

Ecole nationale d'administration

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

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

Sécurité du citoyen
et réponse aux risques technologiques

SOMMAIRE

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.1.1. Des risques qui s'aggravent et se diversifient

□ L'aggravation des risques

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

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

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

□ Définition d'une grille d'analyse des risques

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

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

Les risques inconnus : aussi vigilante soit-elle, l'expertise ne parviendra jamais à détecter toutes les sources de danger susceptibles de se transformer en risque. Il est dans la nature de celui-ci de n'être parfaitement identifiable qu'une fois qu'il est avéré. Aussi, s'agissant des seuls produits industriels, l'Institut National de l'Environnement et des Risques (INERIS¹) estime-t-il qu'une infime partie de ceux potentiellement dangereux sont connus. De même, des interrogations fortes se font jour concernant les effets sur la santé de l'utilisation des téléphones mobiles. C'est donc dans un environnement scientifique incertain que les pouvoirs publics doivent agir.

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

1.1.1.2. Des risques inégalement répartis sur le territoire

Si l'on excepte les zones protégées ou les plus isolées, on constate que la majeure partie du territoire est concernée par les risques technologiques². C'est ainsi que sur les quelque 36 000 communes de France, 10 304³ y sont exposées.

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

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

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

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

² Cf. annexe N°1.

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

1.1.2. Les risques sont diversement perçus par la population

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D'autres Etats européens, héritiers d'une culture administrative du risque moins régaliennne et confrontés à d'autres contraintes, notamment spatiales, ont arbitré différemment. C'est le cas notamment du Royaume-Uni ou des Pays-Bas, qui privilégient l'approche par consensus⁴ et préfèrent le concept de risque tolérable à la méthode déterministe. Pour délimiter la frontière entre le risque acceptable, tolérable et inacceptable, les autorités raisonnent de façon pragmatique en établissant une comparaison entre les coûts et les avantages. Même si ces chiffres ne sont qu'indicatifs et peuvent être modifiés, on considère qu'un risque est acceptable tant qu'il ne provoque pas plus d'un 1 mort pour 1 million de personnes, qu'il est tolérable dès lors qu'il enregistre 1 mort pour 1 000 employés ou 1 mort pour 10 000 personnes extérieures et qu'il devient inacceptable au-delà. Les autorités en déduisent le prix que la société est prête à payer pour accroître son niveau de sécurité, tout en gérant les conflits d'intérêts entre les dommages potentiels d'une activité et les bénéfices qu'elle procure (emplois, confort).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées, cadre législatif de base pour l'action de l'Etat dans le domaine du risque industriel lié aux installations fixes, traduit la nouvelle sensibilité écologique en élevant la protection de l'environnement au rang d'objectif général. Elle rappelle dans le même temps son "*souci de ne pas entraver le développement industriel et donc le développement économique et social du pays*". Elle confirme, tout en le simplifiant, le système d'autorisation préalable à l'implantation d'activités dangereuses mis en place depuis le début du XIX^{ème} siècle : désormais, on distingue la surveillance *a posteriori* pour les activités les moins dangereuses ou les moins polluantes (installations soumises à simple déclaration) et les contrôles *a priori* (installations soumises à autorisation préalable). Un même domaine peut relever de l'une ou l'autre procédure. La loi de 1976 consacre en fait le principe de proportionnalité, qui consiste à durcir le régime administratif applicable en fonction de la gravité du risque. A titre d'exemple, les installations de stockage de produits explosifs sont soumises à simple déclaration à partir de 500 kilogrammes, à autorisation préfectorale à partir de 2 tonnes et à autorisation accompagnée de servitudes d'utilité publique, délimitant un périmètre de sécurité, à 10 tonnes et au-delà. Il convient de souligner que ces normes sont plus sévères que celles en vigueur aux Pays-Bas, où est survenue, en mai 2000, la catastrophe d'Enschede⁵.

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

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

C'est à partir de ce socle législatif que la Communauté européenne a développé sa propre réglementation. L'accident de Seveso⁶ a ainsi entraîné à partir de 1982 (directive 82/501/CEE puis directive 96/82/CE) la mise en place d'une politique commune en matière de risques industriels. En France, 384 installations relèvent de la directive Seveso I.

