

LIVRE BLANC

MISE EN PROTECTION DES ACTIVITÉS RIVERAINES DES SITES SEVESO SEUIL HAUT

ÉTAT DES LIEUX, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

NOVEMBRE 2019

INTRODUCTION

MISE EN PROTECTION
DES ACTIVITÉS RIVERAINES
DES SITES SEVESO SEUIL HAUT



UNE ÉTAPE QUI RESTE ENCORE À FRANCHIR

Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) sont en majorité approuvés. Plus de la moitié d'entre eux impacte 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 font l'objet de mesures foncières.

AMARIS et la Métropole de Lyon sont allées 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.

Près de 20 ans après la catastrophe d'AZF, la mise en protection des activités riveraines des sites Seveso seuil haut reste une étape à franchir. Il ressort, en effet, clairement de cette étude que les entreprises riveraines disposent d'un très faible niveau d'appropriation des enjeux des PPRT et de la culture du risque en général. Très peu d'acteurs économiques ont engagé des démarches. Quand tel est le cas, ils le font exclusivement dans le cadre d'initiatives collectives et partenariales.

Face à ce constat, AMARIS entend être force de propositions auprès des institutions et du Ministère de la transition écologique et solidaire et émet 20 recommandations qui s'adressent à l'ensemble des parties prenantes de la mise en œuvre des PPRT, au premier rang desquels les autorités nationales.



COLLECTIVITÉS, PPRT ET ENTREPRISES

Un premier état des lieux de la mise en œuvre des prescriptions des PPRT par les activités économiques

En 2017, la Métropole de Lyon et AMARIS ont entrepris ensemble de collecter des témoignages sur le terrain, dans plusieurs territoires, pour mieux appréhender la façon dont les entreprises répondent aux obligations fixées dans le cadre des PPRT.

Ces retours d'expériences permettront de donner des clés aux collectivités pour accompagner les activités économiques.

Une action conduite en partenariat avec des collectivités locales et des associations d'entreprises

Cette démarche a réuni différents partenaires dans le cadre d'un groupe de travail et de visites de terrain notamment les collectivités de Brest Métropole, la Métropole de Lyon, Caux-Seine agglo, Gonfreville-L'Orcher et Salaise-sur-Sanne et les associations APIM, AG2PDK, Synerzip-LH. Elle a bénéficié de l'expertise de SOCOTEC.

Répondant à un réel besoin d'échanges et de partage d'expériences, l'initiative d'AMARIS et de la Métropole de Lyon a été accueillie positivement.

A ce jour, 6 territoires ont été étudiés :

- Port-Jérôme
- Dunkerque
- Le Havre
- Montoir-de-Bretagne
- Vallée de la Chimie (agglomération lyonnaise)
- Fos-sur-Mer

Des fiches expériences synthétisent les actions développées dans chacun de ces territoires sur 5 thématiques : la gouvernance de la sécurité, les mesures de protection, l'information-sensibilisation, les dispositifs d'accompagnement, la coordination de la gestion de crise.

> www.amaris-villes.org/documentation

Les extraits cités dans ce livre blanc sont tirés de la restitution de la réunion d'échanges organisée à Lyon le 4 octobre 2018.

I. ÉTAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DES PPRT DANS LES ENTREPRISES RIVERAINES

A. LE CONTEXTE : UNE ADAPTATION PROGRESSIVE DE LA RÉGLEMENTATION AUX SPÉCIFICITÉS DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Les acteurs économiques dont les biens sont situés dans le périmètre d'un PPRT doivent protéger les salariés et les visiteurs. À l'origine, la loi prévoyait des dispositions identiques à celles s'appliquant aux logements, alors que chaque situation appelait une réponse différenciée.

Prescription de travaux très coûteux, mesures de délaissement ou d'expropriation pour les locaux les plus exposés, constituaient autant de facteurs fragilisant les entreprises et, par extension, la dynamique du tissu économique des territoires.

Plusieurs textes (note technique, circulaire puis ordonnance – voir annexe 1) ont progressivement pris en compte ces difficultés. L'ordonnance d'octobre 2015 a permis aux acteurs économiques de répondre à leur obligation de sécurité par des mesures adaptées et la possibilité de proposer des mesures alternatives aux mesures foncières.

PARMI LES 390 PPRT :

ENVIRON **75** COMPORTENT DES BIENS D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES SITUÉS EN ZONES DE MAÎTRISE FONCIÈRE.

ENVIRON **165** PPRT RECENSENT DES ACTIVITÉS DANS LES ZONES DE PRESCRIPTION.

B. LES PRINCIPAUX CONSTATS OBSERVÉS SUR LE TERRAIN

DES ACTEURS ÉCONOMIQUES EN SITUATION D'ATTENTE

A 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 institutionnalisé, l'attentisme semble être de mise au sein des entreprises, lorsque celles-ci n'affichent pas une réelle ignorance de leurs obligations.

