



**PREVENTION ET GESTION
DES RISQUES TECHNOLOGIQUES MAJEURS :
LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS D'AMARIS**

Dossier de presse

Novembre 2019

Contact presse Agence Géraldine Musnier

Sophie Desvignes : 06 60 94 05 49 – sophie@agencegeraldinemusnier.com
Géraldine Musnier : 06 72 68 27 21 – geraldine@agencegeraldinemusnier.com

Pour une réévaluation en profondeur des politiques publiques de prévention et gestion des risques industriels

Plus de 16 ans après l'entrée en vigueur de la loi Bachelot, les Plans de Prévention des Risques Technologiques sont quasiment tous approuvés, (380 approuvés en février 2019 sur 388 à réaliser).

Pour autant, la dynamique de leur mise en œuvre n'a pas trouvé sa vitesse de croisière et à la lumière des observations réalisées sur plusieurs territoires concernés, faible culture du risque, efficacité limitée des actions d'information préventive, blocages d'ordre technique et financier, systèmes d'alerte inadaptés, constituent tout autant de facteurs contribuant à ralentir la mise en sécurité des habitants et des activités économiques riveraines.

Parallèlement, la gestion de l'incendie de l'usine Lubrizol en septembre dernier soulève de nombreuses questions sur la pertinence des dispositifs de communication utilisés et sur le rôle et la coordination entre les différentes parties prenantes.

Ce sont généralement des accidents majeurs qui ont conduit les pouvoirs publics à légiférer sur la prévention des risques. Ainsi, le drame d'AZF en 2001 a été à l'origine de deux lois - la loi dite « loi Risques » du 30 juillet 2003 et la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, - et de plusieurs dispositifs : plan de prévention des risques technologiques, commission de suivi de site, etc.

Mais pour AMARIS, avant d'envisager toute évolution liée à l'incendie de Rouen, il est indispensable d'évaluer les politiques de prévention et de gestion de crise dans leur globalité, de nous réinterroger collectivement sur la cohérence des actions de la puissance publique et des industriels, mais aussi sur la place des élus et la gestion de l'information auprès des citoyens.

Depuis 30 ans, le travail engagé par AMARIS avec ses adhérents lui permet d'avoir un avis éclairé par des retours de terrain sur tous les dispositifs liés aux risques accidentels incluant les communes et intercommunalités. Les témoignages et retours d'expérience recueillis par l'association lui ont permis de formuler un ensemble de propositions destinées à faciliter la mise en œuvre des mesures préventives et à améliorer les dispositifs de gestion de crise.

I Des mesures de prévention qui peinent à être mises en place

Mise en œuvre des PPRT

➤ **Pour les habitations, une dynamique qui n'a pas trouvé son rythme de croisière**

A ce jour, en dépit d'un investissement financier¹ comme humain important et des différents outils mis à disposition des acteurs locaux (guides techniques, ingénierie d'accompagnement, accompagnement financier, expérimentations), seules 600 habitations ont été traitées sur les 16 000 logements concernés par des travaux de mise en protection.

Le principal frein identifié réside encore dans la prise en charge financière des travaux. Le Code de l'environnement prévoit un financement à hauteur de 90% du montant des travaux. Le reste à charge de 10%, quand il n'est pas géré localement, constitue un point bloquant. Par ailleurs, la part Etat se traduit par un crédit d'impôt de 40% des sommes engagées pour les travaux. Ceci suppose que les propriétaires doivent avancer ce montant. Or nombre d'entre eux ne disposent pas de la capacité financière.

Rappel - Initialement la loi Risques prévoyait un financement de 15% d'un montant total de 10 000€ de travaux. Ce financement, largement insuffisant pour permettre une mise en protection des habitants, a fait l'objet de nombreuses discussions. En 2014, soit 11 ans après le vote de la loi, il a été porté à 90% d'un montant total de 20 000€ : 40% de crédit d'impôt, 25% participation des industriels et 25% subvention des collectivités.

