outils qui peuvent nous permettre d'estimer des probabilités ». Sans revenir sur les querelles qu'il y a eu du temps de Laplace quand il disait qu'on peut prédire le futur à partir du passé, il voulait dire : si je connais très précisément les mouvements, la quantités de mouvements, la vitesse des particules à l'instant t , je peux prédire son état à n'importe quel instant $t + dt$. C'est vrai, sauf que, dès que l'espace-temps devient un peu plus lointain, on n'a jamais assez de précisions pour prédire exactement, d'où la résolution que l'on peut raisonner en termes de probabilité. Au plan européen, on n'oppose plus les deux approches, on a compris ce que l'une a apporté à l'autre.

Pascal Mallet estime qu'il faut utiliser avec précaution le concept d'acceptabilité. Quand on considère ce qu'on entend par acceptabilité, c'est une acceptabilité technocratique. Dans un débat public, il vaut mieux éviter ce terme. Surtout qu'en France, quand on présente une étude de danger avec la grille MMR et, sous-jacent, le concept d'acceptabilité, surtout qu'on travaille sur des approches de risque sociétal, on ne peut pas parler d'acceptabilité individuelle. Il pense qu'il y a des précautions oratoires à prendre, ce qu'admet tout à fait *Régis Farret*.

Par ailleurs, *Pascal Mallet* demande si, dans les études de danger ou les rapports de sécurité à propos de l'approche sur les aléas toxiques qui représentent dans les agglomérations les périmètres de danger les plus larges, est-ce que les pays d'Europe sont en train de converger sur l'utilisation des seuils et sur leurs valeurs de référence ? On parle de différentes façons de classifier ou de déterminer l'aléa toxique, comme l'AEGL (Acute Exposure Guideline Levels) ou l'ERPG (Emergency Response Planning Guidelines), on en sommes-nous aujourd'hui en Europe ?

Régis Farret ne peut répondre précisément à cette question. Il dit que l'on peut observer des convergences fortes grâce aux échanges sur les bonnes pratiques, aux guides sectoriels ou aux réflexions sectorielles. Les ERPG ou

les AEGL sont considérés par tous les experts avant de choisir un seuil. Ce sont des données en général en provenance des États-Unis, qui sont issues de données toxicologiques, et qui indiquent le seuil à ne pas dépasser avant les premiers effets létaux ou irréversibles. Il n'y a pas d'uniformisation sur les choix, en revanche, les fondements sont communs : tous, avant d'opérer un choix, vont regarder les mêmes choses, aller voir les mêmes bases de données.

Marie-Gabrielle Suraud, à propos de l'approche probabiliste, fait la remarque que le gros problème de cette approche, notamment pour l'industrie chimique, c'est la difficulté d'avoir de bonnes statistiques dans la mesure où deux ateliers de l'industrie chimique peuvent n'être que difficilement comparés.

Régis Farret revient sur son « leitmotiv », la probabilité « aide », cela permet de tenir compte de ce qui est réellement fait sur le site, des mesures qui sont mises en place. Malheureusement, cela aboutit à des chiffres qui sont critiquables mais qui ont cependant pour vertu principale d'obliger à se poser les bonnes questions. Le chiffre en lui-même n'est peut-être pas une valeur absolue, en revanche il peut permettre des comparaisons entre deux sites ou entre deux ateliers différents sur un même site.

Marie-Gabrielle Suraud souhaite aussi savoir si une même entreprise, mais implantée dans différents pays, se comporte de façon différente selon le pays où elle est.

Pour *Régis Farret*, il est évident que l'entreprise adapte sa stratégie en fonction du pays d'accueil de l'établissement, mais il est évident aussi qu'une entreprise implantée dans plusieurs pays a une politique qui lui est propre et peu parfois être plus exigeante que l'administration du pays d'accueil l'exigerait. Par exemple, une entreprise (Primagaz) qui s'implante en Roumanie sera plus exigeante que ce qui est exigé par l'administration de ce pays.

Neil Mitchison, toujours à propos des probabilités, se pose le problème de probabilité pour les industries. Pour certaines d'entre elles, comme la pétrochimie, qui ont des établissements qui ont beaucoup d'éléments en commun, il est plus facile d'établir les chiffres de base que dans d'autres.

Les mathématiciens sont très conscients d'un autre problème : on a des outils pour travailler les probabilités, mais l'hypothèse de base de ces outils est que l'indépendance probabiliste de deux événements est très rarement tenable dans le monde dans lequel nous sommes. On est obligé de prendre la probabilité avec un peu de recul et de dire : « j'ai des chiffres auxquels vous pouvez croire ou non », mais quand je commence à les manipuler, je suis obligé de faire des hypothèses. Par exemple, si l'on prend le cas probabiliste des actions des opérateurs, ce n'est pas du tout tenable. La probabilité d'une erreur sera indépendante de la probabilité d'une autre erreur le même jour. Cette petite hésitation mathématique n'est peut-être pas toujours prise en compte.

Régis Farret se déclare complètement d'accord avec ce qui vient d'être dit, notamment à propos de l'erreur humaine. La réglementation française prend d'ailleurs du recul par rapport à ces probabilités, elle indique des classes pour tenir compte de l'incertitude. Elle n'accorde pas une valeur absolue aux chiffres.

Christine Gilloire demande comment tenir compte du facteur humain ?

Tout dépend de l'échelle de l'étude, dit *Régis Farret*. Cela dépend si l'on se situe à un jour J ou à l'échelle d'une année, ou de dix années. C'est avec le facteur humain que l'on a le plus de limite pour émettre des probabilités, mais c'est pour le moment le moins mauvais moyen et le moins mauvais outil de dialogue que l'on ait trouvé.

Cartographier les risques : aperçu de pratiques et de projets européens

Claudia Basta

Delft University of Technology

La question de l'urbanisation autour des sites industriels est mentionnée pour la première fois au niveau européen dans la Directive Seveso 2 (1996). Ainsi, c'est une préoccupation relativement nouvelle.

Je voudrais avant tout donner quelques informations sur ce que nous faisons à l'Université de technologie de Delft. En 2004, je travaillais pour la Commission Européenne (au bureau des accidents majeurs, qui est une entité scientifique de l'Union Européenne) et nous avons lancé un questionnaire en direction des 25 pays membres (les anciens et les nouveaux) dans le but de comprendre la façon avec laquelle ils géraient les accidents majeurs et l'urbanisation autour des sites industriels classés Seveso. Le but était de rédiger un guide officiel, au niveau de l'Union Européenne, qui décrive comment mettre en œuvre l'article 12 de la Directive Seveso 2, article concernant la maîtrise de l'urbanisation.

Entre 2005 et la mi-2007, nous avons schématisé cinq types différents d'approches nationales vis-à-vis de ces questions, parmi lesquelles l'approche française n'était pas la moins intéressante, d'autant plus qu'elle était en pleine évolution. Ces différents types d'approches ont été décrits dans un document (appelé *Roadmaps*), qui donnait une idée précise de la manière avec laquelle l'urbanisation était gérée dans les divers pays. Je me suis appuyée sur tout ce travail dans ma thèse qui a suivi, ainsi j'ai été très impliquée dans tout cela. S'agissant de ma thèse (*Risk, territory and Society : Challenge for a Joint European regulation*, 2008), nous avons du temps pour effectuer d'autres comparaisons ; ainsi, je ne m'y suis pas focalisée sur la seule maîtrise de l'urbanisation, mais nous avons abordé d'autres sujets tels que les différences éthiques et culturelles. Ceci constitue donc l'ensemble des travaux sur lesquels je voudrais m'appuyer aujourd'hui.

Déterminisme/probabilisme

Si nous essayons de schématiser la façon avec laquelle surviennent les accidents, nous avons des probabilités d'occurrence, des scénarios d'effets et des « cibles » vulnérables. Par rapport à cela, nous avons des pratiques d'urbanisation incompatibles, d'autres qui sont compatibles, et d'autres encore qui sont entre les deux. Voilà une façon rapide de résumer ces situations.

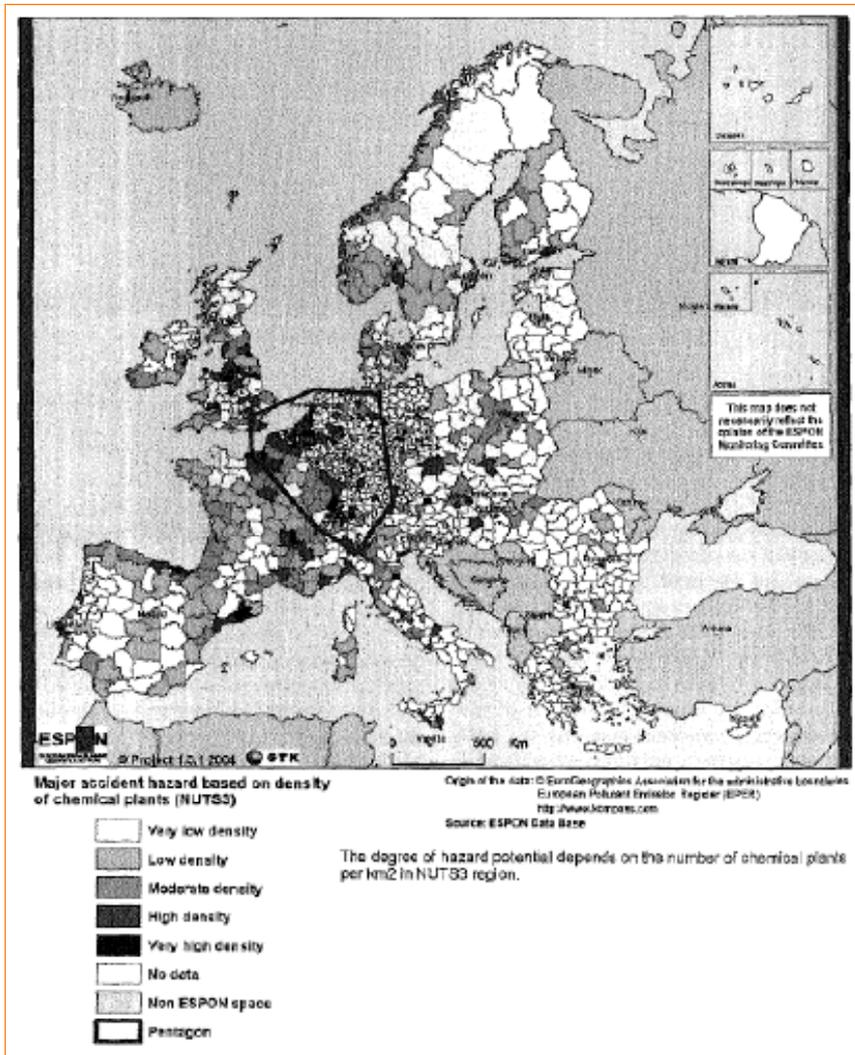
Comme je l'ai déjà dit, la Directive Seveso 2 ne force pas à des obligations précises en matière d'urbanisation ; ceci parce que nous sommes dans un domaine régi par le principe de subsidiarité (qui ne fait que donner des objectifs et critères communs pour les cas où les réglementations nationales s'avéreraient insuffisantes ou inconsistantes), ce qui a pour conséquence que c'est aux États membres de réglementer, aux niveaux nationaux, la maîtrise de leur urbanisation. La Directive ne donne donc que des objectifs à ce sujet. Les États membres en gardent la responsabilité, et c'est pourquoi il y a de telles différences entre eux. L'une des plus importantes de ces différences est l'opposition entre la méthode probabiliste et la méthode déterministe.