» *Entre les entreprises sous-traitantes des installations génératrices des risques, qui sont familières du sujet, et d'autres qui n'en ont aucune notion, nous observons des niveaux très différents de culture du risque, de connaissance, de sensibilité.*

YVES BLEIN, président d'AMARIS

« Le tissu économique concerné par les PPRT est loin d'être homogène. Sur l'ensemble du périmètre du PPRT de la Vallée de la Chimie, nous avons dénombré environ 2 400 entreprises ou structures économiques concernées : PME, TPE, grands groupes industriels, mais aussi commerces, professions libérales, artisanat, etc. Les petites ou moyennes entreprises disposant de ressources n'auront pas les mêmes possibilités d'actions que les petits commerces de centre-ville. Si la question de la mise en protection des salariés et des clients est identique pour tous, les moyens à mettre en œuvre devront être adaptés à la diversité des situations. »

GILLES BROCARD, chargé de mission Risques, Métropole de Lyon

UNE INFORMATION DÉFAILLANTE

La procédure actuelle ne permet pas d'informer les acteurs économiques de façon exhaustive et efficace.

Pour les PPRT approuvés avant le 23 octobre 2015, le Code de l'environnement ne prévoit pas d'information spécifique des acteurs économiques. Ils sont considérés comme informés. Mais cela ne semble pas être le cas. Certains acteurs n'ont reçu aucune information. D'autres, s'ils ont été conviés à des réunions dans le cadre de l'élaboration du PPRT ou dans les phases d'enquête publique, n'ont jamais reçu d'information individualisée et n'ont pas connaissance des évolutions intervenues en 2015.

Pour les PPRT approuvés après le 23 octobre 2015, l'État a l'obligation d'informer les acteurs économiques sur la présence des risques et leur gravité. Pour autant, l'information n'a pas encore été systématiquement délivrée à toutes les entreprises concernées. Et lorsque celle-ci 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 dans les démarches à engager. Elle ne permet pas de sensibiliser les entreprises aux enjeux de la protection et de les inciter à passer à l'action. De plus, le manque de clarté sur le partage des responsabilités entre propriétaire et exploitant rend la situation d'autant plus confuse.

» *De nombreuses entreprises (PME-TPE) implantées dans la zone industrielle ont découvert qu'elles sont situées dans le périmètre PPRT quand l'AEPJR leur a adressé un courrier mentionnant leurs obligations.*

MARITXU PENEZ, responsable du service risques majeurs de Caux-Seine Agglo et animatrice de l'association des entreprises de Port-Jérôme et sa région (AEPJR)

« En l'absence d'un coup d'envoi clair, chacun se trouve dans une situation d'attente. Certaines entreprises ont perçu des signaux suffisants pour commencer à agir, d'autres non. Pour un responsable de PME qui est seul, ce n'est pas évident de décoder l'information »

JEAN-MICHEL VILLEVAL, délégué général de l'association Synerzip-LH

UNE ABSENCE D'ACCOMPAGNEMENT

Il n'existe pas de dispositif pour accompagner les acteurs économiques, que ce soit d'un point de vue technique, administratif ou financier.

Pourtant, au regard de la vulnérabilité aux risques de certaines activités (assistantes maternelles, petits commerces, etc.), de la vulnérabilité économique d'autres, ou de l'absence de culture de la sécurité de certains interlocuteurs, un accompagnement apparaît pourtant indispensable.

Les acteurs économiques ne comprennent pas cette absence d'aides, notamment financières. Ceci peut être perçu comme une inégalité de traitement.

» *Aujourd'hui, les chefs d'entreprise se sentent seuls face à toutes les obligations.* »

JEAN-MICHEL VILLEVAL, *délégué général de l'association Synerzip-LH*

« *Les entreprises ne bénéficient d'aucune aide financière pour mettre en œuvre des mesures constructives. Nous avons souvent entendu les chefs d'entreprise pointer la difficulté à financer des investissements non productifs dans un système fortement concurrentiel. Ne pas être attentif à cet aspect, c'est un risque d'échec.* »

GILLES BROCARD, *chargé de mission Risques, Métropole de Lyon.*

ACCOMPAGNEMENT DES HABITANTS

AFIN DE PERMETTRE LA MISE EN SÉCURITÉ DES RIVERAINS DANS LEURS LOGEMENTS, LE MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE A MIS EN PLACE UN DISPOSITIF D'INCITATION NATIONAL TRÈS COMPLET. CELUI-CI SE TRADUIT PAR :

- **UN FINANCEMENT** DES TRAVAUX À HAUTEUR DE 90% ;
- **DES MOYENS** POUR FINANCER L'INGÉNIERIE ;
- **UNE MOBILISATION** DE SES SERVICES ET D'EXPERTS (ANAH, INÉRIS, CEREMA) ;
- **DES OUTILS** : GUIDES ET RÉFÉRENTIELS, FORMATION DES DIAGNOSTIQUEURS, HELPDESK, SENSIBILISATION DES ARTISANS

SUR LE TERRAIN, ILS LE FONT

Métropole de Lyon

Certaines collectivités se sont saisies du sujet. Ainsi, la Métropole de Lyon propose une démarche de sensibilisation et d'information, avec le soutien des services de l'État, auprès des entreprises concernées sur les mesures de protection à mettre en place ou les travaux à réaliser afin d'assurer la sécurité des personnes présentes sur leur site en cas d'accident. Cette démarche s'articule autour de :

- réunions d'information pour expliquer la réglementation et faire le point sur la situation des entreprises au regard des risques industriels ;
- rendez-vous sur site avec des experts avec pour objectif de fournir les informations utiles à la mise en protection de leur activité ;
- un accompagnement individualisé à la mise en place d'un plan d'action pour améliorer la sécurité des employés et des visiteurs.

