

Protéger les hommes au travail : zones d'ombre de la prévention des risques industriels

La sécurité au travail semble absente des priorités et le risque accepté comme une fatalité.

L'explosion de Toulouse va-t-elle changer les choses ?

Y aura-t-il une meilleure prise en compte de ces problèmes par les autorités administratives ? Saura-t-on mettre en place de nouvelles structures ? Il y a un quart de siècle les Anglais nous ont montré la voie.

*par Michel Turpin,
Vice-président de l'Erap*

L'explosion de l'usine AZF à Toulouse a soulevé une grande émotion. Un débat public a été engagé pour la première fois dans notre pays ; l'Assemblée nationale a chargé deux de ses membres d'enquêter et de lui remettre un rapport. Localement enfin, des associations de victimes se sont créées pour afficher fortement des demandes extrêmes. Les médias relaient largement ces réactions qui leur apportent un surcroît d'audience. En

période préélectorale, les politiques et les gouvernements peuvent hésiter devant des déclarations ou des décisions susceptibles de susciter des mécontents, même si le prix à payer en est lourd pour des entreprises victimes elles aussi de l'explosion, et qui attendent parfois en vain l'autorisation de reprendre leurs activités.

Si ces dernières constatent la perte d'une partie de leur clientèle et risquent d'être acculées à la faillite, ce seront à nouveau leurs travailleurs qui en paieront le prix, comme ils ont déjà payé le plus lourd tribut à l'explosion. Mais qui rappelle dans les discours retransmis que, parmi les dommages matériels spectaculaires et les douloureux

dégâts humains de Toulouse, les morts dans leur grande majorité sont des personnes qui étaient à leur travail et d'abord les employés et les sous-traitants de l'usine AZF ? Triste constat d'indifférence qui n'est, hélas, pas le premier.

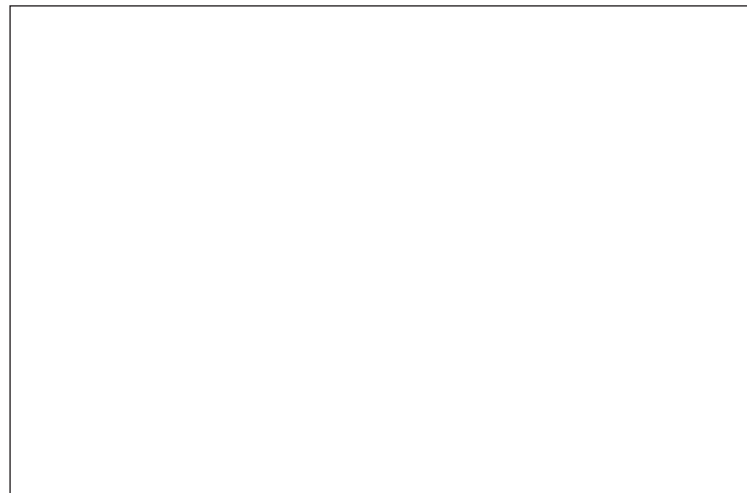
Les oubliés de la sécurité industrielle

Depuis qu'à la fin du XIX^e siècle a été instauré un système d'indemnisation automatique des accidents du travail et, plus récemment et malgré de rudes combats d'arrière-garde, un système d'in-

demnisation de la plupart des maladies professionnelles, les dangers encourus par les travailleurs sont considérés par le public, les médias, les politiques, comme les risques inéluctables du métier. En contrepartie de ce risque, le travailleur est censé recevoir un salaire plus élevé et disposer pour lui et sa famille d'une compensation adéquate quand nécessaire. La sécurité des travailleurs n'a pas non plus été, jusqu'à une date récente, une priorité des organisations syndicales.

Directeur pendant 10 ans du Centre de recherches des Charbonnages de France qui avait la sécurité au travail comme mission première et originelle, j'ai vécu cette ambiance. Chargé d'une mission sur la sécurité par le Directeur général de CDF à un moment où les résultats en matière de sécurité s'étaient fortement dégradés, j'ai été accusé par les représentants syndicaux auxquels je dressais un tableau, sans complaisance mais irréfutable, des risques affrontés par les mineurs de fond, de vouloir aider ceux qui voulaient supprimer leurs emplois.