Par exemple, les Allemands sélectionnent, en accord avec l'approche déterministe, le « pire scénario crédible » pour la maîtrise de leur urbanisation ; dans le cas français, vous savez que vous utilisez de plus en plus une approche probabiliste. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont depuis longtemps une approche probabiliste. À quoi peut-on rapporter ces spécificités ? Peut-être les Allemands ont-ils une approche déterministe parce qu'ils ont depuis longtemps intégré le principe de précaution, et qu'ils l'ont établi dans leur constitution même ; de telle sorte qu'il y est très difficile de gérer les risques et même de parler de « risques » aux publics concernés. Les Italiens et les Français sont assez semblables finalement et présentent une approche mixte et semi quantitative.

Qu'est ce qui est semblable dans tous les pays européens, malgré tout et par-delà les méthodes, si l'on se réfère à la Directive ? C'est essentiellement l'obligation pour les opérateurs d'informer le public et les autorités ; mais aussi l'obligation d'informer les autres États membres (pour alimenter les bases de données sur les accidents et incidents). Toute l'information sur les accidents est ainsi collectée.

été de s'attaquer à la question d'un *glossaire unique* : il a permis de proposer des définitions communes de concepts tels que celui de « vulnérabilité » ; mais sa principale limite était qu'il ne concernait que les risques naturels. Au cours de l'état de l'art du projet ARMONIA, nous avons bien sûr regardé le cas français (les PPR inondations par exemple).

The Spatial Effects and Management of Natural and Technological Hazards in Europe



Le second projet que je voulais mentionner a été réalisé dans le cadre d'un réseau d'observation (*European Spatial Planning Observatory Network, ESPON*). Ce projet a donné tout une série de produits de sortie et une importante littérature, des instruments, des cartes... Son but était d'aboutir à des recommandations pour la Commission afin de développer des politiques en matière de prévention des risques par la planification spatiale. Ce qui était nouveau était que l'on y combinait risques naturels et technologiques (dans un sens large d'ailleurs, les effets des champs électromagnétiques étaient aussi pris en compte par exemple, à côté des risques technologiques majeurs). Ce projet a permis de dresser des cartes multi risques de l'Europe, mais sa limite tenait au fait que ces cartes étaient trop générales : elles étaient intéressantes pour les décideurs au niveau européen, mais leur échelle est trop grande pour un usage plus localisé, y compris au niveau des États membres.

Source : *EU chemical production plants Hazard (from Schmidt-Thome' 2006, ESPON)*

La prise en compte organisée des risques : les exemples britannique et hollandais

Avec les pratiques britanniques, j'entre dans le cœur de mon sujet. Le Royaume-Uni a eu depuis longtemps une politique vis-à-vis des risques technologiques, peut-être parce qu'il a été le théâtre de l'une des premières catastrophes technologiques majeures (Flixborough, 1974). Le Royaume-Uni a une façon très centralisée de gérer le risque industriel. Le *Health and Safety Executive* (que l'on pourrait dire équivalent à l'INERIS en France ¹) a lui-même un rôle central en la matière. Ses divers agents travaillent avec les collectivités locales sur des problèmes locaux et spécifiques, et ils dessinent des cartes de risques ; mais ils collectent aussi les données (sur les accidents) et travaillent également avec le législateur pour fixer des objectifs à la politique de réduction des risques industriels. Sur ce dernier point, ils ont des critères pour mettre en œuvre le principe ALARA (*As Low As Reasonably Achievable*). Le principe ALARA signifie que vous devez diminuer les risques le plus que vous le pouvez : officiellement, il n'y a pas de limites fixées, en tout cas dans la loi, en dessous de quoi vous devriez faire

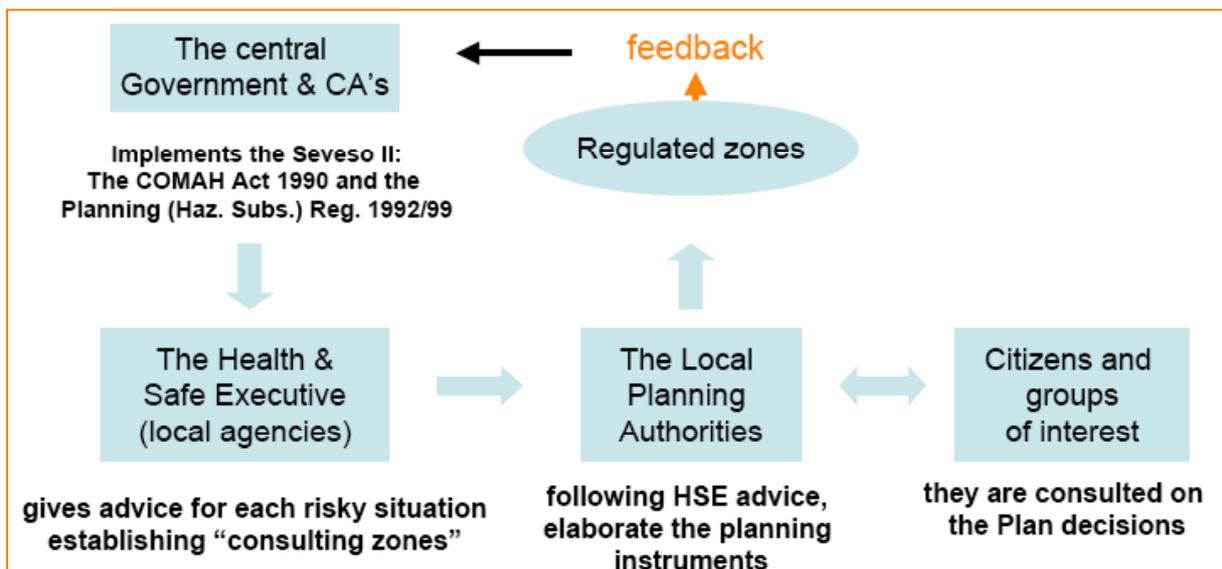
¹ Sauf que les Health and Safety Inspectors, quasi équivalents de nos ICPE, appartiennent au HSE (NdT).

ceci ou cela. En pratique, le Royaume-Uni utilise parfois des seuils en deçà desquels il convient de se situer (10^{-6} par exemple pour la probabilité d'un événement redoutable).

Le processus de décision au Royaume-Uni est en principe un système très simple. Le Gouvernement central doit mettre en œuvre les Directives Seveso et les transcrire en législations nationales. Le HSE a la connaissance (les données et les compétences) sur les risques industriels, et ils ont aussi des liens avec les collectivités locales (comme vous le savez, il n'y a pas de « préfetures » au Royaume-Uni). Le HSE donne des conseils pour chaque situation à risques et il établit des « zones de consultation ». Les autorités locales conduisent ensuite le processus, suivent les conseils du HSE (ou non, l'avis du HSE ne les contraint pas), élaborent les documents d'urbanisme éventuels et consultent les citoyens et les groupes d'intérêt public. Dans les collectivités locales britanniques, on trouve des praticiens qui sont vraiment experts en risques, beaucoup plus qu'aux Pays-Bas par exemple. Dernière chose, le HSE, après tout cela, a toujours le droit de dire que la collectivité locale n'a pas bien travaillé, et de s'opposer aux décisions locales. Mais cette procédure intervient très rarement, parce que dans 98% des cas, les collectivités locales suivent l'avis initial du HSE.

Le schéma ci-dessous constitue un exemple de ce que cela peut donner *in fine* : ceci est une représentation très simple, juste de la cartographie.

On considère ici trois zones, une zone intérieure, une zone extérieure, et une zone intermédiaire sur lesquelles vont porter les discussions et décisions. Le grand intérêt de cette organisation est que, avec cette façon très centralisée de travailler, on obtient une cohérence maximale sur l'ensemble du pays : HSE dispose des données et des méthodes et chaque collectivité locale peut télécharger ses cartes et dessiner ses contraintes d'urbanisme d'une manière standardisée. Les problèmes associés à cette méthode concernent surtout l'évolution ou la dynamique des situations à risques (cela peut prendre du temps pour prendre en compte de nouvelles données quand les choses changent sur le terrain), et la coordination des sources. Par ailleurs, ces cartes ne sont pas publiques : le HSE donne les cartes aux municipalités, mais une municipalité peut décider ou non d'informer le public, et ceci à sa demande (à la différence de la France et des Pays-Bas).



The UK "roadmap" (Basta et al, 2008)

Dans le cas hollandais, les choses commencent avec une estimation quantitative des risques (*Quantitative Risk Assessment*, QRA) qui conduit à une estimation des risque individuel et sociétal ². Il y a des critères stricts, vis-à-vis des risques sociétaux tout au moins. Le système institutionnel est différent du cas britannique et se rapprocherait davantage du cas français. Nous avons des niveaux municipal, provincial, et national, ce qui veut dire qu'un plus grand nombre d'institutions qu'au Royaume-Uni sont impliquées dans le processus de décision. Les Pays-Bas disposent de l'IRVM (*National Institute of Public Health and the Environment*), institut spécifique au

² Les Pays-Bas pratiquent cette distinction depuis de longues années : le risque individuel est la probabilité annuelle d'un décès imputable au site en question, le risque sociétal la probabilité annuelle qu'un accident fasse plus de N morts (NdT).

niveau national, où toute l'information est stockée et prête pour l'emploi. Un point important aux Pays-Bas est que les établissements Seveso seuil bas et Seveso seuil haut ne sont pas régulés par les mêmes acteurs ; on retrouve les mêmes différences au niveau de la maîtrise de l'urbanisation : cela dépend en fin de compte de la dangerosité des installations. Les Seveso seuil haut dépendent du niveau provincial, alors que les seuils bas dépendent du niveau municipal, mais les deux types d'acteurs utilisent les mêmes bases de données (centrales) pour dessiner leurs cartes de risques. Une particularité importante est ici que ces cartes sont publiques, et sont sur Internet : n'importe quel particulier qui veut s'informer sur un risque particulier (les risques industriels majeurs, mais aussi les risques naturels, comme les inondations qui sont importantes aux Pays-Bas) peut se brancher sur Internet et trouver l'information qu'il cherche. En fait, depuis quelques années, il y a un conflit entre ce droit de savoir des citoyens et des considérations de sûreté. Mais ceci est un problème général pour tous les États-membres depuis la résurgence du terrorisme (y compris en France).

Conclusions : apprendre en comparant

Dans le système britannique d'information sur les risques, le risque sociétal résulte d'informations sur les populations existantes dans les zones considérées.

Aux Pays-Bas, le risque sociétal résulte d'un calcul probabiliste. Il y a un système très centralisé au Royaume-Uni, avec un HSE quasi-omnipotent, et un mode de gouvernance plus multiple dans le cas hollandais.