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

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

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

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

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

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

Les industriels peuvent également être consultés. Ils sont partie prenante des Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI), implantés dans des zones à forte densité industrielle. Animés par les DRIRE, ils constituent des forums de discussion souples entre l'Etat, les élus, les associations de protection de l'environnement et les industriels en vue de définir les orientations locales de la politique de prévention des pollutions et des risques. Le succès de ceux de l'Etang-de-Berre (1971) et de Seine-Maritime (1978) a encouragé la création de neuf autres SPPPI⁷.

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

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

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

La logique de responsabilisation, fortement promue par la réglementation communautaire, constitue la dernière forme d'association des industriels. Ainsi, la nouvelle directive Seveso II⁸ oblige les industriels à placer leur système de prévention des risques au cœur de leur organisation interne au moyen des plans de management de la sécurité, qui doivent être réactualisés régulièrement. La responsabilisation passe aussi par une obligation d'échange d'informations avec les installations voisines, en vue d'évaluer les effets domino. La directive renforce également le devoir d'information du public et harmonise les règles d'urbanisme autour des sites. Cette nouvelle réglementation devrait avoir pour effet de faire passer le nombre d'installations concernées dans notre pays de 384 à 460, sans modifier fondamentalement notre approche juridique.

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

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

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

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

⁸ Cf. annexe N°3.

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

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

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

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

1.3.2.1. Des règles spécifiques souvent élaborées en réaction aux accidents

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4.2.1. Des transferts de compétences logiquement limités

L'Etat restant l'autorité de droit commun en matière de gestion du risque technologique, la place des autres acteurs, et notamment des collectivités locales, est nécessairement réduite. Les lois de décentralisation n'ont pas modifié la répartition des compétences en matière de risques technologiques. Les régions continuent de n'avoir aucune compétence en la matière. Les départements, pour leur part, sont chargés de la seule gestion administrative des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS), la direction opérationnelle revenant au préfet. En fait, seuls les maires interviennent dans la prévention des risques technologiques, et encore de manière relativement limitée. En dehors des traditionnels pouvoirs de police qui leur reviennent, la possibilité leur a été ouverte de créer des servitudes d'utilité publique voire de refuser un permis de construire¹⁰ sous réserve d'en informer le préfet, qui exerce le contrôle de légalité. Ils doivent en outre tenir compte des zones non constructibles résultant de la présence d'installations à risques dans l'élaboration des POS. Toutefois, si le maire ne tient pas compte de ces obligations, le préfet dispose d'un pouvoir de substitution à travers la procédure des Projets d'Intérêt Général (PIG). Celle-ci lui permet de prendre des mesures conservatoires qui se traduisent par un gel de l'urbanisation des zones concernées.

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

¹⁰ Art. R 111.2 du Code de l'Urbanisme.

Hormis ces deux domaines, c'est clairement la responsabilité de l'Etat qui a été réaffirmée et renforcée. La loi de 1987 autorise le préfet à se substituer aux maires dès lors qu'un plan d'urgence ou un plan ORSEC est déclenché. Cette logique n'est pas propre à la France. En Espagne, où l'Etat n'exerce aucun pouvoir de contrôle sur les communautés autonomes en matière de protection civile, le gouvernement central dispose toutefois de la faculté de reprendre la compétence en temps de crise au nom de l'intérêt national¹¹.

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

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

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

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

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

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

La procédure d'instruction des demandes d'autorisation d'installations classées est interministérielle. Si l'instruction des dossiers déposés par les industriels est réalisée par les DRIRE, ces dernières veillent à associer tous les services déconcentrés concernés au travers d'une démarche intégrée. La Direction Départementale de l'Équipement (DDE), la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), la DDASS, la Direction des Services Vétérinaires (DSV), la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) et le SDIS peuvent tous être consultés. Au final, il revient au préfet seul de signer ou non l'arrêté d'autorisation¹².

