

Quelques réflexions sur les évolutions législatives introduites par le projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques

Un projet de loi attendu et qui devrait aider à conjuguer industrialisation et urbanisation. Quelques réactions qui se félicitent d'un bilan globalement positif – une vision modernisée de la gestion publique des risques, des mesures innovantes et courageuses... – s'accompagnent de quelques suggestions – la nécessaire évolution des études de danger, par exemple – et se nuancent de quelques réserves – préférer un objectif délimité accessible à un objectif général, passer d'une logique de moyens à une logique d'objectifs, pour les plus générales.

par Jean-Philippe Olier

*Président de la commission « Risques »
de l'Association française des ingénieurs
et techniciens de l'environnement – Afite**

Le projet de loi, de portée générale, relatif à la prévention des risques technologiques était indispensable : il donnera enfin les moyens de composer avec des contraintes spécifiques de gestion des risques (sécurité au poste de travail, gestion d'un accident majeur, utilisation de l'espace autour

des sites à risques, information des salariés et du public...) et de rendre plus efficaces les outils réglementaires correspondants. L'Afite soutient la majorité des propositions qui visent à améliorer la situation actuelle. Cependant, après s'être réunis à plusieurs reprises, les membres de la commission « risques » de l'association ont exprimé des commentaires et formulé des suggestions qui sont livrés dans cet article.

Commentaires généraux

Si la terrible catastrophe de Toulouse du 21 septembre 2001 a frappé les esprits par son ampleur, la problématique « industrialisation responsable & urbanisation raisonnable » est connue depuis plusieurs décennies et de nombreux textes ont déjà tenté, sans succès notable, de concilier ces deux phénomènes. En particu-

lier, les textes applicables sur des sujets connexes n'ont pas tous eu l'effet escompté par leurs initiateurs (risques naturels majeurs, nucléaire, centres de traitement de déchets industriels). L'organisation

administrative et politique française ne rend pas l'exercice facile : l'empilement, voire les contradictions, des textes ne l'a pas simplifié. Le débat parlementaire devrait, à

tout le moins, analyser les raisons de ces demi-succès.

En particulier, l'on peut légitimement s'interroger sur la capacité de l'administration à faire face à l'application de la nouvelle loi, tâche nouvelle et prioritaire. Ne serait-il pas préférable de fixer à la loi, un objectif global accessible et clair plutôt qu'un objectif général non borné ? Concrètement, un objectif limité dans le temps et dans l'espace du type « toutes les installations AS (600 environ) dans un délai de 5 ans » serait efficace et accessible. A cet égard, la commission « risques », qui avait noté avec satisfaction la prise en compte de cette suggestion dans la dernière version du projet, avec l'imposition d'un délai de 5 ans pour élaborer les PPRT, ne peut que regretter sa sup-

pression lors du débat parlementaire. Elle regrette également que sa suggestion d'instaurer un compte rendu annuel officiel d'avancement de cet objectif pluriannuel n'ait pas été retenue.

L'information mise à disposition ne suffit plus, il y a un besoin de créer un espace de dialogue et de renforcer l'implication des représentants de la société civile dans les débats relatifs aux risques.

Enfin, la commission « risques » suggère d'explicitier, en tête du texte de loi, l'objectif recherché, tel qu'il figure aux futurs articles L 515-15 1er alinéa (« limiter les effets ») et L 515-18 (« résorption progressive »). Plus généralement, dans les textes liés à l'environnement, ne serait-il pas opportun de passer d'une logique de moyens à une logique d'objectifs, lorsque cela est possible ?

Les Clic, comités locaux d'information et de concertation

Le projet de loi sur les risques technologiques et naturels, dans son « chapitre 1^{er} - Information », prévoit la création de « comités locaux d'information et de concertation » (Clic) à l'échelle de bassins industriels s'inspirant, en les renforçant, des modèles du

nucléaire ou des déchets. Ces commissions disposeront de budgets et de capacités d'expertise, pour justifier le « C » de concertation, auquel la Ministre de l'Ecologie attache personnellement une grande importance, et qui fait la différence par rapport aux « Clis » (information et surveillance) des déchets par exemple.