Au Royaume-Uni, les cartes de risques sont directement données aux collectivités locales et utilisées par elles pour la maîtrise de l'urbanisation. Les mêmes documents sont élaborés et délivrés par plusieurs autorités publiques aux Pays-Bas où l'information, la plupart du temps, est directement accessible au public.

Les questions soulevées

Claudia Basta soumet plusieurs questions à la discussion :

- quels sont les critères qui influencent le développement de plus ou moins d'informations accessibles sur les risques pour les publics concernés ?
- lequel des deux systèmes (britannique ou hollandais) serait le plus recommandable ?
- comment déterminer le bon niveau d'information vers le public, sans compromettre les questions de sûreté ?

À la deuxième question, on peut répondre que bien sûr l'information sur les risques est nécessaire et utile, à condition qu'elle soit accessible aux publics concernés.

À la troisième, on ne peut que commenter en disant que les choses ont changé aux Pays-Bas (et ailleurs) depuis les années 2006-2007 et certaines communications de l'Union Européenne au sujet des infrastructures critiques (ou vitales) soumises à la menace terroriste. Dire où sont les grands complexes chimiques et donner des informations sur la manière dont ils fonctionnent doit désormais être considéré comme de possibles failles vis-à-vis de la sûreté de ces installations. Le « bon niveau » d'information à donner au public doit être reconsidéré à l'aune de ce nouveau défi.

Discussion

>> Risques ou dangers ?

Régis Farret, s'agissant des premières références données par *Claudia Basta*, demande si elle parle de risques ou de dangers ? (Quand il s'agit du projet ARMONIA par exemple.)

Claudia Basta dit qu'ARMONIA ne s'intéresse qu'aux risques naturels, comme les inondations par exemple. Son principal résultat a été de montrer les différentes manières avec lesquelles l'urbanisation était gérée, concernant les risques naturels, dans différents pays. Les principales différences sont venues de spécificités institutionnelles. Par exemple, il était très compliqué mais très intéressant d'essayer de comprendre comment cela fonctionnait en France ; toutes les compétences y sont si interdépendantes !

Régis Farret repose sa même question au sujet de l'autre projet (*EPSOM*), sur les risques industriels. Sur la carte (voir ci-dessus) des régions d'Europe, certaines zones sont en gris, d'autres en noir ou blanc, s'agit-il de zones de risques ou de dangers ?

Claudia Basta répond qu'il s'agit de risques car la carte se réfère à la localisation de sites posant des problèmes potentiels d'accidents majeurs dans ces zones.

>> Évaluation des populations potentiellement touchées autour des sites à risques

Pascal Mallet pose une question aux deux intervenants précédents. On sait, dit-il, que la connaissance sur les risques se divise en la connaissance sur les phénomènes dangereux et la connaissance sur leurs cibles potentielles. On peut ensuite voir à quel point la connaissance des phénomènes a progressé et est devenue très sophistiquée. Par exemple, en France, des cartes d'effets des phénomènes redoutés sont si précises (quelques mètres) que certaines maisons se trouvent coupées en deux, une partie appartenant à une zone, l'autre partie à une autre zone d'effets. Mais quand on regarde de l'autre côté, celui des cibles elles-mêmes, on est loin de ce degré de précision.

En France, il n'y a pas de cartes informatisées qui représentent exactement la distribution des populations autour des sites à risques. Le MEEDDAT a bien une méthode, mais celle-ci semble un peu rudimentaire et elle surestime sûrement la population réelle au moment du danger. Le problème est de compter la population réelle, à l'instant t , ce qui ne correspond pas à la population habitante. Par exemple, nous sommes ici à La Défense, à 11h du matin : je suppose que personne ne sait combien de personnes sont sur le site en ce moment, combien sont dans les bureaux, combien visitent les centres commerciaux, combien transitent par les transports type RER ou autres. Un modèle a été proposé pour compter ces populations (il y a un article publié à ce sujet), mais on peut se demander : est-ce qu'il y a des recherches, et des résultats de recherche au niveau européen (ou dans les autres pays européens) sur ces questions ? ou bien est-ce qu'il existe des bases de données qui peuvent être mobilisées dans ce but, aussi précises que celles qui sont utilisées sur le versant description des phénomènes redoutés ?

C'est est une question intéressante, dit *Claudia Basta*. Mais avant d'y répondre, elle souhaite ajouter un point. Il ne s'agit pas seulement de savoir combien de personnes sont réellement présentes (dans la zone susceptible d'être concernée), mais de savoir aussi qui serait potentiellement concerné par un accident majeur. Un bureau n'est ni une école, ni un hôpital. De ce que l'on peut savoir sur la question, il semble que la meilleure étude que existante sur le sujet était britannique. Ils donnaient une carte détaillée des populations, avec des critères, très simples à utiliser, de différentes catégories de populations. Ce travail a aussi été utilisé en Italie (avec la méthode britannique) : ils ont utilisé cette carte par exemple pour déterminer la sécurité d'une ligne de chemin de fer (avec différents taux de présence de voyageurs), ou celle d'un hôpital (nombre de lits), etc. Mais ces calculs en Italie, au moment de sa recherche, étaient moins systématiques qu'au Royaume-Uni.

Neil Mitchison apporte une autre réponse à cette question. Il pense que ce n'est pas la peine d'être aussi précis dans le dénombrement, par exemple, des clients qui fréquentent un magasin, à divers moments de la journée, si le gérant organise des soldes sans prévenir ! Les données peuvent changer considérablement sans que les autorités publiques ne soient tenues au courant.

>> Approche déterministe ou probabiliste ?

Neil Mitchison fait une autre observation sur le travail de *Claudia Basta* : un des points importants, avancé par ce travail, est que, selon l'approche choisie, on peut être dirigé, non pas tellement vers différentes analyses des dangers, mais vers différentes façons de réduire les risques. Est-ce qu'il s'agit de réduire les stocks, ou bien d'améliorer la performance globale de l'entreprise vis-à-vis de la sécurité ? Autre chose : si l'on choisit de réduire les stocks, ce qui est la conséquence naturelle d'une approche déterministe, on ne va pas forcément réduire les risques, mais les transférer. Un petit exemple : pour réduire les stocks sur un site donné, on peut être conduit à modifier l'acheminement des matières premières (et dangereuses) en remplaçant un train par semaine par trois camions par jour. Ceci constitue un argument, au niveau européen, contre l'approche déterministe. Il n'y a pas, même au niveau des États, de méthodes pour calculer globalement ces risques et leurs transferts éventuels (entre les analyses de dangers sur sites localisés, les analyses en termes de management de la sécurité, les risques liés au transport, - qui sont complexes parce que l'on peut non seulement amener du danger sur le site, mais aussi à l'autre bout -, il n'y a pas véritablement de ponts). On peut dire cependant qu'il y a des effets secondaires qui font la différence entre les approches déterministe et probabiliste.

Claudia Basta pense que les méthodes déterministes sont souvent considérées comme étant plus conservatrices que les méthodes probabilistes. Ceci n'est pas nécessairement vrai parce que les décideurs ont de toute façon une gamme limitée d'options pour réduire les phénomènes dangereux : se focaliser sur le stock peut être plus coûteux que d'ajouter d'autres mesures techniques de protection (voir *Cozzani et al.*, 2006). De manière très schématique, on peut dire que l'approche déterministe tend à réduire les dangers à la source, tandis que l'approche probabiliste est plus sensible à l'accroissement des performances de l'entreprise en matière de sécurité. Dans ce second cas, au moins en théorie, il y a plus de place pour négocier des mesures de sécurité additionnelles et des investissements avec l'opérateur.

Marie-Gabrielle Suraud dit que de son point de vue, la différence entre les approches déterministe et probabiliste ne réside pas dans un problème de calcul mais dans un problème politique. La question n'est pas tant l'évaluation des risques que la réduction des risques à la source. Il lui semble que, si elle se réfère à son expérience de Toulouse, que l'approche probabiliste tend à oublier cette solution de la réduction du risque à la source, et ceci est un véritable problème pour elle.

Pour *Claudia Basta*, le fait que l'approche déterministe soit plus orientée vers la réduction des phénomènes dangereux la rend peut-être plus efficace que l'approche probabiliste qui tend à réduire plus globalement les risques. Si elle en croit son expérience au JRC (*Joint Research Center*, l'un des centres de recherche de l'Union Européenne), les aires urbaines autour des sites Seveso en Europe, qu'elles aient été traitées par des pays « déterministes » ou « probabilistes », ne sont pas si différentes. Nous avons même vu en France que les deux approches menaient finalement aux mêmes résultats. Ainsi, de son point de vue, le choix de la méthode n'est pas crucial. Les différences se font sur les décisions prises sur la base des informations que recueillies à partir de l'une ou l'autre des deux méthodes.

Le second point qu'elle voulait aborder est qu'il a été dit que la méthode déterministe est plus sensible à la réduction des phénomènes dangereux. C'est vrai. Mais si vous avez par exemple un stockage d'ammoniac avec une probabilité d'explosion de 10^{-6} /an, ce qui mathématiquement est très bas, et des sujets exposés dans les environs avec des conséquences létales possibles, un choix balançant les risques et leurs conséquences doit être fait. Une des possibilités est de réduire les probabilités d'accident, sans nécessairement enlever le stockage ; une autre serait de prendre des mesures complémentaires de sécurité sur le site ; une troisième serait effectivement d'enlever le stockage si les deux premières options ne sont pas faisables.

Elle souhaite souligner que tous ces arguments sont valides sur le papier ; mais en réalité, il y a des dizaines d'autres facteurs qui entrent en jeu, incluant les ressources à disposition des décideurs. En conclusion, elle ne pense pas que le choix de la méthode soit le déterminant majeur de la décision finale ; la décision finale dépend beaucoup du contexte et des circonstances.

Marie-Gabrielle Suraud déclare qu'une des manières de traiter le mieux possible les risques technologiques réside dans la capacité des associations et du public de s'investir dans les discussions et négociations. Elle pense que l'approche déterministe, parce qu'elle est davantage tournée vers la réduction des dangers, est plus facile à comprendre et à discuter pour les profanes. Elle a peur que l'approche probabiliste soit trop sophistiquée et cache des solutions concrètes pour les associations et le public.

Régis Farret ajoute un point à ce commentaire. Il comprend la peur que des solutions simples soient cachées par l'approche probabiliste, mais il croit, au contraire, que l'approche probabiliste permet de mettre sur la table les

différentes solutions qui peuvent être avancées et négociées. D'un autre côté, il affirme qu'avec la méthode probabiliste, on a souvent un débat sur les effets des phénomènes dangereux, avec des questions comme : ce stockage d'ammoniac, peut-on le réduire ou peut-on le mettre ailleurs ? Tout ceci advient dans les PPRT par exemple.

Pour *Marie-Gabrielle Suraud*, de toute façon, la décision par exemple de diviser le stock d'ammoniac par deux doit être négociée avec l'opérateur. Elle répète que l'important est que les choses soient transparentes pour les associations et pour le public, qui sont capables de comprendre que les risques ne peuvent pas être éradiqués en un jour. Les populations peuvent aussi comprendre que la survie et la question de la compétition, pour les entreprises, sont aussi fondamentales. Mais le premier pas est qu'il faut que chacun soit bien au courant des risques, pour que chacun puisse chercher la meilleure solution pour les réduire.