Quand, un peu plus d'un an plus tard, 22 mineurs sont morts à la suite d'un coup de grisou au puits Simon aux Houillères de Lorraine, la douleur des familles est restée



@ Marta Nascimento/REA

Malgré la croissance évidente des décès dus chaque année à l'exposition à l'amiante, malgré les cris d'alarme de personnels exposés comme ceux de l'Université Jussieu à Paris, c'est par le risque auquel le public s'est jugé exposé que la crise a éclaté.

digne et confidentielle. Les médias ont certes relaté l'événement mais moins d'une semaine après il n'en était plus fait mention nulle part. C'était en 1985. Un an plus tard commençait la saga des retombées de Tchernobyl qui sont, dans notre pays, tellement limitées qu'il est impossible de prouver qu'elles ont causé un cancer.

A la demande de l'Assemblée nationale, MM. Loos et Le Déault ont conduit une enquête sur l'explosion de Toulouse [1]. C'est une première qu'il convient de saluer, car elle marque une avancée majeure vers une plus grande démocratie dans le traitement des risques industriels, condition indispensable pour une meilleure responsabilisation de l'ensemble des citoyens et leur plus forte participation

aux décisions sur la gestion de ces risques.

Mais ce rapport est essentiellement orienté vers la protection des riverains et de l'environnement, et reste quasiment muet sur celle des travailleurs. Symptomatiquement, aucun des nombreux interlocuteurs rencontrés par les auteurs et leurs collaborateurs ne semble avoir évoqué le plus grave accident industriel survenu en France dans la dernière décennie. C'était le 16 juillet 1993 dans l'usine Metaleurop de Noyelles-Godault près de Lens. Une colonne de distillation de zinc explosait, tuant 11 personnes, mais avec peu de dégâts matériels dans l'usine et aucune conséquence en dehors de son enceinte. Pour les médias, ce fut un accident parmi d'autres, relaté sans plus parmi les accidents

de la route toujours trop nombreux en ces périodes de vacances.

L'acceptation de ces risques du travail par l'ensemble de la population semble d'ailleurs analogue à celle des risques de la route ou à celle des 8 à 10 000 décès annuels dus aux accidents domestiques.

La crise de l'amiante est un autre exemple de la capacité du monde du travail à cacher un risque connu [2]. Depuis le début des années 1970, les maladies pulmonaires provoquées chez les travailleurs par les fibres d'amiante étaient connues et la gravité du risque très apparente. En Amérique du Nord, les procès se multipliaient, conduisant à la faillite la plus importante société du secteur, John Mansville. Dès cette époque, des essais en France confirmaient le danger. Pourtant industries et syndicats vont réussir à maintenir fermé le couvercle de la boîte, à retarder la sortie de réglementations contraignantes et à introduire lentement des fibres de remplacement. Faire reconnaître les maladies correspondantes comme maladies professionnelles a été obtenu après un combat long et difficile, où il y eut longtemps peu de soldats pour attaquer la forteresse.

Malgré la croissance évidente des décès dus chaque année à

l'exposition à l'amiante, malgré les cris d'alarme de personnels exposés comme ceux de l'Université Jussieu à Paris, c'est par le risque auquel le public s'est jugé exposé que la crise a éclaté.

Les victimes potentielles étaient cette fois les très jeunes enfants d'une école maternelle, exemple particulièrement sensible et médiatisé du risque présenté par la présence de l'amiante dans de nombreux bâtiments. Peu importait que ce risque fût très faible par rapport à celui encouru par les travailleurs : son existence même était insupportable et le gouvernement dut agir. Les travailleurs victimes ont alors pu faire entendre leur voix et obtenir réparation au-delà du système de la maladie professionnelle en s'adressant à la justice.

Ce n'est malheureusement pas le seul cas de menace sur la santé des travailleurs ou sur celle du public à être resté longtemps ignoré et à valoir parfois aux lanceurs d'alerte [3] les foudres de leur hiérarchie. A l'exception de celle du secteur nucléaire, la sécurité des travailleurs ne fait pas recette dans les médias. Plus grave, elle n'est pas non plus vraiment prise en compte de façon satisfaisante par les structures de l'administration.

Les missions impossibles de l'inspection et de la médecine du travail

Les fonctionnaires et contractuels publics comme les travailleurs du secteur privé font leur métier avec conscience. Mais ils sont souvent placés dans des structures qui paralysent leur action ou concentrent leur activité sur certains thèmes au détriment des autres. Les carences viennent alors de l'organisation elle-même, de son inadaptation, de ses contradictions, de l'insuffisance de ses moyens et des rigidités du système dans lequel elle est enfermée. C'est le cas dans notre pays de la médecine et de l'inspection du travail, système à peu près unique en Europe.