La création des Clic va bien au-delà des exigences de l'article 13 de la directive Seveso II. Cette disposition montre une prise de conscience par les pouvoirs publics français que les exigences actuelles en termes d'information du public sont généralement insuffisantes. L'information mise à disposition ne suffit plus, il y a un besoin de créer un espace de dialogue et de renforcer l'implication des représentants de la société civile dans les débats relatifs aux risques.

Cette initiative correspond à une vision moderne du processus de gestion publique des risques portée par nombre d'initiatives internationales, au titre desquelles la « convention d'Aarhus (1) » sur l'accès à l'information et la participation du public ou encore les recommandations de l'OCDE proposées dans le document « Principes directeurs pour la prévention des accidents chimiques, la préparation et l'intervention : guide destiné aux autorités publiques, aux indus-

riels, au public et autres parties prenantes », qui sera publié au cours du premier semestre 2003.

Il est important de souligner que les dispositifs du type Clic auront un effet structurant sur la communication vers les citoyens en matière de risques technologiques, et sans doute à terme sur leur comportement vis-à-vis des risques. En effet, les Clic seront composés d'industriels, d'experts ainsi que de représentants des collectivités locales, des associations locales et des salariés, nommés par le préfet. Les informations qui émaneront des Clic seront certainement plus abordables pour les citoyens (information plus claire), mais aussi plus crédibles (car issues de débats contradictoires) que celles issues des documents présentés lors des enquêtes publiques.

Les modalités de fonctionnement des Clic seront définies par un décret d'application qui devra préciser quels seront les experts indépendants pouvant être sollicités pas les Clic, ainsi que la façon de traiter les informations confidentielles divulguées par les industriels.

Mais, d'ores et déjà, des suggestions peuvent être formulées :

✓ tout d'abord, il est important que les Clic soient un espace d'échanges où les questions liées aux progrès technologiques, à l'évaluation

des risques, aux procédés plus sûrs, aux mesures de sécurité plus performantes... puissent être abordées. Les discussions au sein des Clic devront donc bénéficier d'un éclairage scientifique fourni par les experts indépendants ;

✓ il semble, par ailleurs, que des initiatives analogues se développent dans plusieurs pays européens (Allemagne, Italie...), et au Canada avec la création de comités mixtes municipalités-industriels. Il conviendra de mutualiser les enseignements qui pourraient être tirés de ces initiatives innovantes ;

✓ à ce titre, un réseau, ou une association de Clic, devrait être constitué et animé avec une structure d'échange des informations sur les diverses expériences (forum annuel, bulletin d'information...). Cet organe aurait un effet structurant et permettrait également de pérenniser une activité dynamique d'échanges et de concertation.

Les PPRT, Plans de prévention des risques technologiques

Deuxième grande innovation du projet de loi, dans son chapitre « Maîtrise de l'urbanisa-

tion autour des établissements à risques » : l'introduction de « Plans de prévention des risques technologiques » élaborés pour chaque site industriel à risques afin de gérer le développement de l'urbanisation et de régler la situation des zones déjà habitées autour de ces sites. Le texte introduit le principe de l'indemnisation, par l'industriel, de la servitude créée par toute augmentation du risque de son fait alors que, jusqu'à présent, ces servitudes n'étaient pas indemnisées. Mais surtout, des dispositions, prévues pour accompagner la définition des PPRT, apparaissent dans le projet de loi pour diminuer la densité de population dans les zones proches des établissements à hauts risques (expropriation, délaissement, droit de préemption des communes). Ces mesures sont très innovantes au plan européen.

En effet, le projet de loi tente de répondre aux deux questions suivantes :

✓ comment empêcher les situations de s'aggraver ?

✓ comment remédier aux situations déjà graves ?

Généralement, les réponses des pouvoirs publics se concentrent sur la première question et les efforts sont déployés pour « ne pas accroître les risques pour les personnes » comme l'exige la directive Seveso II dans son

article 12 sur la maîtrise de l'urbanisation.

Remédier aux situations les plus graves est courageux. Il s'agit là d'une politique à long terme qui s'inscrit dans un développement durable de l'industrie, en harmonie avec le développement urbain. Il faut souligner que cette ambition constitue pour la première fois la réponse d'un Etat membre de l'Union européenne aux conclusions formulées par le Conseil européen lors de la réunion de Barcelone (2), les 15-16 mars 2002, où il « invite la Commission à développer une approche stratégique pour le management des risques technologiques, tout en considérant les *challenges* sociaux, économiques et environnementaux en relation avec un développement urbain durable ».