>> La gestion des risques par les décideurs publics d'Europe

Jean-Pierre Galland pose une question sur la manière avec laquelle les décideurs publics gèrent les risques à différents niveaux : pour cette séance, il a aussi cherché à inviter un représentant du Royaume-Uni (mais il a dû y renoncer), parce qu'effectivement, comme cela a été montré, le Royaume-Uni avec le HSE présente un modèle très spécifique et très centralisé sur ces questions. Le HSE fait à peu près tout vis-à-vis des grands risques technologiques. D'un autre côté, il a vu récemment que le HSE avait été critiqué lors de l'accident de Buncefield parce qu'ils n'avaient pas donné le « bon conseil » à la collectivité qui gérait l'urbanisation dans cette zone. Aussi, sa question est la suivante : est-ce que le modèle anglais très centralisé est si bon que cela ?

Claudia Basta dit que l'erreur humaine survient aussi parfois quand on travaille dans une grande agence chargée de la sécurité ! Un mauvais conseil peut venir d'une bonne agence. Le fait est qu'au Royaume-Uni, HSE est le meilleur expert reconnu pour sa capacité à donner des conseils sur ces questions. Mais d'un autre côté, les autorités locales chargées de la planification spatiale ne sont pas obligées de suivre les conseils du HSE, le pouvoir décisionnel sur ces questions d'urbanisme reste entre leurs mains. À partir de son expérience, elle se déclare plutôt favorable aux systèmes de gouvernance dans lesquels il n'y a qu'un faible nombre d'acteurs impliqués et reconnus comme tels ; cela donne lieu à moins de problèmes de coordination que dans les systèmes où les compétences sont décentralisées à plusieurs niveaux.

>> Les PPRT, de nouveaux marchés ?

Jean-Pierre Galland pense que l'évaluation des risques, les Études de Dangers et les rapports de sécurité constituent de nouveaux marchés pour des consultants ou des agences comme l'INERIS. Régis Farret a dit qu'il avait été récemment en Roumanie pour ces questions... Peut-on évoquer ces nouveaux marchés, à la fois à l'intérieur de l'Europe, mais aussi ailleurs dans le monde ? Est-ce que, par exemple, cela donne lieu à des disputes ou à une compétition entre spécialistes des méthodes déterministes et spécialistes des méthodes probabilistes, issus de traditions nationales différentes ?

Régis Farret répond qu'il y a des « traditions nationales » et que ce point est important. On constate que ces marchés sont *de facto* plus ou moins fermés, nation par nation. Pour l'INERIS, il est souhaitable de mener des évaluations des risques aux Pays-Bas, parce que l'INERIS a travaillé pour Shell sur un site en France, mais finalement, cela n'a pas marché. À l'inverse, il se rappelle que TNO (importante agence néerlandaise spécialisée sur les questions de sécurité) a mené ponctuellement un QRA (*Quantitative Risk Assessment*) sur un site en France en 2004. À cette époque, il pensait que le marché allait s'ouvrir, mais il croit maintenant qu'il n'y a pas plus de consultants étrangers à l'intérieur de chaque pays membre qu'il y a quatre ans.

À propos des nouveaux États membres, effectivement l'INERIS est allée en Roumanie, mais l'INERIS est trop cher pour la Roumanie ! Un autre problème a d'ailleurs été mentionné : l'INERIS vient avec ses méthodes, qui sont le fruit d'une longue évolution nationale. Peut-être que de plus petits consultants pourraient réussir mieux qu'une grosse agence comme l'INERIS de ce point de vue, parce qu'ils pourraient s'adapter plus facilement à des systèmes spécifiques et à des références qui sont différents de celles de la France. Ainsi pour le moment, les marchés de l'évaluation des risques technologiques et des Études de Dangers restent majoritairement nationaux. Mais l'Europe (la Commission) elle-même essaie d'ouvrir ces marchés : la Roumanie justement a édité une liste de consultants et bureaux d'études agréés en matière d'évaluation des risques, mais l'Europe a refusé cette liste parce qu'elle ne comportait que des consultants roumains. Cela dit, il pense que lorsque ces consultants roumains auront développé de bonnes compétences sur ces questions, ils tiendront de toute façon l'essentiel du marché roumain. D'ailleurs, l'INERIS s'oriente plutôt vers un rôle d'enseignement et de transmission de savoir-

faire vis-à-vis de ces consultants autochtones. Il ne sait pas si les autres grosses agences comme l'INERIS en Europe ont cette même stratégie ou s'ils essayent réellement eux-mêmes de pénétrer ces marchés.

Neil Mitchison souhaite donner son opinion du point de vue de l'histoire récente. Il pense que pendant les années 1990, il y avait effectivement concurrence entre les « vieux » pays européens, tant s'agissant des marchés que des méthodes, au moins vis-à-vis du marché des nouveaux États démocratiques de l'Est qui rejoignaient l'Europe. Il a participé lui-même à quelques études concernant la Pologne et la République Tchèque. À cette époque, dit-il, on se « battait » notamment contre les consultants allemands qui cherchaient à la fois à gagner des marchés et à imposer leurs méthodes. Maintenant, il y a une injonction plus claire de la part des petits pays de l'Est : « nous aimerions utiliser la méthode européenne, mais quelle est-elle ? » En fait, il rejoint ce qui vient d'être dit : les nouveaux pays démocratiques de l'Est (sauf peut-être les États baltes) sont en train de développer leur propre expertise sur ces questions et le rôle des grosses agences nationales d'Europe est plutôt d'aider et d'accompagner la gestation de cette expertise plutôt que d'attaquer les nouveaux marchés eux-mêmes. Et clairement, enseigner et accompagner ne veut pas dire faire l'économie de la prise en compte des méthodes déjà existantes ou des germes de méthodes déjà présents à l'intérieur de ces divers pays.

Claudia Basta souhaite ajouter un autre point : dans sa thèse, elle a développé une comparaison plus globale entre cinq pays européens en se référant au travail d'un psychologue hollandais, Geert Hofstede, qui a essayé de classer quelques pays européens suivant un certain nombre de variables culturelles nationales. Suivant cette analyse, si l'on classe les pays selon leur aversion au risque, du plus faible au plus fort selon cette catégorie, on obtient dans l'ordre : le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la France, l'Italie et l'Allemagne. Ce qui est intéressant dans ce résultat est que vous obtenez exactement le même classement si vous classez les pays selon l'opposition dont on a beaucoup parlé aujourd'hui, en matière de « philosophie réglementaire » vis-à-vis de la prévention des risques industriels : du plus « probabiliste » au plus « déterministe ».

La concertation sur les risques industriels : un point de vue européen

Neil Mitchison

Commission Européenne

Neil Mitchison a travaillé au MAHB (Major Accident Hazards Bureau de la Commission Européenne) et il est maintenant implanté en Écosse pour le compte de la Commission européenne.

Le droit à l'information

Dans le cadre de l'Europe ou même peut-être au niveau mondial, quand on parle de faire de la concertation, on commence par évoquer les questions d'information. Tout d'abord, on constate, à la lecture des directives Seveso de 1982 et 1996 que les approches sont très différentes:

La directive Seveso I (82/501) dit qu'il faut faire confiance à l'État qui agit pour le bien de tous : « Les informations recueillies par les autorités compétentes... et par la Commission ... ne peuvent être utilisées que dans le but pour lequel elles ont été demandées. »

La directive Seveso II (96/82) dit que les autorités compétentes doivent « ...mettre les informations reçues en application de la présente directive à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande » et que la transparence est de règle et, en particulier, que « les États-membres veillent à ce que le rapport de sécurité soit mis à la disposition du public ». Il y a bien sûr un certain nombre d'exceptions.

Ce changement important n'est cependant pas seulement né des considérations propres aux risques technologiques. Dans les années 1980 et 1990, lors de l'élaboration de la directive, on voulait aller plus loin sur les questions des secrets d'État, et ce n'est pas que dans ce domaine-ci que l'on constate un changement profond.

Un aspect français, très particulier, est celui de la contre-expertise. D'autres pays, comme le Royaume-Uni, ont trouvé un biais indirect pour arriver à ce concept de contre-expertise : un citoyen ou un industriel ou tout autre autorité peut demander un avis d'expert. Il n'y a pas que dans le domaine du risque que des demandes d'expertises peuvent être faites : une loi toute nouvelle en Écosse impose, dans le cadre d'une transaction immobilière, de demander à un expert d'évaluer un bien immobilier, et son avis est considéré comme « parole d'évangile ». Les avis sont très partagés sur la validité de cette approche. Cette petite histoire démontre combien l'opinion d'un expert peut être considérée par d'aucuns comme un jugement définitif, mais par d'autres comme une opinion parmi beaucoup d'autres. Ces questions ne sont donc pas seulement constatées dans le monde du risque.

De l'information à la concertation

Mais il n'y a pas que le droit à l'information, il y a aussi le droit à la concertation ou même à la consultation. La directive Seveso II stipule très clairement que « les États membres veillent à ce que le public puisse donner son avis dans un certain nombre de cas : pour de nouveaux établissements, pour certaines modifications ou aménagements autour d'établissements existants. » Bien entendu, la directive ne dit pas que les autorités seront forcément obligées de prendre en compte cet avis du public. Cette idée de consultation du public est plus respectée dans le principe que dans la pratique dans beaucoup de pays européens.

La directive Seveso II dit aussi que « les États membres veillent à ce que ... le public soit consulté sur les plans d'urgence externes ». Or, la consultation du public est plus aisée pour les questions d'urbanisme et en milieu urbanisé que pour les plans d'urgence - bien que, une fois mis en œuvre, les plans d'urgence impliquent fortement le public.

Et le « réseau de confiance » qu'il faut construire va bien au-delà des industriels et de leur régulateurs étatiques. Prenons un cas d'étude, avec une usine à risques à proximité d'une école. Une information est faite auprès du public disant : en cas d'incident, il ne faut pas bouger de chez vous. Mais s'il arrive réellement quelque chose, on risque de constater que la première chose que font tous les parents, c'est d'aller chercher leurs enfants à l'école. Il ne suffit donc pas que les parents aient confiance dans la gestion de l'usine et dans l'administration publique, il faut aussi qu'ils aient confiance dans la transmission de l'information vers les autorités de l'école, de la bonne

réception à l'école, et enfin d'une bonne mise en œuvre par les autorités de l'école. Construire des réseaux de confiance, ce n'est pas facile à faire.

La convention d'Aarhus

Une autre convention est mieux respectée dans le principe que dans la pratique, il s'agit de la convention d'Aarhus. En 1998, la convention d'Aarhus a décidé de façon très large que le public devrait avoir accès à l'information et avoir la possibilité de participer au processus décisionnel pour les questions environnementales qui les concernent. La France l'a ratifiée deux ans après. Il est clair qu'une convention internationale n'est pas aussi contraignante qu'une directive européenne car il n'y a pas de commission veillant à ce que les pays la respectent, cependant elle donne aux particuliers un moyen de pression pour obtenir des informations sur certaines activités.