Leurs missions ont été définies il y a des décennies, et se sont peu à peu complexifiées alors que l'industrie changeait profondément. Mais inspection du travail et médecine du travail ont, en France, maintenu le même mode d'organisation et les mêmes principes malgré des crises comme celle de l'amiante et des éthers de glycol, malgré l'existence de directives européennes dont la transcription tarde. On comprend cette position de la part de l'inspection du travail qui

est en permanence sollicitée par d'autres priorités que la sécurité : ce fut pendant les années de crise le problème des licenciements ; c'est aujourd'hui la question de la réduction du temps de travail. J'ai plus de difficulté à trouver des justifications équivalentes dans le cas de la médecine du travail. L'une et l'autre défendent farouchement leur indépendance par rapport aux employeurs, ce qui va de soi, mais aussi par rapport aux représentants du gouvernement et au premier rang desquels les préfets. Il est assez difficile de comprendre cette position, sans nuance car elle les prive de précieux moyens d'action vis-à-vis des industriels.

Dans le secteur minier, la situation est très différente et cela n'a pas empêché, loin de là, l'inspecteur et le médecin du travail d'intervenir pour faire respecter les règles et améliorer la sécurité. La récente réforme du système de contrôle du secteur nucléaire, avec la création de l'IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire) par fusion de l'IPSN (Institut de protection et de sûreté nucléaire) et de l'Opri (Office de protection contre les rayons ionisants), par le biais de la protection contre les radiations, va conduire aussi à un système beaucoup plus unifié où l'organisme de contrôle dis-

posera d'armes redoutables pour convaincre l'exploitant de mettre vraiment la sécurité au premier rang de ses préoccupations.

Généraliste, l'inspecteur du travail réussit bien à contrôler les risques industriels banals, résultant de situations directement et aisément observables lors des contrôles. Entrent dans cette catégorie tous les accidents liés au non-respect de règles élémentaires, comme le couvreur qui se promène sans précaution sur un toit, à des situations de travail qui exigent des efforts anormaux, ou à l'absence de protections réglementaires sur des machines.

Mais il est beaucoup plus mal entraîné et aidé pour faire face aux risques complexes qui existent dans beaucoup d'entreprises en particulier chimiques, métallurgiques, agroalimentaires ou dans les stockages. A la différence des Drire (Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement) qui ont mis en place des structures spécialisées et s'appuient sur des centres de compétence comme l'Ineris (Institut national de l'environnement industriel et des risques) ou le Barpi (Bureau d'analyse des risques et des pollutions industrielles), l'inspecteur du travail est isolé, sans appui technique. Il n'a en général qu'une idée assez floue de ce que peut lui apporter

l'INRS (Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles), structurellement lié aux Caisses régionales d'assurances maladie et accidents du travail (Cram) et pas à l'inspection du travail.

Pour ne pas se placer sous l'autorité préfectorale, l'inspecteur du travail s'est refusé à mettre en place un système d'autorisation de fonctionnement concrétisé par un arrêté, comme le font les Drire pour la prévention des nuisances et la protection de l'environnement. Il donne certes son avis sur les arrêtés « installations classées » soumis à la signature du préfet, mais ces textes ne doivent pas empiéter sur les prérogatives de l'inspecteur du travail qui relèvent de la mise en œuvre du Code du travail. Il ne peut donc agir que par des mises en demeure qui, si elles ne sont pas mises en œuvre volontairement par l'industriel, doivent être relayées par une procédure judiciaire. Or peu de dossiers ainsi transmis au parquet donnent effectivement lieu à des poursuites. Il peut aussi donner un avis au préfet qui peut en tenir compte s'il doit se prononcer sur une demande de l'industriel.

Il sera intéressant de voir comment l'inspection du travail va s'assurer du respect des obligations instituées par le nou-

veau décret du 5 novembre 2001. Pour les installations classées, il risque d'y avoir superposition entre les exigences de ce texte et celles de la réglementation installations classées concernant les études de danger. Comme le fait remarquer Hubert Seillan [4] il sera nécessaire de préciser ce que doit contenir le document unique sous peine de voir le décret inapplicable.

C'est une tâche difficile et qui devrait réunir inspection du travail, médecine du travail et inspection des installations classées, ainsi que les directions ministérielles auxquelles elles sont rattachées.