➤ **Pour les activités économiques et les équipements publics, une situation au point mort**

• **Activités économiques**

Plus de la moitié des PPRT impactent des activités économiques. Des milliers d'entreprises doivent mettre en œuvre des mesures de protection pour leurs salariés et leurs visiteurs, et les plus exposées d'entre elles peuvent être expropriées ou doivent proposer des solutions alternatives.

A la différence des propriétaires d'habitations, les acteurs économiques ne bénéficient d'aucun accompagnement technique, financier et administratif pour faciliter la mise en œuvre des mesures de protection qui leur sont imposées.

Selon l'étude² de terrain menée dans plusieurs territoires concernés par AMARIS, à ce jour, très peu d'acteurs économiques se sont engagés concrètement dans les démarches destinées à protéger leurs salariés et visiteurs.

En l'absence de réel coup d'envoi marqué et identifiable, de règles claires et faute d'accompagnement, l'attentisme semble être de mise au sein des entreprises, lorsque celles-ci n'affichent pas une réelle ignorance de leurs obligations.

1. on estime à 1 milliard d'euros les dépenses consenties par l'Etat, les collectivités et les industriels pour la mise en œuvre des PPRT.

2. AMARIS est allée à la rencontre des acteurs locaux pour dresser un état des lieux de ce qui est réalisé à ce jour par les entreprises concernées, et analyser les leviers et freins que celles-ci rencontrent dans leurs démarches. Les constats et les recommandations issues de cette démarche de terrain font l'objet d'un livre blanc présenté à la presse le 5 novembre puis aux pouvoirs publics d'ici la fin de l'année.

Les acteurs économiques sont censés être informés sur la présence de risques et leur gravité, mais ce n'est manifestement pas le cas, ou lorsque l'information a été diffusée, elle n'a pas toujours atteint son objectif, ni les personnes qui portent la responsabilité de la protection des salariés. Généralement très institutionnelle, l'information ne donne aucune clé pour être assisté ou accompagné dans les démarches à engager, et ne permet pas de sensibiliser les entreprises aux enjeux de la protection et de les inciter à passer à l'action.

En 2015, une ordonnance a modifié les règles PPRT s'appliquant aux entreprises en les autorisant à combiner des mesures de protection, de réduction de la vulnérabilité et la réorganisation des activités.

Il est observé dans les faits que les travaux de renforcement semblent rester la référence sans qu'aucun outil (guide et diagnostic) ne permette de les dimensionner.

Les acteurs économiques expriment leurs difficultés à échanger avec des interlocuteurs compétents et à obtenir des réponses à leurs questions. Il est difficile de trouver des bureaux d'études pouvant répondre à leurs demandes.

Dans les zones les plus exposées, les entreprises sont soumises à des mesures foncières, d'expropriation ou de délaissement. A ce jour, sur le territoire national, sur 300 mesures foncières prescrites pour des biens d'activités, 24 seulement ont été menées à terme. Ce faible niveau de mise en œuvre révèle ici encore les difficultés rencontrées par les acteurs concernés.

- **Le traitement des équipements publics**

Les équipements publics, dont le nombre n'a pas été décompté, support de la vie des quartiers et des villes, sont eux aussi concernés. Il n'existe là encore aucun accompagnement technique ou financier. Le passage à l'action est complexe en raison de nombreux freins. Ces équipements cumulent en effet des caractéristiques ne facilitant pas leur traitement dans le cadre des PPRT. Ils accueillent de nombreuses activités, des publics variés et parfois vulnérables (enfants, personnes âgées, etc.), des personnes non sensibilisées aux risques ou des usagers non encadrés. L'absence de cadre méthodologique, de financements et la multiplicité des acteurs concernés rend toute initiative complexe.