La question est de savoir comment mettre concrètement en œuvre cette volonté d'information. À ce sujet, il est intéressant de consulter un site au sujet d'une expérience réalisée dans la Kanawha Valley en Virginie, où des usines ont organisé un certain nombre de journées portes ouvertes, des comités d'urgence ou des débats sur la question des risques. Presque tous les habitants de cette vallée étroite où sont implantées beaucoup d'usines à risques, bien équipées quant aux dispositifs de sécurité et lieux de confinement, sont susceptibles d'être affectés en cas d'incident, et la plupart, ou une personne de leur famille, travaillent dans l'une de ces usines.

Comment et sur quoi consulter ?

Deux questions se posent : que veut-on faire en consultant et quels sont les mécanismes de consultation ?

Concernant les mécanismes de consultation, on peut facilement les énumérer. Prendre l'avis des élus locaux est pour le public une façon indirecte de donner son avis car c'est le public qui élit ses représentants et si le public n'est pas d'accord avec la position des élus, il peut ne pas les réélire. Il y a aussi des comités de coordination, la participation d'associations locales, des moyens classiques de communication avec la presse locale, des journées « portes ouvertes », des réunions ponctuelles...

Ce qui est sans doute plus important est de définir sur quoi est-ce que l'on consulte.

La directive oblige de discuter de l'effet des risques sur l'urbanisation et sur les plans d'urgence externes (donc, la nature des dangers). Pour ceci, il faut avoir une évaluation des risques et de leurs conséquences, mais cette approche est-elle suffisante ? Comment arriver à faire cette évaluation du risque ?

De la consultation à la co-définition ?

On se pose des questions souvent implicites : qu'est-ce qu'un risque ? Qui subit les risques ? En général, c'est la population locale et/ou le personnel de l'établissement.

Si l'on veut définir le risque, qui le définit ? La question qui se pose dans beaucoup de pays européens est : peut-on vraiment intégrer un point de vue local (ou des points de vue locaux) dans le processus de définition du risque ?

Dans nombre de pays européens, suite à l'accord implicite donné par la deuxième directive Seveso et aux efforts réalisés pour sa mise en œuvre, on peut se demander si l'on peut se permettre de seulement faire une analyse de risque et clore ce chapitre et ensuite, muni de cette analyse du risque, envisager quelle consultation on peut faire avec elle. Il est en effet difficile de faire autrement, car une fois l'analyse du risque faite, la suite du travail risque d'avoir besoin des experts, pour comprendre les hypothèses qui impliquent une analyse, les aspects techniques de l'analyse proprement dit, et l'évaluation des effets et des conséquences. L'expert définit l'analyse du risque en se basant sur son expérience, sur ses connaissances des processus des risques, etc. C'est plus facile de trouver un tel expert que de se lancer dans la consultation du public ou dans la « co-définition » du risque.

Mais cette « définition » du risque est-elle tout à fait objective ? D'une certaine façon, cette « co-définition » du risque se fait depuis toujours. À un moment donné, les connaissances se basent sur le savoir des industriels, sur leurs expériences du processus.

Par exemple, si l'on analyse les bases de données sur un accident, on estime que seulement 5 à 10% des accidents des vingt dernières années étaient scientifiquement imprévisibles - puisque la connaissance manquait sur les produits, sur leur évolution possible dans certaines conditions, etc. Il y a toujours une certaine dose d'imprévisibilité dans la connaissance.

Pour définir les risques, on a donc pris comme point de départ ce que les gens savent. L'industriel et les personnes qui travaillent sur le site sont souvent les mieux informés. La population voisine du site est souvent aussi bien informée car des personnes de leur famille travaillent sur le site.

Si l'on impliquait la population susceptible de subir un risque dans la définition du risque, pourrait-on trouver d'autres solutions ? Le risque serait-il perçu différemment ? L'acceptabilité du risque changerait-elle ?

Pour revenir sur les mécanismes, si l'on prend le terme de *consultation* au sens large, pas seulement à propos des mécanismes dans le monde du risque, il s'avérait au cours de l'élaboration de la deuxième directive Seveso que les pays européens avaient déjà leurs façons de consulter la population et qu'ils étaient très réticents à changer leurs modes de consultation pour une autre spécifiquement adaptée à la question des risques. On peut se demander si leurs façons sont vraiment adaptées quand il s'agit du domaine des risques ? Que faire en cas de réponse négative ? Continue-t-on comme par le passé ou va-t-on tenter d'adapter à la marge les mécanismes existants ? Doit-on créer des mécanismes totalement différents ?

On constate de façon un peu cynique qu'il faut un choc, un accident, pour déclencher l'introduction d'un nouveau mécanisme. On l'a vu en France et aux Pays-Bas.

Il est plus facile d'adapter des mécanismes de consultations existants que d'en créer un tout neuf : on voit notamment que les modes de consultation de la population utilisés pour la maîtrise de l'urbanisation peuvent être repris dans le cadre des plans d'urgence.

Clic et déclic

En France ont été créés les CLIC (Comité local d'information et de concertation). Ailleurs en Europe, les pays s'interrogent sur ce qu'ils pourraient faire dans le domaine. Ils se sentent proches des buts poursuivis par les Français. Il n'y a aucun désaccord fondamental entre les pays européens sur les buts à atteindre et donc se mettre d'accord sur les modes de faire devrait être assez aisé.

Certains pays comme l'Allemagne continuent à penser qu'il faut tendre vers le risque zéro.

Globalement, les pays européens sont tous soumis à la pression de la « transparence », ils sont d'accord sur le principe de la consultation et intéressés par l'idée de la co-définition et de la co-gestion du risque.

Dans l'ensemble, ils ont des intérêts communs, mais ne savent pas comment faire et se demandent ce qui serait utile et ce qui pourrait fonctionner effectivement. Depuis trois ou quatre années, les regards des autres pays européens sont tournés vers la France. Ils se demandent si les CLIC vont vraiment fonctionner. Ils attendent de la France des éléments de réponses.

Les pays sont conscients de l'existence d'importantes différences entre leurs systèmes administratifs et politiques.

Questions-réponses à propos de l'exposé

Emmanuel Martinais souhaite quelques éclaircissements sur l'affirmation de l'existence d'une sorte de consensus au sein des pays d'Europe sur la nécessité de la concertation. Il demande s'il n'y a pas des débats et des divergences de vues entre les différents pays.

Neil Mitchison pense que le consensus est réel sur le principe de la concertation, une des rares différences est sur la sécurité en cas d'action terroriste et sur les questions de transparence et de sécurité face à l'éventualité d'action terroriste.

Les représentants de nombre de pays européens, lors des réunions du Comité des Autorités Compétentes (CCA), n'ont jamais dit de façon directe qu'ils n'étaient pas convaincus du bien-fondé de la concertation dans le domaine des risques.

>> Du « bon fonctionnement » des CLIC

Salvador Juan demande des éclaircissements à propos d'une phrase de Neil Mitchison disant que les autres pays européens attendent des Français qu'ils disent si les CLIC ont bien fonctionné. Qu'entend-on pas « ont fonctionné » ? Ont-ils fonctionné comme moyen effectif de prendre en compte l'avis du public ? Même s'il contredit absolument, par exemple, le projet d'aménagement proposé ? Il a assisté à une réunion du CNDP (Commission nationale du débat public) à propos du « bouclage de la francilienne » à l'ouest de Paris au cours de laquelle la CNDP n'a pas du tout suivi l'avis de la population. On ne peut pas dire pour autant que le mécanisme de consultation a mal fonctionné. En revanche, on pourrait donner une autre définition du bon fonctionnement qui serait que cela fonctionne quand on prend en effet en compte l'avis de la population, même s'il contredit complètement le projet, si la population parvenait à convaincre les journalistes par exemple que des projets alternatifs sont possibles.

Neil Mitchison trouve que la question est bonne, mais il n'a pas de réponse à fournir. Pour certains pays, le CLIC serait surtout un instrument d'information de la population.

Marie-Gabrielle Suraud dit que l'on peut évaluer les CLIC à différents niveaux : bien sûr au niveau décisionnel, du rapport à la décision, mais il y a aussi un niveau non moins important qui est celui de la *transparence*. En France, on note que ces dispositifs participatifs et ces CLIC améliorent considérablement l'accès aux informations et notamment aux dossiers industriels. Le fait que les CLIC améliorent l'accès aux informations de la part des industriels est favorisé par la coprésence de l'administration française qui joue une sorte de rôle de médiation entre l'industriel et la population. Cet accès à l'information et au dossier industriel est un enjeu non négligeable, même si ce n'est pas du niveau de la décision ou de la codécision quant au fonctionnement de l'entreprise ou du processus de fabrication.

André Turcot demande une précision sur le CLIC. Il avait bien saisi le deuxième aspect du CLIC qui est l'accès à l'information et d'être un lieu de transparence et de réflexion sur l'organisation et la maîtrise du risque. En revanche, il lui semblait que le CLIC n'avait pas à se prononcer sur l'opportunité d'un projet industriel. La procédure CLIC est différente de la procédure CNDP.

Jean-Pierre Galland précise qu'il pourrait arriver que dans un CLIC on soit amené à discuter des processus industriels, mais ce n'est pas leur objectif premier.

Claudia Basta, à propos des CLIC, souhaite savoir combien de personnes dans la population seraient capables d'influencer sur la décision, et qui prend la décision finale ?

Cédric Bourillet répond qu'il ne sait pas s'il sera capable de répondre à cette question. Il est chargé au MEEDDAT de compter les CLIC et de les financer. Les CLIC existent depuis 2005 et il y en a 323 actuellement. À l'origine, ils ont été créés car lors de la catastrophe d'AZF à Toulouse, on s'est aperçu que la population ignorait les risques qu'elle encourrait. Les CLIC ont donc été créés à l'origine pour informer et pour une plus grande transparence. Lors de la mise en œuvre de la loi, il a été décidé d'aller un peu plus loin et de créer un mécanisme qui fait qu'avant chaque nouveau projet industriel, le dossier doit être présenté au CLIC. Cependant, le CLIC ne vote pas et donc aucune participation à la décision n'est prévue. Le débat en CLIC peut éclairer la décision, mais c'est l'État qui prend la décision finale.

>> Plans d'urgence et consultation de la population

Jean-Pierre Galland pose une question à Neil Mitchison sur l'association des populations aux plans d'urgence, ce qui n'existe pas vraiment en France, il voudrait savoir dans quels pays ce se fait et concrètement comment cela se fait.

Neil Mitchison dit que certains pays essaient de le faire de façon non systématique dans des cas spécifiques. Certains plans d'urgence ont été révisés de façon importante après consultation de la population. Cela se fait au cas par cas.