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

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

¹² Cf. annexe N°6.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Un système d'information en amélioration constante

2.1.1. La recherche d'indicateurs pertinents

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

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

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

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

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

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

Diverses initiatives européennes et internationales témoignent d'un intérêt accru pour l'exploitation statistique des accidents dans le domaine des risques technologiques. Cette démarche est déjà assez avancée pour le secteur nucléaire à travers notamment l'Agence Internationale de l'énergie Atomique et la classifications internationale des accidents (norme INES). En ce qui concerne les accidents majeurs, le BARPI est en contact avec l'OCDE et la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies afin de renforcer les échanges d'informations techniques et administratives. Il est difficile pour l'instant d'élaborer à partir de ces données des comparaisons internationales significatives¹³.

De même, les directives SEVESO prévoient une obligation de déclaration¹⁴ de tous les accidents industriels majeurs. Ces dernières sont saisies dans la base de données européenne MARS¹⁵ dont le fonctionnement et l'exploitation sont assurés par le bureau des risques d'accidents majeurs (MAHB) du centre communautaire de recherche (Joint Research Center) d'Ispira en Italie. Les critères de notification utilisés ne recouvrent pas tout à fait les mêmes populations d'accidents que celles des différentes bases nationales. Depuis sa création, la base MARS a recensé 400 événements. Même s'il sera possible à terme d'établir une interconnexion avec les bases nationales des différents Etats membres, il n'existe toutefois pour l'heure aucun lien permanent entre elles.

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

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

2.2.1.1 Les risques accidentels, notamment industriels, semblent maîtrisés

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

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

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

¹³ Cf. annexe N°2.

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

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

degrés¹⁶) ont lieu chaque année en France, le niveau 2 est très rarement atteint. Quant au dernier accident de niveau supérieur (3), il remonte à 1980.

L'analyse de l'impact de ces accidents montre que les entreprises et les pouvoirs publics sont parvenus à un niveau satisfaisant de maîtrise des risques industriels. Les conséquences humaines, 29 morts et 741 blessés en 1998¹⁷, sont relativement limitées, comparées avec les statistiques globales des accidents du travail¹⁸ - ce rapprochement étant d'autant plus pertinent que les deux tiers des victimes des risques industriels sont des travailleurs. Ces bons résultats peuvent s'expliquer par la qualité de la politique de prévention contrôlée par les pouvoirs publics (études de danger et arrêtés d'autorisation) et par l'efficacité des procédures de gestion des accidents, dont la mise en œuvre s'est traduite en 1998 par l'évacuation de 2 549 personnes et le confinement de 1 500 personnes.

Sur le plan des conséquences environnementales, on observe un phénomène de confinement, c'est-à-dire une augmentation des dégâts à l'intérieur des sites au bénéfice d'une diminution générale des rejets extérieurs. S'il est difficile d'évaluer rigoureusement les quantités de produits polluants rejetées lors d'un accident, on peut néanmoins constater un recul des pollutions les plus graves, en particulier pour les eaux superficielles¹⁹.

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

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

2.2.1.1. Le risque chronique reste mal appréhendé

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

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

¹⁷ Source : DPPR.

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

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

²⁰ Cf. annexe N°8.

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

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

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

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

Ce constat est corroboré par les enquêtes statistiques menées par l'IPSN depuis 1988²¹. Tout d'abord, le risque technologique préoccupe moins les personnes interrogées que la violence ou l'exclusion, qui sont spontanément citées. Le risque technologique le plus médiatisé, le risque nucléaire, ne vient ainsi qu'en huitième position sur dix risques énoncés.

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

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

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

Le constat d'une insuffisante prise de conscience se prolonge logiquement par celui de l'inadaptation des comportements à la prévention, ou à la gestion du risque technologique. En témoigne le récent drame du tunnel du Mont-Blanc, où des automobilistes ont continué à rouler malgré la mise en place des signaux lumineux. De manière plus générale, les pouvoirs publics semblent impuissants à mettre en œuvre une véritable éducation au risque. Ce constat est connu depuis plusieurs années. Ainsi, une étude menée après deux explosions majeures à Berre-L'Etang (Bouches-du-Rhône, 1992) et à Jarrie (Isère, 1992) n'a montré aucune différence de comportement entre les personnes ayant reçu des plaquettes d'information et les autres²².