Des mesures d'information préventive qui n'atteignent pas leurs objectifs

Depuis la loi du 22 juillet 1987, les citoyens ont droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis sur leur lieu de travail et dans leur lieu de résidence. En 2001, la catastrophe d'AZF a mis en évidence le déficit résiduel en matière d'information préventive, et a ainsi conduit à la mise en place de dispositifs d'information. Actuellement, la réglementation impose la réalisation de plusieurs documents :

- Le maire doit réaliser **un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)** et un affichage du risque afin d'informer ses administrés des risques auxquels ils peuvent être soumis, et de présenter les consignes de sauvegarde à appliquer en cas d'accident majeur.
- Chaque exploitant d'un établissement Seveso seuil haut doit organiser au moins tous les cinq ans une **campagne de communication** à l'intérieur des zones définies dans le PPI (plan particulier d'intervention).
- La loi impose qu'une **information des acquéreurs et locataires** sur le PPRT soit effectuée lors des transactions immobilières et contrats de location. Le formulaire intitulé *État des Risques et des Pollutions* doit être annexé aux documents officialisant la transaction.

En dépit de ces différents outils, les messages diffusés, aussi élaborés soient-ils, ratent une bonne partie du public qu'ils visent.

Ce constat vaut aussi bien pour les campagnes PPI qui, trop souvent se résument à la production et diffusion de brochures papier inadaptées, que pour l'information réalisée lors des actes de vente ou de location des logements.

Même lorsqu'elle est transmise, l'information sur les risques, les PPRT et les consignes n'est souvent pas comprise et assimilée, car les messages sont formulés, souvent à tort, à partir de fausses évidences : « informer sur les risques est anxiogène », « la population ne peut pas comprendre », etc. Par ailleurs, le cadre réglementaire impose un découpage de l'information donnée : il n'est question que de risques alors qu'il serait souhaitable d'aborder également les thématiques relatives aux nuisances et pollutions. Enfin, l'information est trop ponctuelle et trop peu réactive.

Des commissions de suivi de site qui ne parviennent pas à jouer pleinement leur rôle

Le dispositif réglementaire impose également la création de Commission de suivi de site (CSS, ex. CLIC) afin d'informer et de mettre en débat la stratégie de maîtrise du risque industriel. Composé de l'ensemble des acteurs gestionnaires du risque, cette commission doit se réunir au moins une fois par an.

Manque de souplesse et excès de formalisme, nombre insuffisant de réunions et d'échanges sur l'information, la qualité de vie et les nuisances, faible participation des salariés et habitants constituent autant de constats qui montrent que les commissions de suivi de site ne sont pas en mesure de jouer leur rôle de production des connaissances sur les risques, nuisances, dangers ni de relais d'information. Les moyens pour faire fonctionner ces commissions ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées par les autorités gouvernementales.

II Gestion et communication de crise, des moyens inadaptés

Les collectivités dessaisies de leur rôle dans l'organisation des secours

En parallèle du PPI (plan particulier d'intervention), disposition spécifique du plan ORSEC départemental permettant de planifier une réponse adaptée au risque particulier que représente le site industriel en question, le plan communal de sauvegarde (PCS) donne aux maires un rôle important dans l'organisation de la sécurité civile. Pour faire face à une crise survenant sur son territoire, le maire doit prévoir l'organisation et les mesures de sauvegarde à mettre en place pour protéger la population dans un plan communal de sauvegarde (PCS).

Dans les faits, les maires sont dessaisis de la gestion de crise technologique : ils ne sont pas informés, ou alors trop tardivement ou que très partiellement, pour engager les procédures dans leur commune. Trop souvent, ils bénéficient de l'information publique transmise par le préfet aux médias.

L'exemple récent de l'incendie de l'usine d'assainissement du SIAAP d'Achères le 4 juillet dernier est révélateur : les collectivités riveraines n'ont été informées, par un simple tweet, qu'1 h 30 après le début du sinistre qui s'est déclaré sur ce site classé Seveso seuil haut.

Dans de telles circonstances, il est fondamental que les maires soient tenus informés sans délais, dans la mesure où ils sont en prise directe avec les habitants et le territoire.

Au titre de ses pouvoirs de police, le maire a la lourde responsabilité de prendre des mesures pour protéger ses citoyens et doit donc être pleinement associé à la gestion et au traitement de la crise ainsi qu'à la préparation de la communication.

- **Un manque de coordination entre les différentes parties prenantes de la gestion de crise**

Le SIDPC, le SDIS, les services de l'État, les différents partenaires (armées, Samu, hôpitaux, etc.) travaillent en commun avec les sites Seveso sur l'élaboration des PPI.