Pascal Mallet pense qu'il y a un autre vecteur d'information, ce sont les exercices « grandeur nature ». En Haute-Normandie où le tissu industriel est important (presque 40 établissements qui présentent des risques sur la seule zone du Havre et 17 Seveso seuil haut), un PPI a été fait en exercice de plan d'urgence à l'échelle de l'agglomération avec fermeture de l'autoroute et des ponts et mise en place d'équipes de gendarmerie, etc. Cela a permis de voir les réactions (ou non) des habitants, des écoles. Un pharmacien de la zone a eu un comportement complètement déplacé... L'exercice est donc un bon moyen de se rendre compte de ce qui

pourrait se passer réellement et de constater si l'information passe bien ; il faudrait faire de tels exercices tous les ans pour garder en tête les recommandations.

La contribution de l'administration française aux groupes de travail européens sur les risques industriels

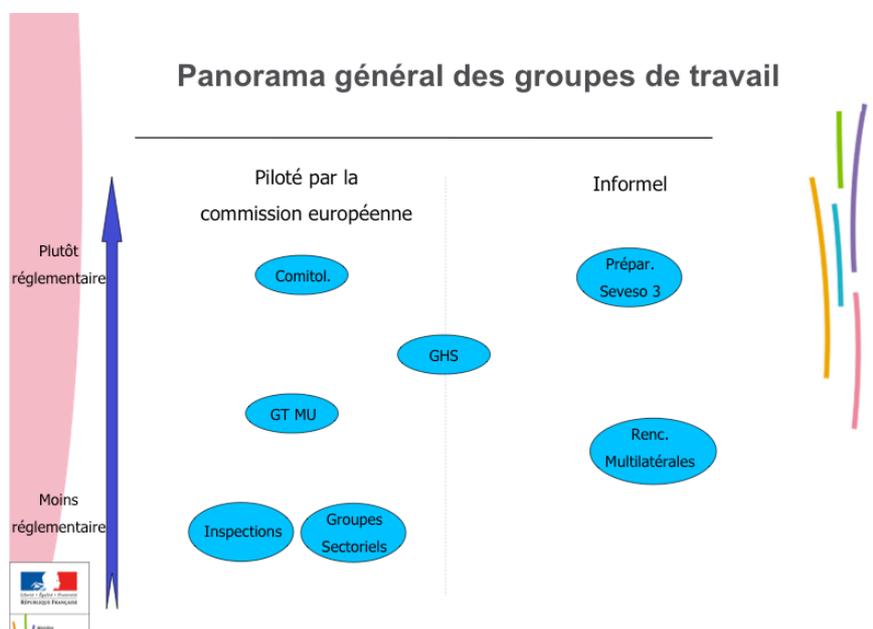
Cédric Bourillet

MEEDDAT, direction générale de la prévention des risques

Cédric Bourillet se propose de mener un exposé un peu scolaire pour présenter les groupes de travail existant à l'échelle européenne et de voir dans quelle structure formelle ou informelle chacun des États-membres a l'occasion de discuter avec les autres, d'échanger, de négocier et de faire avancer les dossiers à partir de sa position.

Il présente le « modèle français » dans le domaine des risques par rapport aux autres et comment ce modèle est susceptible d'essaimer au niveau européen.

Panorama général des groupes de travail



Ce panorama implique les États. Sur le schéma ci-contre, ce qui est à gauche est ce qui est piloté par la Commission européenne et à droite ce qui est plus informel et dont la Commission n'a pas forcément connaissance.

En haut il y a ce qui relève de la réglementation (écriture des directives et ce qui va s'imposer) et en bas ce qui relève plus de la bonne pratique et de l'échange technique.

L'exposé présente chacune des sept « bulles ».

En haut à gauche, la « bulle » *comitol.* : la *comitologie*³ ou CCA est le *Comité des Autorités Compétentes Seveso*, organe prévu par la directive Seveso lors duquel certains votes à la majorité peuvent se produire (champ défini par la directive). Au dessous se trouve la « bulle » *GT MU*, qui est le groupe de travail sur la maîtrise de l'urbanisation. Au dessous se trouvent les « bulles » *Inspections* et *Groupes sectoriels*, qui sont les groupes d'échange sur les inspections et sur les différents secteurs industriels et économique.

Au centre, la « bulle » *GHS*⁴ : la façon dont on détermine si une substance est présente des dangers spécifiques (et donc si les sites en stockant ou produisant doivent faire l'objet de la législation Seveso) nécessite de connaître les produits et de définir un système de classement. La mise en œuvre de GHS induit la remise à zéro de ces nouveaux classements et contraint à changer la rédaction de tous les textes réglementaires des directives Seveso et sur les installations classées et de commencer des négociations et des échanges plus ou moins formels et plus ou moins pilotés par la Commission européenne pour créer une nouvelle directive : Seveso 3 à l'échéance de 2010.

³ Le processus décisionnel sur certaines questions s'effectue après consultation de comités sans passer par les structures formelles du Conseil ou du Parlement européen. Des règles multiples définissent le fonctionnement de ces instances et le statut de leur avis. La *comitologie* correspond à tous les modes de décision relatifs à l'usage de tels comités.

⁴ Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (GHS).

Les deux « bulles » de droite correspondent l'une à la préparation de l'écriture de la directive Seveso 3 et aux rencontres multilatérales entre différents États.

Les thèmes et actualités des principaux groupes

Le comité Autorités Compétentes Seveso

Il est piloté par la Commission européenne et composé d'un représentant officiel de chaque État. Son mode de fonctionnement inclut des votes formels lorsque la directive le prévoit ou des discussions informelles dans les autres cas.

Les types de sujets abordés sont la mise en œuvre des exigences de la directive, les actualités réglementaires européennes connexes, le pilotage général des groupes de travail européens et leur liaison avec les organismes autres [OCDE, UNEP (Programme des Nations Unies pour l'environnement)...].

Le groupe de travail sur la maîtrise de l'urbanisation

Il est composé de représentants (plutôt techniques) des États, de représentants de l'industrie et des experts.

Il fonctionne par séminaires et échanges par courrier électronique avec pour objectif de produire des actes de séminaires et des guides / recommandations. Cela ne représente donc pas des contraintes pour les États-membres, mais cela sert de jalons ou de constats à partager pour ce que pourraient être les futurs textes réglementaires édictés par la Commission européenne.

Les sujets abordés sont les méthodes de maîtrise de l'urbanisation dans les États et la réflexion sur l'établissement de bases de données communes.

Le groupe Inspections

Composé de représentants (techniques) des États, il fonctionne par séminaires et échanges par courrier électronique par exemple sur les bonnes pratiques et produit des actes de séminaires et des guides.

Les sujets abordés sont les modalités d'inspections techniques, les modalités d'inspections humaines (facteur humain), les méthodes de communication vers l'extérieur et de détermination de la conformité et l'aide aux nouveaux pays (Roumanie, Pays Baltes...). L'idée est que les « vieux » États-membres comme la France ou les pays anglo-saxons échangent avec ces « nouveaux » pays

Les groupes sectoriels

Ces groupes sont composés de représentants (techniques) des États et plus rarement de représentants de l'industrie. Ils fonctionnent par séminaires et échanges par courrier électronique et produisent des recueils de documents et des guides. Cela permet de diffuser les bonnes pratiques, notamment pour les nouveaux États-membres.

Les sujets abordés sont les réglementations de chaque État, les outils mis en place par chaque État et l'aide aux nouveaux pays.

Ils visent notamment à clarifier les concepts prévus par les directives en cours, de façon à mieux définir ce qui en est attendu, ce qui peut servir pour chaque État-membre directement, ou indirectement à moyen terme en cas de divergence au niveau européen sur la mise en œuvre.

Un certain nombre de groupes fonctionnent de façon plus informelle.

Le groupe impact GHS

Composé de représentants des États, de représentants de l'industrie et d'experts plus ou moins indépendants, ce groupe se réunit au Joint Research Centre (JRC) à Ispra à côté de Milan.

Il s'intéresse aux impacts de GHS sur la directive Seveso et a pour but de définir le périmètre de la future directive Seveso 3.

La préparation de la directive Seveso 3

Encore un peu plus informel, ce groupe de travail est composé de représentants des États *sur invitation*. Il se réunit dans l'un des États et ne produit pas forcément de compte-rendu ou de relevé de décisions.

Les sujets abordés sont le bilan de la directive Seveso 2 et les perspectives, les échanges (et les alliances) pour Seveso 3.

Les rencontres multilatérales

Elles se tiennent sans la Commission européenne et leur composition est à l'initiative des États et de la commission. Les réunions se tiennent dans un des États et ne donnent jamais lieu à un compte-rendu ou relevé de conclusions. On y débat des futurs actes réglementaires européens et on y fait du lobbying.

La position de la France au sein de ces groupes

En adoptant une attitude politiquement correcte, on peut dire que la France, en termes de voix puisque l'on parle de rapport de forces, est la deuxième derrière l'Allemagne. En revanche, quand on parle en termes de doctrine de risques technologiques, de maîtrise de l'urbanisation ou d'influence morale ou psychologique, les États qui « mènent la danse » sont le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France. Ce sont les trois seuls États qui ont une forte tradition d'organismes composés de chercheurs, d'ingénieurs, de spécialistes et des unités de réflexion et d'ingénierie (comme l'Ineris en France ou le HSL au Royaume-Uni) qui leur permettent de faire avancer les concepts. Cela ne veut pas dire que les autres pays n'ont rien, mais ils ne disposent pas de forces de réflexion comparables dans le domaine des risques.

La grande majorité des modèles qui sont proposés sont issus de l'un de ces trois États.

L'image de la France en la matière est celle d'un État protecteur et doté d'effectifs importants.

En matière de risques, une ligne allemande est de donner la priorité à la réduction vers un risque zéro, approche différente du raisonnement plus ancien et plus ancré au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas qui mettent en œuvre une approche probabiliste, pour un risque acceptable et accepté. Historiquement et culturellement, dans les échanges européens, la France est plus proche de l'Allemagne que du Royaume-Uni ou des Pays-Bas, ce qui se retrouve dans les discussions et dans les modèles.

S'agissant de l'urbanisation future, néanmoins, une comparaison des modèles sur un site GPL réel entre les approches française, néerlandaise et britannique a donné (de façon surprenante ?) pratiquement les mêmes résultats. [Voir ci-dessus l'exposé de Régis Farret.]

Globalement, on constate que la France est plutôt sur une ligne protectrice, en menant plus loin le principe de la maîtrise de l'urbanisation que d'autres pays comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas

Les aspects méthodologiques

Ce qui différencie la France, c'est que tout est très centralisé, très jacobin. L'État y est extrêmement puissant. Par rapport aux autres États, c'est de loin l'État français qui est le plus ramifié au niveau local. Il y a en France, en matière de risques technologiques, beaucoup moins de poids des collectivités locales, qu'il s'agisse d'urbanisme, de plans d'urgence ou de toute autre autorisation, l'État a systématiquement le dernier mot. Au Royaume-Uni, le HSE joue un rôle assez central, il fournit des recommandations par exemple en matière d'urbanisme aux autorités locales qui peuvent les suivre ou non. En France, c'est différent, le préfet en tant que représentant de l'État décide in fine des servitudes sur le territoire, avec ou sans l'accord des collectivités locales bien qu'elles aient le rôle de référence a priori en urbanisme par exemple. Le préfet peut tout à fait passer en force en France, alors qu'au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, formellement, les collectivités locales ont beaucoup plus de poids.