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

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

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

L'information publique sur les risques technologiques souffre par ailleurs d'un manque de crédibilité. On peut même à ce titre parler d'une véritable défiance de la part des citoyens. Ainsi, l'enquête de l'IPSN souligne que près de 60 % des personnes interrogées estiment qu'on ne « leur dit pas la vérité » en matière de risques technologiques. Elément aggravant, ce pourcentage est resté constant sur toute la décennie. En outre, seule une minorité de personnes interrogées (de l'ordre de 20 à 25 %) font confiance aux autorités pour assurer leur protection en cas de réalisation d'un risque technologique et 40 % sont soit sceptiques, soit défiants²³. Si la question du caractère cancérigène du fuel transporté par l'Erika a eu un si fort impact sur l'opinion, c'est précisément parce qu'elle a été soulevée par un institut qui tirait sa légitimité de son indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

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

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

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

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

□ L'organisation administrative demeure hétérogène

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

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

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

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

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

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

□ Les cultures administratives restent différentes

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

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

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

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

Il semble que l'insuffisance des moyens ne permette pas à l'Etat d'assurer une prévention totale du risque sur une base territoriale. Le cas du manque d'effectif des DRIRE est en ce sens révélateur. On ne compte en effet que 800 inspecteurs (équivalent temps plein) des installations classées²⁴ pour vérifier les 60 000 installations soumises à autorisation et les 384 installations classées Seveso I. Le personnel des DRIRE doit, par conséquent, effectuer une sélection dans les missions qui sont de son ressort et dans les types d'établissement à inspecter. Son choix est orienté par les directives ministérielles établissant une programmation (plan triennal 1999-2002) ou donnant des instructions ponctuelles en réponse à des accidents, ainsi que par les instructions des préfets.

En outre, les ingénieurs des DRIRE consacrent souvent plus de la moitié de leur temps à des tâches administratives. Une circulaire²⁵ les incite à inverser la répartition du temps consacré aux inspections et aux tâches de bureau, mais le fait demeure que le nombre d'inspections ne peut croître fortement, ne serait-ce qu'en raison du temps nécessaire pour préparer les inspections à venir et rendre compte des inspections passées.

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

Cette faiblesse des moyens explique en partie le nombre important de PPI non rédigés, même si la situation est en constante amélioration. En 1994, alors que seuls 61 % des PPI pour les installations nucléaires de base et 44 % pour les installations Seveso avaient été rédigés, ces proportions avoisinent désormais 73 % selon une enquête réalisée par nos soins²⁶. En outre, seulement les deux-tiers des départements organisent chaque année un exercice PPI et moins d'un tiers effectue des exercices sur les infrastructures présentant un danger pour les populations mais non soumises à l'obligation de l'établissement d'un plan de secours (gares de triage, tunnels). Il en résulte un manque d'apprentissage en commun.

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

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

²⁶ Cf. annexe N°10.

Les moyens de coordination restent par ailleurs faiblement utilisés par les préfets dans le domaine de la prévention du risque technologique. Tel est le cas des dispositifs interministériels prévus par le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration²⁷ : pôles de compétence, protocoles inter-services, chef de projet. Seuls les protocoles inter-services qui permettent une coopération souple entre les services ont connu un relatif développement notamment sous la forme des Missions Inter-Services de l'Eau (MISE). Un certain flou subsiste dans le pilotage et les capacités d'action de ces structures.

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

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

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

Dans une étude réalisée en 1999²⁸ sur l'application de la directive Seveso II, la France occupait le deuxième rang des pays les plus sévères en matière de périmètres de sécurité. Encore convient-il de remarquer que le premier pays, l'Allemagne, accordait de nombreuses dérogations qui corrigeaient fortement les principes affichés. De fait, les communes frontalières ont parfois le sentiment d'être pénalisées par rapport à leurs voisines : tel est le cas d'Huningue en Alsace, située à la frontière entre la Suisse et l'Allemagne, qui accueille plusieurs industries chimiques.

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

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

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

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

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

peut être déplacée en zone Z2, classée inconstructible²⁹, alors même que cette mesure réduirait l'exposition des enfants au risque.