La médecine du travail se dégage malaisément d'une routine qui la cantonne à l'observation des pathologies présentées par les travailleurs. Malheureusement, pour beaucoup de maladies professionnelles, lorsque ces pathologies se déclarent, il est trop tard. C'est le cas de tous les cancers provoqués par les agressions des différents agents gazeux, liquides ou solides. Ces atteintes à la santé se manifestent souvent après la fin de l'activité professionnelle, hors donc du champ d'observation de la médecine du travail.

Le cas le plus connu est celui de l'amiante, mais il y eut aussi le benzène, le trichloréthylène, les éthers de glycol. Il faut agir très tôt sur les expositions à

travers des mesures techniques imposées par des règlements de valeurs limites d'exposition. Le principe ALARA (As Low As Reasonably Achievable), qui est à la base de la protection contre les radiations, devrait être étendu à l'ensemble des activités industrielles. Ceci implique un gros effort de recherche et de mesures qui ne peut qu'être pluridisciplinaire pour bâtir une politique de prévention sur les expositions observées plutôt que sur les atteintes à la santé. Le problème est d'une extrême complexité car il faut démêler l'exposition professionnelle des autres expositions de la vie courante des individus. Il y a d'abord le tabac et l'alcool, mais aussi les pollutions ambiantes qui peuvent être importantes à l'extérieur des locaux et peut-être surtout à l'intérieur.

Nous sommes, en fait, confrontés à un problème de santé publique et, jusqu'à une date récente, les pouvoirs publics français, et notamment la direction de la santé, ne se sont pas vraiment impliqués dans ce domaine, où notre pays affiche un net retard par rapport aux autres états européens. Attendons maintenant le résultat de l'action des nouvelles structures créées.

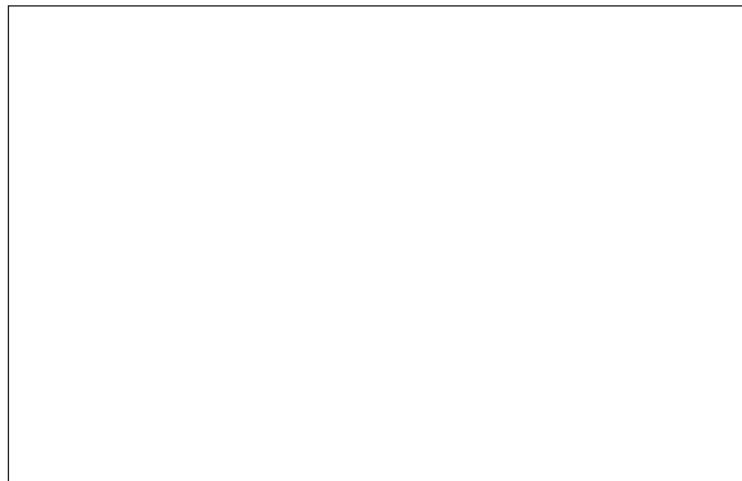
Ce retard est particulièrement regrettable pour les installations classées, et en particulier

pour celles qui sont soumises aux procédures dites Seveso. Par définition, ces installations sont dangereuses pour l'environnement et pour les travailleurs. Elles appartiennent principalement à l'industrie pétrolière, à la chimie et à la métallurgie. Elles mettent en œuvre des processus industriels complexes qui sont souvent modifiés pour des raisons techniques, économiques ou commerciales et la plupart du temps, des produits toxiques sont utilisés ou produits au cours des opérations.

Leurs exploitants doivent constituer des dossiers de plus en plus fouillés pour obtenir l'arrêté d'autorisation d'exploiter, même en appui d'une simple déclaration pour les moins dangereuses d'entre elles. Il va leur falloir de plus établir et tenir à jour une analyse des risques encourus par leur personnel, comme l'exige le décret de novembre 2001, et organiser des consultations du personnel selon des modalités précises mais souvent quasi-inapplicables en pratique. La complexité des exigences réglementaires va s'en trouver accrue, ainsi donc que le risque de voir l'exploitant, excédé ou débordé, bâcler les dossiers ou, plus grave, remplacer une politique de sécurité par la production de documents et l'organisation de réunions.