On ne peut qu'approuver ces dispositions. Néanmoins, faisant un parallèle avec les pratiques relatives à l'urbanisme, les membres de la commission pensent qu'il serait intéressant de mettre en place des outils et documents de traçabilité des négociations, consulta-

tions et décisions, dans un souci de transparence.

Etudes des dangers : une évolution nécessaire !

Un des deux principaux documents des dossiers de demande d'autorisation d'exploiter, l'étude des dangers, est

Le projet de loi mentionne, dans son article 14, que « les probabilités d'occurrence devront être évaluées ». Espérons que cet article suffira à faire évoluer l'approche française pour que les mesures de prévention, agissant sur l'occurrence des accidents, soient tout aussi reconnues que les mesures de protection, agissant sur la réduction de leurs conséquences.

largement cité dans ce projet de loi. En particulier, le texte s'attache à définir les dispositions nécessaires dans les zones à risques en fonction « des phénomènes accidentels redoutés et de leur cinétique ». Les études de dangers, qui fournissent actuellement les informations pour la définition des zones de maîtrise de l'urbanisation, devront évoluer. Tout en gardant leur objectif d'identifier les risques et de présenter les moyens mis en œuvre pour les maîtriser, elles devront être en mesure de fournir les données d'entrées pertinentes pour les PPRT.

Plus généralement, il sera nécessaire d'entamer une

réflexion méthodologique afin de fournir aux organismes qui auront à établir les PPRT une méthode commune permettant d'assurer leur cohérence au niveau national. A titre d'exemple, ce projet de loi, extrêmement détaillé, utilise des termes techniques qu'il serait utile d'explicitier, soit en citant des textes normatifs, soit en les définissant conformément à leur usage professionnel : intensité, cinétique rapide, risque... La commission suggère de se référer aux guides Iso/IEC n° 51 & 73.

Idéalement et dans le but d'assurer une certaine cohérence, l'activité de ces organismes devra être coordonnée. En effet, l'analyse de la situation sur le plan de l'urbanisme menée après l'accident de Toulouse a pu montrer une forte disparité dans l'évaluation des risques servant aux décisions de gestion. Une cohérence plus forte pourrait être obtenue en fixant de manière consensuelle les hypothèses servant à l'estimation des zones de dangers. Il faudra également tirer profit de l'expérience acquise dans l'élaboration des Plans de prévention des risques naturels, qui existent depuis plusieurs années ; et ainsi, apprendre à raisonner en termes de vulnérabilité des cibles susceptibles d'être affectées par les accidents : à ce titre, les Systèmes

d'information géographiques (SIG) devront être utilisés, sous réserve que les données utiles pour caractériser la vulnérabilité soient à jour et disponibles.

Le projet de loi mentionnait, dans son article 14, que « les probabilités d'occurrence devront être évaluées ». Ce paramètre est nouveau dans les études de risques : jusqu'alors, la pratique s'attachait surtout à estimer les conséquences des accidents possibles. Espérons que cet article suffira à faire évoluer l'approche française pour que les mesures de prévention, agissant sur l'occurrence des accidents, soient tout aussi reconnues que les mesures de protection, agissant sur la réduction de leurs conséquences.

Dangers ou risques ? Allons jusqu'au bout de la logique : la notion de « dangers » est assez absolue et oublie la probabilité. Nous suggérons d'élargir à la notion de « risques » et de remplacer dans les textes existants relatifs aux Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), la notion d'« étude des dangers » par la notion plus fine et plus moderne d'« étude des risques » incluant la probabi-

lité d'un événement ainsi que les mesures de réduction des risques. Cette évolution serait en phase avec le décret du 5 novembre 2001 (document unique) et avec Seveso II (article 9), et bien dans l'esprit de la loi « Nouvelles réglementations économiques » (son article 116) du 15 mai 2001.

Sécurité du personnel

Les dispositions figurant dans la partie relative à la sécurité du personnel sont, à la fois, nécessaires et complexes.

La proposition faite dans le domaine de l'indemnisation des victimes est donc une mauvaise réponse à une bonne question ! Il n'est nullement besoin d'un système étatique là où les assurances doivent remplir leur rôle.