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

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

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

Les industriels ont intérêt, au-delà même de l'impératif moral de sécurité envers leurs employés et les riverains, à se garantir au maximum face à l'aléa de l'accident, compte tenu de son coût et de ses conséquences en termes d'image. C'est par exemple l'accident de La Voulte (1993) qui a conduit la SNCF à renforcer son dispositif de sécurité pour le transport de matières dangereuses³⁰. Les industriels sont ainsi confrontés à un arbitrage entre le coût de la sécurité et celui qu'induit un éventuel accident. Les dépenses consacrées à la sécurité de l'exploitation peuvent servir de base de négociation avec la DRIRE. Cette négociation peut intervenir à plusieurs moments : avant l'installation, au moment de la réalisation de l'étude de danger et en cas de constat d'infraction.

Dans ce cas, les inspecteurs de la DRIRE se réservent parfois la possibilité de privilégier le conseil par rapport à la sanction, l'objectif étant d'amener l'entrepreneur à modifier son comportement volontairement. De même, le préfet peut accorder des délais pour la réalisation de travaux de mise en conformité, ce qui engage toutefois sa responsabilité. Le faible nombre des procès verbaux (1 075³¹ en 1998) et des condamnations (152, sanctionnées essentiellement par des amendes) prouve la pleine mise en œuvre de ce principe de proportionnalité.

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

□ **La négociation présente toutefois certaines limites**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En outre, l'information des populations riveraines sur les risques qu'elles encourent au quotidien et sur les conséquences sur l'environnement des activités industrielles est souvent déficiente. Le citoyen dispose certes de sources d'informations variées. Un grand volume de données est mis à sa disposition, des consignes de sécurité publiées dans les premières pages des annuaires aux plaquettes distribuées dans les périmètres de sécurité des PPI. Certains organismes ont également été mis en place à la seule fin de produire et de diffuser cette information tels que les CLIS ou CLI. En 1999, on dénombrait 270 CLIS et 20 CLI, en augmentation de près de 60% par rapport à 1997³².

³² De 58% pour les CLI et de 63,7% pour les CLIS.

Toutefois, il est indéniable que cette information demeure insuffisante et mal répartie sur le territoire. Une vingtaine de départements étaient encore dépourvus de CLIS en 1998³³, signe d'une inégalité de traitement entre les citoyens. Autre signe inquiétant, les documents sur l'information préventive des populations prévus par le décret du 11 octobre 1990 ne sont pas, dix ans plus tard, tous rédigés. Si tous les départements - à l'exception de Paris - disposent désormais de leur DDRM, seuls 3 300 DCS ont été arrêtés, alors que plus de 22 721 communes sont exposées à des risques majeurs, technologiques ou naturels. De plus, le nombre de DICRIM rédigés est inférieur à 500³⁴. Aux inégalités géographiques s'ajoutent des inégalités sectorielles : certaines installations, comme les canalisations, ne font l'objet d'aucune information préventive.

Ensuite, cette information n'est pas aisément accessible car les citoyens ignorent trop souvent son existence. En effet les pouvoirs publics ne portent pas suffisamment attention à la vulgarisation. Une analyse des sites Internet des deux acteurs publics majeurs en matière de prévention des risques, les DRIRE et les préfetures, le confirme. Si toutes les DRIRE disposent d'un site, seules cinq présentent un bilan complet de leur activité et deux un bilan écologique complet de la région. Plusieurs offrent des informations partielles, tandis qu'un nombre conséquent, six, ne constituent qu'un annuaire de contacts³⁵. Les sites des préfetures sont encore plus significatifs. Sur les 45 ouverts au 1^{er} juin 2000, seuls cinq présentaient une information complète sur le risque technologique³⁶, même si 13 offraient des renseignements sur tel ou tel risque³⁷.

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

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

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

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

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

³³ Contre 34 en 1997.

³⁴ Source : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement - DPPR

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

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

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

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

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

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

2.3.2.1. Le rôle du préfet est largement reconnu

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

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

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

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

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

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

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

plan humain, le nombre actuel de sapeurs pompiers³⁹ et leur formation peuvent poser problème en cas d'accident technologique majeur. Au plan de la logistique, le préfet doit pouvoir rapidement mobiliser des moyens suffisants afin de garantir l'efficacité de la gestion de la crise.

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

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

Ces éléments, qui ne remettent pas en cause l'efficacité globale de l'organisation, fragilisent d'autant plus le préfet que sa responsabilité pénale est de plus en plus engagée⁴¹.