Pour une approche unifiée du contrôle de la sécurité industrielle

Dans les conclusions de son rapport sur le débat public qu'il a organisé à la demande du Premier ministre après l'explosion de Toulouse, M. Philippe Essig propose la création d'une Délégation à la sécurité industrielle [5]. Le débat, comme le rapport parlementaire, a été à peu près exclusivement consacré aux risques que les installations industrielles font peser sur les riverains. Or, comme nous l'avons dit, sur 30 victimes, 24 sont des travailleurs, en majorité d'AZF et de ses sous-traitants, mais aussi de la SNPE (Société nationale des poudres et explosifs) et d'EDF. Certes les représentants syndicaux et ceux des entreprises qui ont participé à ce débat ont souligné les dangers encourus par les travailleurs. Pour répondre à ce souci, le rapport propose d'associer davantage les Comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) aux travaux d'analyses des risques. Tout ceci a été conçu dans le cadre d'une procédure dont l'objectif essentiel était de protéger les riverains. On n'y voit nulle



© Richard Damoret/REA

Nous sommes en fait, avec les maladies professionnelles, confrontés à un problème de santé publique et, jusqu'à une date récente, les pouvoirs publics français ne se sont pas vraiment impliqués dans ce domaine, où notre pays affiche un net retard par rapport aux autres états européens.

Ce retard est particulièrement regrettable pour les installations classées, et en particulier pour celles qui sont soumises aux procédures dites Seveso.

trace d'une intervention de l'inspection du travail ou de la médecine du travail.

En fait, seuls sont traités les accidents majeurs dont les conséquences dépassent les limites de l'usine et absolument pas tous les risques, en particulier les atteintes à la santé qui constituent les principales causes de décès des travailleurs. Les propositions ne font que compléter les dispositions actuelles de contrôle des installations classées. Certes, elles sont utiles et constructives ; mais cet événement exceptionnel qu'est l'explosion de Toulouse pourrait être mis à profit pour aller beaucoup plus loin dans l'adaptation de notre système aux besoins et aux attentes du XXI^e siècle. C'est ce qu'ont fait

les Anglais il y a un quart de siècle, après l'explosion catastrophique d'une usine pétrochimique à Flixborough.

La sécurité des travailleurs devrait être prise en compte sur le même plan et de la même façon que celle des riverains. L'exploitant devrait avoir en face de lui un interlocuteur unique pour traiter l'ensemble des problèmes, car ceux-ci sont étroitement liés. Le produit toxique à l'extérieur l'est aussi et encore plus à l'intérieur. L'organisation de la sécurité, qui est de plus en plus importante et de plus en plus surveillée par les contrôleurs des installations classées, est une priorité au sein des entreprises qui ont une vraie politique de sécurité et de protection de l'environnement.

Il faut que le système public de contrôle dispose des compétences et des moyens techniques nécessaires, ce qui implique une grande pluridisciplinarité et un réseau de spécialistes pointus. Il est anormal que, dans notre pays, l'hygiène industrielle soit sous-développée. Connaissant mal les expositions, nous avons beaucoup de difficultés à faire des études épidémiologiques pour évaluer le risque encouru par les travailleurs.

Longtemps les risques industriels n'ont pas été à la pointe des préoccupations des organisations syndicales. La situation a heureusement beaucoup évolué et les syndicats militent désormais pour une meilleure maîtrise des risques. A cet effet, il y a quasi-unanimité pour réclamer une plus grande implication du CHSCT, ce qui implique un très gros effort de sensibilisation et de formation. Ce souci est clairement exprimé dans le projet de loi préparé après Toulouse, dont la nouvelle Assemblée nationale devrait discuter à la fin de cette année.

En parallèle, nous l'avons dit, est paru en novembre 2001 un nouveau décret modifiant le Code du travail en rendant obligatoire « l'établissement par l'employeur d'un document unique qui transcrit et met à jour les résultats de l'évaluation des risques pour

la sécurité et la santé des travailleurs » [4].

Le contenu exact d'un tel document reste à définir ; mais il me paraît clair que, pour les établissements Seveso, il va recouper certaines parties des études de danger. Il serait éminemment souhaitable qu'il fasse désormais partie intégrante de ces études de danger, ce qui serait d'ailleurs conforme à l'esprit de la directive européenne. Les industriels qui ont une politique de sécurité ont déjà intégré l'ensemble du problème, mais ils doivent répondre à deux structures de contrôle dont les critères d'appréciation et les urgences ont toutes raisons d'être différentes et peuvent être contradictoires. Ce cas existe en effet pour les émanations de fumées toxiques. Pour éviter les dégagements vers l'extérieur, on demande de confiner l'installation et on a vu cette exigence se traduire par une augmentation des niveaux de pollution aux postes de travail.