Par ailleurs, en France, on a choisi de généraliser « l'esprit Seveso », bien au-delà de son périmètre normal. Les études de danger ne s'imposent qu'aux établissements classés Seveso haut dans la directive. En France, les études de danger sont généralisées à plus de 50 000 établissements soit cent fois plus. Cela a pour conséquence que l'on a beaucoup plus d'inspecteurs qui travaillent sur la question que dans les autres États. Il y a presque autant de fonctionnaires en France qui s'occupent de risques technologiques que dans le reste de l'Europe des 15 réunis. Le nombre de documents et de bureaux d'études y est aussi considérable, d'autant que le fait de faire appel à la tierce expertise a favorisé leur multiplication. On voit que dans certains domaines, tout est à une échelle supérieure en France par rapport aux autres États européens, ce qui fait que dans les réunions européennes, la France se porte souvent volontaire pour étudier certains aspects.

Une autre particularité française, c'est la centralisation absolue de l'ensemble des procédures dans les mains du préfet. En Allemagne et encore plus en Italie, plusieurs autorités et compétences différentes interviennent pour les questions d'urbanisme, les plans d'urgence, les autorisations, etc. En France, le choix a été fait de tout concentrer dans les mains d'une seule personne, ce qui facilite l'enchaînement des procédures.

Lorsque la Commission européenne souhaite accélérer certaines choses, les unifier ou rendre plus cohérents certains aspects ou process, la France se porte souvent volontaire face à d'autres États qui ont plus de difficultés à s'exprimer.

Discussion

>> En complément sur le rôle des groupes de travail

Neil Mitchison complète l'exposé sur les groupes de travail. Comme indiqué par *C. Bourillet*, ils préparent effectivement la prochaine directive, mais ils ont aussi d'autres activités comme clarifier les outils mis en place par la directive actuelle, par exemple le système de gestion de la sécurité. Il était clair qu'une des idées derrière ce fonctionnement est que si un pays ou un autre devait se retrouver devant la cour de justice européenne pour mauvaise application de la directive, ce que produit un groupe de travail au niveau européen aura un certain poids face à une cour de justice. Les groupes de travail ont donc des effets de « soft law ».

Cédric Bourillet précise qu'il existe bien deux temps. Après chaque nouvelle version de la directive, de nouveaux termes, de nouveaux objets et de nouveaux concepts sont créés comme « les systèmes de gestion de la sécurité » ou même les études de dangers, etc. Les groupes de travail et d'échange permettent de préciser ces concepts et le sens commun qu'on y met derrière. En fin de cycle et en préparation d'une nouvelle version, ce qui est le cas en ce moment, c'est la préparation des nouvelles exigences qui prend le dessus.

>> La position de l'Allemagne

Emmanuel Martinais demande pourquoi l'Allemagne n'a pas été citée comme l'un des trois pays leaders dans le domaine des risques industriels ? Est-ce pour des raisons structurelles ou lié à son réseau d'expertise et d'ingénierie défaillant et qui ne serait pas du niveau de celui de la France ou de la Grande-Bretagne ?

Cédric Bourillet indique que le problème de l'Allemagne vient de ce que c'est un pays trop fédéré pour pouvoir peser en Europe en matière de risques technologiques. L'équipe du responsable des risques au niveau fédéral est très réduite (tout au plus trois personnes), l'essentiel des équipes se trouvent dans les *Länder* qui, de plus, ne sont pas tous d'accord entre eux et adoptent des positions différentes. Il devient dès lors plus compliqué de générer une expertise et des recommandations de niveau national / fédéral.

Neil Mitchison dit que l'Allemagne produit des études intéressantes dont on peut tirer des leçons, mais elle suit un chemin un peu différent de celui d'autres pays d'Europe. *N. Mitchison* placerait l'Allemagne en quatrième position, alors que le poids de son industrie pourrait faire penser qu'elle devrait être en première position.

>> La place de l'État : approche française et approche anglo-saxonne

Jean-Pierre Galland pose une question sur l'inspection, le contrôle et plus généralement sur la place de l'État : on a entendu qu'il y avait d'un côté le modèle anglo-saxon avec des systèmes de management et de l'autre le modèle latin avec l'inspecteur tout puissant, sans beaucoup de règles. En France, beaucoup de monde s'occupent des risques industriels. Quel est l'avenir du modèle français ? Lorsque l'on considère ce qui se passe en Grande-Bretagne, on se dit que l'on pourrait peut-être se passer de l'inspection en France et tout déléguer aux industriels moyennant des systèmes de management, de sécurité, de certification ISO ou autres, etc. L'État est vraiment très présent en France, surtout depuis la loi Bachelot

Cédric Bourillet confirme qu'il y a eu une augmentation de 40% des effectifs des instructeurs depuis l'accident AZF puis la loi Bachelot. La tendance est donc claire en France. Que se passe-t-il ailleurs en Europe ? On note aujourd'hui une tendance à alléger la contrainte vis-à-vis des entreprises et l'inspection. Aux Pays-Bas, le gouvernement a pris un plan en 2005 demandant de réduire de 25% les effectifs sur cinq ans. Au Royaume-Uni également, il a été demandé d'abaisser un peu les effectifs dans le cadre des économies des États et d'une rigueur budgétaire. En revanche, lorsque l'on demande aux responsables de ces pays s'ils vont opérer un

transferts des charges vers le privé, ils répondent qu'ils préféreraient voir réduire les périmètres Seveso plutôt que d'alléger l'approfondissement de l'Etat sur chaque site industriel.

Le modèle français permet quant à lui de garder les périmètres et le niveau d'approfondissement par site.

Neil Mitchison complète sur l'approche anglo-saxonne qui est d'abord de définir ce qu'ils vont faire, puis le faire et démontrer qu'ils ont fait ce qu'ils avaient dit qu'ils allaient faire. Il y a dans ces pays l'inspection normale avec des critères fixes, mais il y a aussi des inspections surprises. Il n'est pas question que la HSE disparaisse.

>> *La représentation des États dans les groupes de travail européens*

Pascal Mallet demande quelle est l'origine des membres des groupes de travail européen ? En France, le MEEDDAT avec le corps des Mines sont très représentés dans les approches du risque industriel et notamment pour le volet évaluation des risques. Il semble que le ministère de l'Intérieur qui a en charge normalement les plans d'urgence n'est pas aussi présent. Retrouve-t-on cette « dichotomie » chez les collègues européens dans les groupes de travail ?

Cédric Bourillet répond que chaque État choisit son mode de représentation et sa répartition entre les ministères en ce qui concerne leurs actions dans le cadre des risques industriels. Ces actions sont : l'évaluation des risques, l'octroi ou non de l'autorisation, la demande d'investissements complémentaires pour réduire les risques, l'information du public, les plans d'urgence et des actions sur l'urbanisation. En France, cette question relève maintenant de deux ministères, quatre de ces actions relèvent du MEEDDAT et l'action sur les plans d'urgence est du ressort du ministère de l'Intérieur. Ce poids se retrouve dans les groupes de travail. Dans les autres États, il y a ceux où le ministère de l'Intérieur fait tout et ceux où les actions sont réparties entre différents ministères comme en Italie ; ceux, comme le Royaume-Uni, où le HSE centralise tout, mais ne fait quasiment plus rien dans la réalisation finale et donc l'État reprend la main ; aux Pays-Bas, ils commencent à tout rassembler en un seul ministère, etc. Les différences sont donc grandes selon les pays.

Neil Mitchison ajoute qu'en effet, chaque État décide de sa représentation, mais le résultat est parfois un peu surprenant. Par exemple, encore récemment pour le Royaume-Uni, les représentants de ce pays pour le CCA était le HSE, mais sans autorité pour l'Irlande du Nord où c'était un autre département (l'environnement) qui était responsable et pour l'Écosse pour une partie (la partie écossaise relevant de l'environnement) !

>> *L'intervention de l'État sur les changements de process ?*

Marie-Gabrielle Suraud sait que l'État peut agir sur la maîtrise du risque, mais en revanche que l'administration française ne permet pas à l'État d'exiger un changement de process ou de fabrication quand une innovation technologique permettrait de le faire. Une fois que l'autorisation d'exploiter est donnée, il ne peut intervenir légalement sur les process. Est-ce aussi le cas dans les autres pays européens ou est-ce que la marge de manœuvre législative y est plus importante ?

Cédric Bourillet réplique qu'en France, la décision peu être prise de fermer l'établissement, mais c'est assez rare (de l'ordre d'un site par an) et difficile. Il ne sait pas trop comment cela se passe dans les autres États-membres. Juste quelques informations des Pays-Bas, où le principe fixé par la loi est que l'État peut faire fermer un établissement en cas de risque important mais, en contrepartie, il doit verser cinq ans de chiffre d'affaires. 200 dépôts de GPL doivent être fermés entre 2006 et 2010. À partir du moment où l'État verse l'argent, il n'a rien à justifier et personne ne discute.

Neil Mitchison ajoute qu'il faut distinguer entre la possibilité formelle de fermer un site et la pratique. Le fait que ce soit possible de le faire apparaît dans presque tous les pays, parfois même sans avoir à demander l'avis du Parlement, mais la pratique est souvent plus rare.

>> *Commission européenne et points de vigilance pour la France ?*

Emmanuel Martinais souhaite savoir si dans les discussions en cours dans les groupes de travail de la Commission, des orientations sont susceptibles de remettre en cause des évolutions récentes en France ? Y a-t-il des sujets sur lesquels les représentants de l'administration française doivent être particulièrement vigilants aujourd'hui dans les discussions ?

Cédric Bourillet répond que si l'on regarde les évolutions récentes pour la France, le sujet de discussion est le PPRT qui est un outil unique en Europe. Nous sommes les seuls en Europe à avoir dit qu'on allait exproprier, délaissé et agir sur l'environnement existant des sites pour revenir à un état meilleur que la situation actuelle. C'est intellectuellement séduisant, mais très compliqué et brutal à faire. Cela s'accompagne forcément d'une politique rigoureuse d'actions pour le futur et d'une politique de réduction des risques à la source. Il semble que

la France est parmi les pays les plus rigoureux en Europe dans ces domaines. Dans les différents outils qui seront présents dans Seveso III, la France ne se sent pas déstabilisée. Le problème surviendra quand il sera question d'harmoniser les choix. Par exemple, la Commission dit : « je constate que la façon dont on fait les études de danger d'un État à l'autre est différente, que les distances que l'on va afficher sont aussi globalement un peu différentes », cela ne gêne ni les Français, ni les Néerlandais, ni les Anglais parce qu'ils ne font pas la même utilisation des distances et n'utilisent pas les mêmes conventions pour décider des distances. Mais si la situation change, aucun des États n'est à l'abri de problèmes.

Neil Mitchison dit qu'il ne faut pas oublier un autre acteur qui est le Parlement européen. S'il y a une autre directive Seveso III, elle passera devant ce Parlement. Il faut quand même se méfier d'une harmonisation car harmoniser des décisions n'est pas aisé quand les systèmes et tout ce qu'on fait autour des décisions est fondamentalement différent. Sans être trop pessimiste, on ne sait pas ce que peut faire le Parlement européen.