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

Dans ces deux secteurs particuliers, l'évaluation des organisations spécifiques mises en place par rapport au "droit commun" conduisent à nuancer le constat de lisibilité, voire de l'efficacité en temps de crise. La catastrophe de l'Erika a révélé les déficiences dans la coordination entre le préfet maritime et les préfets de département prévue par l'instruction interministérielle du 17 décembre 1997 : la mauvaise circulation de l'information entre les deux autorités peu habituées à travailler en commun, l'absence de PC opérationnels communs auraient conduit à une improvisation des mesures appliquées qui se sont révélées largement inefficaces⁴², d'après le CES. En fait, le constat est sans doute à nuancer, les déficiences étant surtout apparues dans la communication de crise et dans la coordination de cette dernière, alors même que la gestion opérationnelle du sauvetage en mer a été exemplaire.

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

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

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

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

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

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

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

2.3.3.1. Le retour d'expérience est difficile à concevoir

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

- la variété des types d'évènements : incidents, accidents, crises ;
- les facteurs explicatifs : aspects techniques, humains et organisationnels ;
- les canaux de collecte et de traitement des informations : réunions, séminaires internes, questionnaires ou obligation légale de transmettre toute donnée relative à certains incidents (explosions, incendies), comme c'est le cas en Allemagne ;
- la nature des participants : pouvoirs publics, exploitants⁴³.

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

L'exemple du naufrage de l'Erika est assez révélateur⁴⁴. Lors d'entretiens menés sur ce sujet, nous avons en effet pu relever un certain cloisonnement de l'accès aux informations entre les enquêteurs du BEA-Mer, les magistrats du tribunal de grande instance de Paris chargés des suites judiciaires de l'accident et l'expert judiciaire diligenté par le tribunal de commerce de Dunkerque.

2.3.3.2. Dans la pratique, plusieurs insuffisances se font jour

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

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

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

⁴⁴ Cf. annexe N°9.

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

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

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

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

Enfin, la pénalisation croissante de la vie publique et l'exposition des préfets⁴⁵ en la matière devraient conduire le ministère de l'Intérieur à réfléchir au renforcement des procédures et des structures permettant une meilleure préparation des membres du corps préfectoral aux situations de crise qui ne manqueront de se présenter au cours de leurs carrières.

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

3. PROPOSITIONS

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

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

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

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

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

3.1. Améliorer la lisibilité des sources juridiques

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

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

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

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

⁴⁶ Circulaire du Premier ministre, 30 mai 1996

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

3.2. Réformer l'organisation administrative

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

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

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

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

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

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

Deux écueils peuvent néanmoins être identifiés. Le premier tient à la jurisprudence du Conseil d'Etat sur les transferts de compétences en matière de contrôles. Dans un avis rendu en juin 1999 sur un projet de loi relatif « à la transparence en matière nucléaire, à la sûreté nucléaire et à la protection contre les rayonnements ionisants », la haute juridiction estimait en effet que « le transfert de pouvoirs de décision et de contrôle dans les domaines de police spéciale que sont la sûreté nucléaire et la radioprotection n'est pas justifié, alors surtout que les dispositions envisagées conduisent à une répartition des compétences incertaine et incohérente entre le gouvernement et l'autorité en cause⁴⁷ ». Dès lors, il semble que la formule de

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

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

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

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

Cette solution impliquerait le rattachement du pôle environnement des DRIRE au seul ministère de l'Environnement, par exemple à travers un rapprochement avec les DIREN. Le ministère pourrait ainsi disposer d'un corps de contrôle propre et d'un maillage territorial infrarégional. Une telle réforme serait de surcroît cohérente avec le projet de fusionner l'autre grand pôle d'activité des DRIRE, le développement économique, avec les Directions Régionales du Commerce Extérieur et les Directions Régionales du Commerce et de l'Artisanat⁴⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.3. Renforcer l'efficacité des services déconcentrés

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

3.2.3.1. Dans la phase de prévention

Proposition n° 6 : renforcer le rôle des SIDPC

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

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

plus efficace de laisser la plus grande marge opérationnelle possible aux acteurs de terrain⁴⁹. Si les SIDPC doivent garder la pleine maîtrise de leur action, il serait utile de confier une tâche de coordination et de répartition des moyens aux SIRACEDPC en phase de prévention des risques (élaboration des plans de secours par exemple). Cela permettrait en outre de constituer l'ossature d'un réseau d'experts au plan zonal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.3.2. En temps de crise