Nécessaires car elles répondent à une forte demande du personnel de ces établissements et car elles correspondent à une véritable problématique, bien connue des établissements concernés. Complexes car la réponse apportée par ce projet de loi introduit un grand nombre de niveaux de concertation rendant peu lisible ce qui devait répondre justement à un souci de ... transparence !

Plus précisément, il serait bon, plutôt que de multiplier les instances, d'en élargir les prérogatives et la composition.

Ainsi, le chef d'établissement pourrait concentrer ses efforts d'explicitation et concentrer le débat au sein d'une instance unique, le Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) élargi, regroupant toutes les parties et toutes les sensibilités concernées. Exit les procès d'intention ; exit les doubles langages. Cette approche, en interne, serait parallèle et semblable à l'approche externe autour des Clic : unité de lieu, unité d'action, unité de temps. Ce chapitre du projet de loi, assez détaillé et technique, a beaucoup évolué dans sa rédaction. Il subsiste encore quelques difficultés :

- ✓ définition de la sous-traitance et prise en compte des chaînes de sous-traitance ;
- ✓ préservation de la confidentialité au sein d'instances multi-entreprises ;
- ✓ modalités de travail au sein du CHSCT de zone ;
- ✓ articulation avec les dispositifs existants : permis de feu ; document unique...

En conclusion, ces dispositions visent à atteindre un objectif indiscutable. Leur mise en œuvre juridique, en grande partie liée au code du travail, est complexe. Néanmoins, seule la pratique de terrain permettra de juger de leur pertinence, à condition que ce dispositif ne soit pas dévoyé à d'autres fins.

Indemnisation des victimes de catastrophes technologiques

Le dernier chapitre est relatif aux indemnités des victimes de catastrophes technologiques. Il part du constat que les victimes de l'explosion de Toulouse ont dû attendre trop longtemps avant d'être indemnisées. Un parallèle est fait avec les catastrophes naturelles. Ce chapitre pose de nombreux problèmes de principe.

Tout d'abord, toute assimilation avec les « catastrophes naturelles » devrait être évitée : en effet, aucun responsable direct ne peut être trouvé à l'origine d'une catastrophe naturelle, même si des négligences peuvent être commises. Dans le cas d'une « catastrophe technologique », il y a souvent un responsable direct vis-à-vis de la victime, même si celui-ci n'est pas à l'origine du sinistre. En revanche, sa solvabilité, et celle de ses assureurs, peut être parfois questionnée !

Néanmoins, un logement ou un commerce devant être normalement assurés par une

police de dommages (type « multirisques habitation »), cette assurance prendra en charge l'indemnisation de la victime, puis se retournera vers le responsable. Finalement, le goulot d'étranglement de cette procédure apparaît être la procédure d'expertise qui peut prendre quelques mois dans le cas d'un sinistre industriel majeur. Lors de la tempête de Noël 1999, les assureurs débordés avaient largement remonté les seuils au-delà desquels ils faisaient appel à l'expert : ils avaient veillé à une approche « commerciale » des sinistres... En tout état de cause, rendre l'expertise non contradictoire opposable au responsable (et à son assureur) est une novation dont on mesure mal les très probables effets pervers !

Le projet d'article 13 va encore plus loin, en faisant indemniser les particuliers non assurés par le fonds « catastrophes technologiques » : curieux encouragement au laxisme...

Enfin, dernière remarque, sur le projet d'article 14 : il ne faut pas sous-estimer la difficulté de quantifier certains effets, en particulier en termes de « coût des dommages » : les assureurs eux-mêmes limitent

leurs calculs aux polices de dommages et n'abordent guère ces aspects dans les polices de responsabilité.

La proposition faite en ce domaine est donc une mauvaise réponse à une bonne question ! Il n'est nullement besoin d'un système étatique là où les assurances doivent remplir leur rôle. Cela ne résoudra pas la question des particuliers non assurés, ni celle de la non-solvabilité des responsables et de leurs assureurs, ni celle de l'engorgement des assureurs ou des experts !

Notes

* Cet article rend compte et résume certaines suggestions des membres de la commission « risques » de l'Afite, à laquelle ils participent « à titre personnel », sans engager leur entreprise. Le débat parlementaire étant en cours, il est important de noter que ces réflexions et suggestions ont été arrêtées le 1^{er} février 2003.

(1) Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998.

(2) Voir « Presidency Conclusions - Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002 », p. 38.