Régis Farret demande si, au vu de tous ces dispositifs compliqués et ces enjeux complexes, il sera envisageable d'imposer des rapports de sécurité à un beaucoup plus grand nombre d'installations comme c'est le cas dans les « vieux » pays d'Europe qui ont une pratique de la sécurité ?

Cédric Bourillet pense que la Commission européenne rêve de cela, mais elle ne pourra pas l'imposer. Cela ne gênera pas les Français, mais au moins les Anglais, les Néerlandais ou les Italiens qui ne le voteront pas. La Commission a d'ailleurs lancé une enquête sur l'efficacité de la directive Seveso II dont elle a publié les meilleures pages à ce sujet.

Que signifie évaluer l'efficacité de Seveso II ? demande *Jean-Pierre Galland*. Est-ce que cela signifie de peser les avantages et inconvénients de la directive au regard de tout ce qui a servi à l'implémenter (les inspections, le temps passé...) ou bien est-ce que c'est uniquement par rapport à l'augmentation de la sécurité, etc. ?

Cédric Bourillet répond que c'est un peu tout cela. Avant de lancer une nouvelle directive, la Commission doit faire un bilan complet de tous les aspects de la directive précédente. Elle doit rencontrer l'ensemble des « stakeholders », c'est-à-dire les personnes plus ou moins concernées comme les représentants des États, les industriels, les autorités compétentes en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement, des statisticiens, etc. Elle étudie alors les coûts générés par cette politique publique, les avantages que les différents acteurs en ont tiré, les attentes exprimées... Ce sont toutes les réponses qu'il s'agit ensuite de synthétiser et de s'approprier pour tracer une nouvelle version.

Conclusion du séminaire

Pascal Lemonnier

MEEDDAT, Plan urbanisme construction architecture

À l'origine de ce séminaire, plusieurs ministères étaient impliqués dans cette question des risques technologiques : le ministère de l'industrie, le ministère de l'écologie (avec la direction de la prévention des pollutions et des risques) et le ministère de l'équipement (avec la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction), ainsi que les services préfectoraux.

Ce sujet du risque technologique était éminemment complexe car touchant à la dimension industrielle, à la dimension économique et bien sûr à la dimension sociale, tant en raison des personnes qui vivent près des installations industrielles à risque que les personnes qui travaillent sur ces sites.

La question qui s'est posée à l'époque était : où est le territoire ? Quelles sont les entrées territoriales (sociales, économiques...) ?

Après confrontations de toutes ces données, des manques sont apparus. Des ébauches de recherches ont été menées sur l'analyse du risque technique, mais pas sur son analyse territoriale, sur le jeu d'acteurs en œuvre et sur l'enjeu territorial du risque.

Cette question a été posée par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) et par ses cabinets de tutelle. C'était au moment de la mise en œuvre de la loi Bachelot qui a « révolutionné » l'enjeu du traitement et du jeu d'acteurs de ce questionnement.

La demande de la DGUHC à ses services a été de se saisir du jeu d'acteurs et de la demande territoriale de manière à ce qu'ils puissent partager et échanger de l'information et des expériences en cours de mise en œuvre des PPRT.

Trois des ministères concernés par les risques technologiques ont ensuite fusionné et la répartition des rôles au plan local a été modifiée. Cette double complexité territoriale a fait que peu à peu ce séminaire s'est transformé.

Il y a eu dans ce séminaire deux grands types de familles de questionnement : celui des praticiens et celui des chercheurs, qui n'ont pas toujours l'habitude de se rencontrer et d'échanger sur leurs modes de faire.

Les questionnements et les enjeux de ce séminaire

De la part des praticiens, l'objet du questionnement était de comprendre ce qui se joue actuellement avec la loi Bachelot, avec la fusion et la nouvelle répartition des rôles en termes d'enjeux, de contenus réglementaires, l'objet social de la question, et ce qui se joue en termes de relations de pouvoirs tant au niveau national qu'europpéen.

De la part des chercheurs, plusieurs types d'interrogations permettant d'envisager des pistes de réponses ont émergé : quel type de régulation du risque industriel est à observer ? Est-il en train d'évoluer ?

En France, la convergence d'intérêts et celle de compétences des personnels et structures font que maintenant les services ministériels travaillent ensemble et entretiennent des liens avec le système préfectoral.

Une autre question a surgi au niveau européen qui est de savoir quel type de responsabilités donner aux industriels ? Doit-on aller vers un système de contrôle « à la française » avec les PPRT ou de notation des entreprises et de renvoi à la norme ?

La directive européenne sur les services dessaisit, d'une manière informelle, le pouvoir public au profit des normalisateurs et donc présente un risque apparent vis-à-vis de l'exercice de la démocratie locale.

Une autre question est posée : est-ce que l'approche est encore trop technocratique et peut-on la rendre moins technocratique ?

L'enjeu est plus généralement de savoir quelle est la place du débat public ? Le système DDE/DRIRE s'inscrit plutôt pour le débat public et l'intérêt général, reste à savoir comment il se fait en réalité. Côté préfectoral, il y a plutôt un renvoi sur le mode de concertation avec l' élu qui devient le représentant de la population et le débat public prenant une importance plus formelle.

La question des moyens et de la formation des agents a aussi été posée. Ce séminaire pourrait se poursuivre sous une autre forme et élargir son audience.

Un autre enjeu de recherche est la place de l'État. Est-on dans un système de complémentarité, de complémentation ou dans un système de compétition ? Va-t-on vers un retour de l'affirmation de l'État et ce rôle de l'État est-il accepté et acceptable, notamment de la part des collectivités locales ?

Les chercheurs s'intéressent aussi à la question des métiers et de l'évolution des métiers de l'État. Est-ce un rôle d'expertise, d'animation, de coordination, de connaissance des territoires... ?

Une autre question : pour aider la décision publique, quels types d'outils est-il nécessaire de mettre en œuvre ?

Les perspectives

Comme perspective en termes de recherche et d'action, Pascal Lemonnier distingue deux grandes familles de recherches :

- des recherches sur les métiers de l'équipement, « ceux du PPRT » : est-ce que le dispositif nécessite une transformation des métiers ? Il s'agit d'étudier comment ils évoluent, comment on passe vers un système d'expertise, comment enrichir le système du débat public ? Comment cela s'organise régionalement et quel est l'enjeu territorial ? Quels sont les positions, les jeux d'acteurs et les jeux de pouvoirs ?

- l'analyse du positionnement du risque technologique dans l'analyse globale du risque (naturel, social, économique, etc.). Quels en sont les métiers ? Quelles sont les attentes des agents des ministères ? Est-ce que la prévention des risques est un métier territorial ? Et si oui, sous quelles formes, sous quelle administration, pour faire quoi, avec qui, comment... ?

Des recherches-actions pourraient être conduites. Dans le jargon du PUCA, c'est lorsque la recherche aide à faire une évaluation des actions, à comprendre le jeu d'acteurs et à tester les hypothèses en partenariat avec le local (population, collectivité locale et les représentants locaux de l'État). Deux types de perspectives sont possibles :

- quel est le fonctionnement réel des instances de concertation autour du risque industriel ? Est-ce que ce sont les CLIC, y a-t-il d'autres instances ? Quel est son avenir et son évolution ?

- comment se prennent les décisions sur le terrain ? Selon la façon dont elles sont prises, les enjeux et les traitements sont-ils différents ?

À l'issue des premiers éléments de débats et de conclusion de l'ensemble du travail de ce séminaire, les perspectives évoquées seront soumises à une discussion avec différents partenaires pour voir comment mettre en œuvre et financer les perspectives de recherche et de recherche-action.

Ce rapport conclusif devrait être élaboré courant avril 2009.

Pascal Lemonnier remercie les animateurs et les participants aux différentes séances du séminaire.

Liste des participant-e-s

BADO Josiane	DDE Charente-Maritime	josiane.bado@developpement-durable.gouv.fr
BERNARD Pierre	MEEDDAT PUCA	pierre.bernard@developpement-durable.gouv.fr
BERNIER Sandrine	Université de Tours	sandrine.bernier@univ-tours.fr
BOURILLET Cédric	MEEDDAT DGPR BRTICP	cedric.bourillet@developpement-durable.gouv.fr
DAVERDIN Sophie	MEEDDAT SG	sophie.daverdin@developpement-durable.gouv.fr
DE SERRES Andrée	Université de Québec gestion risques majeurs	deserres.andree@uqam.ca
DOSSOU Cécile	DDE Calvados	cecile.dossou@developpement-durable.gouv.fr
FARRET Régis	INERIS	regis.farret@ineris.fr
GALLAND Jean-Pierre	ENPC LATTS	galland@enpc.fr
GALVEZ Grégory	Communauté urbaine de Dunkerque	gregory.galvez@tud.fr
GARIN-FERRAZ Ghislaine	Cité +	cite.plus@wanadoo.fr
GILLOIRE Christine	FNE	christine.gilloire@wanadoo.fr
GRALEPOIS Mathilde	ENPC Université Paris Est	mathilde.gralepois@enpc.fr
HANSEN Marie-Claude	Consultante	claudenhansen@sfr.fr
JAL Nicolas	Etat major Sapeurs Pompiers de l'Isère	nicolas.jal@sdis38.FR
JUAN Salvador	Université de Caen CMH	salvador.juan@unicaen.fr
LASLIER Daniel	ENSOSP	daniel.leslier@ensosp.fr
LEMONNIER Pascal	MEEDDAT PUCA	pascal.lemonnier@developpement-durable.gouv.fr
MALLET Pascal	CA havraise Risques majeurs	pascal.mallet@agglo-havraise.fr
MARTINAIS Emmanuel	ENTPE RIVES	emmanuel.martinais@entpe.fr
MATTEI Marie-Flore	MEEDDAT PUCA	marie-flore.mattei@developpement-durable.gouv.fr
MAZET Patrick	MEEDDAT DHUP	patrick.mazet@developpement-durable.gouv.fr
MITCHISON Neil	Commission européenne	neil.mitchison@ec.europa.eu
PEINTURIER Cédric	MEEDDAT CGDD	cedric.peinturier@developpement-durable.gouv.fr
RIGAUD Éric	École des mines de Paris Pôle cindyniques	eric.rigaud@ensmp.fr
RUFAT Samuel	ENS Lettres et sciences humaines	samuel.rifat@ens-lsh.fr
SANSEVERINO Valérie	École des Mines de Paris Pôle cindyniques	valerie.godfrin@ensmp.fr
SÉNANT Marc	France Nature Environnement	industrie@fne.asso
SURAUD Marie-Gabrielle	Université Toulouse 3 CTPS LERASS	marie-gabrielle.suraud@iut-tlse3.fr
WELLHOFF François	MEDAD CGPC	francois.wellhoff@equipement.gouv.fr

Claire Guerrero(claireinter@aliceadsl.fr) a assuré la traduction simultanée de l'exposé de Claudia Basta.

Compte-rendu réalisé par Ghislaine Garin-Ferraz (Cité +)
et Jean-Pierre Galland (ENPC-LATTS) pour l'intervention de Claudia Basta

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/>
Rubrique Agenda