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- ❑ **Un encadrement national.** L'expérience réussie du réseau TRANSAID prouve que l'existence d'une convention nationale est un préalable à la mise en place de tels réseaux d'experts, notamment lorsqu'ils intègrent des personnes dépendant d'organismes privés. L'encadrement juridique conditionne la pérennité du réseau tout en assurant sa visibilité et sa crédibilité. C'est pourquoi une série d'accords avec de grands acteurs (organisations professionnelles, associations...) devrait être conclue sous l'égide du ministère de l'Intérieur (notamment la DDSC), qui fournirait également les moyens financiers.
- ❑ **Une implication forte de l'Etat déconcentré.** Les réseaux ne présenteront de réel intérêt dans la durée que si les services déconcentrés s'en saisissent. En particulier, il reviendra aux préfets de zone de jouer un rôle moteur, en mettant en place les réseaux, en leur donnant le dimensionnement adéquat⁵⁰ et en veillant à l'efficacité de leurs méthodes de travail. Ils devront également suivre leurs travaux et y associer les préfets de département.
- ❑ **Un vaste rassemblement de compétences.** Les réseaux n'auront d'impact que par la qualité et la pertinence des analyses qu'ils fourniront au préfet. C'est pourquoi il est essentiel d'impliquer d'autres acteurs que ceux qui sont généralement associés à la prévention et à la gestion des crises : représentants de la société civile (associations, syndicats...), universitaires (juristes, scientifiques...) et, plus généralement, les tenants d'opinions divergentes. En effet, si l'on veut encourager une expertise efficace, il faut activement confronter les analyses, le plus en amont possible de la crise.

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

3.2.3.2. Lors de l'après-crise

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

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

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

Le champ couvert par cette politique d'exploitation systématique du retour d'expérience devrait s'étendre aux quasi-accidents, c'est-à-dire aux dysfonctionnements que les industriels sont parvenus à maîtriser sans déclencher leurs POI. L'exemple du secteur nucléaire en Allemagne, où tous les incidents donnent lieu à une recherche systématique des causes, a montré l'efficacité de cette approche puisque le nombre d'incidents classés INES 0⁵¹ a été divisé par deux entre 1991 et 1997. Pour vaincre la réticence des entreprises, qui pourraient considérer que la communication de ces incidents est susceptible de nuire à leur image, et éventuellement d'entraîner des poursuites judiciaires, il serait souhaitable que les informations transmises soient couvertes par le secret et que des réunions de sensibilisation soient organisées, par exemple dans le cadre des SPPPI, avec les services déconcentrés concernés et les élus.

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

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

3.3.1. Responsabiliser les collectivités locales

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

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

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

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

Les statistiques de la DPPR sur l'activité des DRIRE montrent ainsi que les installations relevant de la procédure de déclaration n'ont fait l'objet en 1998 que de 3 764⁵² inspections et visites de surveillance, contre 21 004 pour les installations soumises à autorisation. Ce rapport d'environ 1 à 6 ne semble pouvoir être justifié ni par l'importance numérique de chaque catégorie d'installations⁵³, ni par la gravité relative des risques engendrés pour les populations et l'environnement.

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

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

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

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

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

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

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

⁵² Source : Rapport d'activité de l'Inspection des Installations Classées 1998.

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

Constitutionnel en 1993. Le financement d'un tel système pourrait être assuré par la redevance annuelle sur les installations classées⁵⁴.

3.3.2. Mieux impliquer les industriels dans la phase préventive

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

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

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

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

Les mécanismes de certification représentent une approche complémentaire de la démarche des DRIRE qui a déjà été appliquée, sans difficulté majeure, au secteur des appareils sous pression⁵⁵. Elle implique des contrôles de second degré et n'exclue aucunement les contrôles directs par les administrations concernées. Il nous semble ainsi que deux niveaux de contrôle pourraient être distingués.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.1. Répondre aux attentes du public

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.2. Stimuler le débat public sur les risques technologiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION

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

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

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

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