Mais les communes, manifestement considérées comme non expertes, ne sont pas concertées. Dans le cadre du PPI, le PCS de la commune n'est pas pris en compte, que ce soit lors de l'élaboration du plan ou lors de son déclenchement en cas d'accident. Il serait pourtant bénéfique de prendre en compte des connaissances dont les communes disposent sur leur territoire.

- **Un nombre insuffisant d'exercices coordonnés**

Les scénarios d'exercices sont déterminés à l'avance et associent rarement les collectivités. Les élus ou agents le sont à titre d'information, d'observateurs parfois. Il n'est généralement pas demandé au maire de « jouer » son PCS alors que l'intérêt de tels exercices serait de tester l'articulation de l'intervention des différents acteurs de la gestion de crise. Les vertus des exercices sont multiples : s'entraîner et tester les procédures, connaître ses réactions et les corriger, mais aussi apprendre à travailler avec les autres partenaires. L'accident arrive souvent là où il n'est pas attendu. Ce qui est mis en jeu est la capacité d'adapter la réponse à l'accident.

L'information des populations en cas d'accident

- **Des moyens d'alerte obsolètes**

A l'heure actuelle, les dispositifs d'alerte s'appuient sur l'utilisation des sirènes et des médias. Ceux-ci doivent impérativement être repensés et coordonnés.

Les sirènes ne sont pas audibles par tous. Et quand bien même elles le sont, les consignes associées à l'émission d'un signal sonore ne sont pas connues. « Dois-je évacuer ? Dois-je me confiner ? Pourquoi la sirène sonne-t-elle ? etc. »

Pour y remédier, les collectivités se dotent de systèmes d'appels en masse qui requièrent l'inscription volontaire sur les listes d'appel. Cette contrainte est un frein indépassable pour assurer une diffusion des consignes au plus grand nombre.

De nombreux pays tels que les États-Unis, le Chili, le Japon, ou encore les Pays-Bas, s'appuient sur une technologie (le cell broadcast) qui permet la diffusion rapide d'un message intelligible et facilement identifiable à l'ensemble des téléphones situés dans un espace géographique donné.

Quels que soient les moyens employés, encore faut-il que les communes soient informées de ce qui se passe et des consignes à tenir pour relayer auprès des riverains !

- **La crainte d'un mouvement de panique**

Le déclenchement de l'alerte par les pouvoirs publics est souvent différé de peur de générer un potentiel mouvement de panique. C'est généralement à l'aune de cette crainte que l'information est distillée, cherchant à rassurer au lieu d'être factuelle. Or cela a généralement l'effet contraire : suspicion, angoisse, ... allant vers la méfiance des messages tant de l'industriel que de l'État.

Sur le territoire ce sont les élus qui répondent aux questions et gèrent les crises, qu'elles soient liées aux risques, sociales, psychologiques, ... en étant souvent dépourvus eux-mêmes d'informations de la part des pouvoirs publics comme de l'industriel.

- **Une communication dépassée qui ne tient pas compte du besoin d'information de la population**

La communication de crise repose sur le préfet et a pour objectif initial d'informer et rassurer le citoyen, sans autre forme de dynamique.

A l'heure où les réseaux sociaux permettent des échanges, dans les deux sens, avec la population, la culture de la communication exclusivement descendante, incarnée par le communiqué de presse et le "numéro vert" est dépassée. Aujourd'hui, il est possible et indispensable de répondre, informer au cas par cas, riposter si besoin, de façon instantanée et personnalisée.

Parallèlement, les communes ne peuvent servir de médiateur avec les habitants, faute d'informations. Généralement, elles ne disposent que des informations rendues publiques (tweets du préfet, radio, etc.)

L'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen en septembre dernier, tout comme la fuite de mercaptan sur ce même site en 2013, ont mis en évidence que l'émission de messages contradictoires et flous lors d'une crise génère la défiance de la population.