Pour rendre le système de contrôle vraiment efficace nous proposons de nous inspirer du modèle anglais du « Health and Safety Executive » dont l'organisation actuelle a été mise en place pour répondre aux carences constatées après l'explosion de Flixborough. Si l'on juge qu'il ne faille pas modifier radicale-

ment la structure actuelle de l'inspection du travail, on pourrait limiter l'application du système proposé aux installations classées Seveso, parce que ce sont les plus dangereuses pour le public et qu'elles présentent pour les travailleurs des risques importants, spécifiques et complexes. Les autres activités, même si elles sont dangereuses comme le bâtiment et les travaux publics ou la pêche en mer, peuvent continuer à être soumises au système actuel qui, dans leur cas, est d'une bonne efficacité.

Reprenant l'idée de M. Philippe Essig, le contrôle des installations Seveso serait pour l'ensemble du champ des risques confié à une « Agence de la sécurité industrielle » dotée de tous les moyens nécessaires pour remplir ses missions, de la recherche à la préparation des réglementations et des arrêtés d'autorisation d'inspecter, en y incluant, bien sûr, l'inspection des installations avec les pouvoirs de police qu'elle doit avoir. Elle jouerait le même rôle que la Drire vis-à-vis du préfet pour préparer les arrêtés d'exploitation qui comprendraient le volet hygiène et sécurité des travailleurs réglementé par le Code du travail.

Il ne me semble pas impossible, mais les juristes devront donner leur avis et proposer

des solutions, que les ministres concernés délèguent à cette entité les pouvoirs nécessaires pour qu'elle remplisse ses missions. De toutes façons, les décisions de sanction vis-à-vis d'un contrevenant reviennent toujours à l'Etat ou à son représentant le préfet... du moins tant que la justice n'est pas saisie.

Les moyens indispensables à cette Agence devraient d'abord être constitués des moyens déjà existants auprès des structures concernées : Drire, inspection du travail, directions de la santé. La procédure de détachement est largement utilisée dans notre pays et peut être mise en œuvre dans ce cas. Elle permettrait une bonne gestion des personnels avec des échanges permanents entre les administrations. Il est clair aussi, comme l'ont souligné tous les rapports après Toulouse, qu'il faut prévoir des moyens supplémentaires. Sans doute plus qu'on ne l'a envisagé car, comme dit plus haut, nous avons de grandes carences dans certains domaines. Rappelons que les crédits dont dispose la recherche publique sur la sécurité pour l'ensemble de l'industrie sont d'un ordre de grandeur inférieur à ceux du secteur nucléaire.

Conclusion

Le problème est de taille et exige des solutions fortes et nouvelles. On voit en effet se développer après l'explosion de Toulouse un courant d'opinion traduit par le « Plus jamais ça ni ici ni ailleurs », qui exprime un rejet de l'industrie. C'est une vieille habitude française qui fut très présente au XIX^e siècle. Pour le moment ce courant touche l'industrie chimique, et ses sœurs comme la métallurgie et le raffinage. Mais que se passerait-il si un Airbus en essais s'écrasait sur une banlieue de Toulouse ?

On ne veut déjà plus des aéroports. Si ce rejet de branches entières d'activités industrielles par le public se renforce, la situation économique de notre pays deviendra extrêmement critique. Pour les entrepreneurs étrangers, la France sera le pays à éviter et les entreprises françaises ne pourront que délocaliser leurs productions.

Face à ces rejets, un gouvernement doit montrer sa volonté de maîtriser le risque et de faire face au danger. Actuellement, toutes les structures existant pour traiter ces problèmes sont sur la sellette pour une raison ou une autre,

soit qu'elles aient laissé faire, soit qu'elles se soient enfermées dans un discours qui attise les peurs parce que, de façon indirecte, il repose sur le principe du risque zéro. C'est, nous l'avons dit, après une grande catastrophe industrielle, l'explosion d'une usine pétrochimique, que le gouvernement anglais a, en une année, complètement remanié son dispositif de contrôle en créant le HSE. Sommes-nous capables de faire de même après Toulouse ?

Bibliographie

[1] François Loos, Jean-Yves Le Déault : Commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles, rapport n° 3559 du 29 janvier 2002.

[2] Henri Pezenat : Prévention et évaluation des risques dans les entreprises : des tâches à redéfinir – Préventique-Sécurité n° 61 p 2, Janvier/Février 2002.

[3] François Chateauraynaud, Didier Torny : Sombres précurseurs – Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales – Paris 1999.

[4] Hubert Seillan : Evaluation des risques : l'obligation de transcrire les pratiques sur un document unique. Préventique-Sécurité n° 61 p 7, Janvier/Février 2002.

[5] Philippe Essig – Débat national sur les risques industriels – Rapport à Monsieur le Premier ministre – Janvier 2002.