De même, pour tisser des liens de confiance avec la population, la nécessité de communiquer sur les événements dès lors qu'ils sont perceptibles à l'extérieur du site est avérée. Si certains sites l'ont compris, cette démarche reste encore trop marginale, alors que les outils existent. Là encore, l'exemple de l'incendie sur le site SIAAP est significatif.

III Les recommandations d'AMARIS

Face à ces différents constats, AMARIS entend transmettre une série de recommandations aux pouvoirs publics, destinées tout à la fois à :

- Davantage capitaliser sur les expériences positives et les faire essaimer.
- Engager une réflexion collective et multi partenariale basée sur les retours d'expérience.
- Remettre en cause un système qui repose actuellement sur de fausses évidences, afin de répondre au besoin d'information de la population.
- Articuler prévention et gestion de crise.

Prévention des risques

- **Favoriser l'accélération de la mise en œuvre des PPRT**
 - Généraliser la prise en charge de la totalité du coût des travaux prescrits aux riverains et un système national d'avance du crédit d'impôt.
 - Proposer un accompagnement aux acteurs économiques pour qu'ils puissent mettre en protection leurs salariés et visiteurs.
 - Prendre en compte la situation des collectivités devant traiter leurs équipements publics.
- **Intéresser et mobiliser davantage les riverains grâce une information adaptée, en :**
 - Fournissant une information plus continue et plus réactive.
 - Intégrant dans l'éducation scolaire les comportements à avoir en cas de dangers.
 - Traitant des risques et nuisances dans une approche globale.
 - Veillant à diversifier les formats et les vecteurs d'information pour multiplier les chances d'intéresser la population locale et augmenter la portée des messages.
 - Multipliant les exercices et les mises en situation.
- **Donner les moyens aux Commissions de suivi de site de répondre aux objectifs fixés par la loi**

Gestion de crise

- **Redonner aux communes la place que la loi leur échoit dans la gestion de crise, en les associant à l'organisation des secours**
 - Pour cela, les PCS doivent être pris en compte lors de l'élaboration et le déclenchement des PPI.
 - En cas d'accident, les communes et intercommunalités doivent être informées sans délai et associées à la gestion de crise.
 - Les exercices associant les collectivités doivent être organisés de façon régulière.
- **Repenser intégralement les dispositifs d'alerte et la communication de crise**
 - Démultiplier les moyens d'alerte notamment en proposant des solutions robustes et efficaces telles que le cell broadcast. L'objectif doit être de pouvoir alerter toute la population sédentaire ou de passage à proximité des sites Seveso et de leur fournir des consignes et informations précises.
 - Repenser la stratégie de communication de crise afin de répondre aux besoins d'information des populations en délaissant la communication descendante au profit d'une approche multicanale associant les médias traditionnels, en ligne, et la communication directe.
 - Associer les maires qui ont leur rôle à jouer dans cette communication.

- Communiquer dès lors qu'un évènement est perceptible de l'extérieur. Une **information localisée** et **réactive**, capable de s'ajuster à tous les cas de figure et de fournir des explications dès qu'un événement « anormal » se produit, s'ajusterait mieux avec la dynamique actuelle. Elle amènerait les riverains à une compréhension plus fine des risques industriels et contribuerait à construire une relation de confiance.

A propos d'AMARIS

L'association AMARIS, créée en 1990, regroupe environ 100 collectivités (communes, intercommunalités et région) concernées par les risques technologiques majeurs. Tous ses adhérents ont un ou plusieurs sites Seveso seuil haut sur leur territoire. L'association AMARIS a pour objectif de défendre l'intérêt des collectivités dans la mise en place de politique de prévention des risques.

Fédérant des territoires qui font face à des situations très diverses, AMARIS est en mesure de rendre compte des réalités du terrain et des difficultés rencontrées par les élus locaux dans la gestion des risques. Dans le cadre des PPRT, AMARIS offre aux collectivités locales une tribune pour faire part aux pouvoirs publics et aux industriels de leurs difficultés, observations, interrogations et propositions. Reconnue comme un interlocuteur de référence, AMARIS défend les intérêts de ses adhérents dans toutes les négociations avec l'État ou les industriels.