DES DIFFICULTÉS À S'APPROPRIER LES RÈGLES INTRODUITES PAR L'ORDONNANCE DE 2015

La mise en œuvre de travaux pour assurer la sécurité reste la référence, bloquant toute dynamique qui permettrait aux acteurs économiques de s'engager dans une démarche d'amélioration continue.

L'ordonnance du 22 octobre 2015 laisse le choix, aux responsables d'activités, des mesures à mettre en œuvre pour protéger les salariés et visiteurs. Elle permet donc d'envisager d'autres solutions que des travaux de renforcement et ouvre la possibilité de traiter plus finement chaque situation.

Pourtant, sur le terrain, il semble complexe de passer d'une logique de « tout ou rien » en matière de travaux à une approche combinant les mesures de protection, de réduction de la vulnérabilité et la réorganisation des activités.

→ Dans les faits, les travaux de renforcement semblent rester la référence sans qu'aucun outil (guide et diagnostic) ne permette de les dimensionner.

→ Si la doctrine nationale recommande de procéder au cas par cas, elle ne reconnaît toutefois pas la vertu d'une démarche progressive et graduée de mise en place des mesures, ni ne donne la priorité aux mesures organisationnelles.

→ Les acteurs économiques expriment leurs difficultés à échanger avec des interlocuteurs compétents. Il est, par exemple, difficile de trouver des bureaux d'études pouvant répondre à leurs demandes (tout particulièrement dans les zones de forte exposition aux risques) et sortir d'une approche « tout ou rien ».

Outre les réticences rencontrées concernant les mesures organisationnelles, il apparaît que la question de l'alerte constitue un second frein. Dès lors qu'une entreprise riveraine opte pour la mise à l'abri de ses salariés en cas d'accident, il est indispensable qu'elle soit alertée dans les meilleurs délais. Le système actuel, qui repose sur l'utilisation des sirènes, ne le permet pas.

SUR LE TERRAIN, ILS LE FONT

Zone industrialo-portuaire du Havre et zone industrielle de Port-Jérôme

Les règlements PPRT reconnaissent la pertinence des mesures organisationnelles et imposent, pour les entreprises riveraines, la mise en place de plan de mise à l'abri intitulé PMA-AE. Pour accompagner leur mise en œuvre, les services de l'État (SIRACED-PC, SDIS) et les parties prenantes des PPRT du Havre et de Port-Jérôme ont réalisé collectivement un recueil de conseils qu'ils mettent à disposition des entreprises. L'existence de ce support, validé par le préfet, est déterminante pour inciter les acteurs économiques à s'engager dans la démarche et être en mesure de réaliser leur plan de mise à l'abri.

Montoir-de-Bretagne

Les discussions sur le PPRT ont mis en lumière le déficit de couverture du périmètre exposé par les sirènes des établissements Seveso. Une étude acoustique a, en effet, démontré qu'elles ne sont pas audibles sur l'ensemble de la plate-forme. Cette étude a débouché sur des actions impliquant les établissements à l'origine des risques et les entreprises riveraines pour améliorer la diffusion de l'alerte, même au sein d'activités bruyantes.

Port-Jérôme

Depuis 2009, les acteurs de la zone industrielle se sont attaqués à la problématique de l'alerte. Aujourd'hui, ils peuvent s'appuyer sur une palette d'outils dont le plan de communication d'urgence (PCU). L'objectif du PCU est d'organiser, en cas d'accident, la transmission de l'alerte du site Seveso vers les entreprises riveraines en parallèle des obligations réglementaires (préfecture et État, secours, forces de l'ordre et mairie).

UNE DYNAMIQUE DÉJÀ À L'ŒUVRE SUR LES SITES « PLATEFORME »

Les territoires, sur lesquels une dynamique est en place et se traduit par des démarches d'accompagnement des activités économiques, partagent le fait d'être des sites dits « plates-formes ».

Sur ces sites, les industriels ont l'obligation de mettre en œuvre une gouvernance de la sécurité. Cette gouvernance, quand elle s'appuie sur le modèle associatif, se révèle être un facteur qui favorise la mise en place d'accompagnement. C'est le cas à Dunkerque, au Havre, à Port-Jérôme, à Montoir-de-Bretagne, où des dispositifs d'accompagnement des acteurs économiques sont en cours de mise en œuvre.

» *Nous sommes tous dans le même bateau. Si un acteur quitte le bateau, nous coulons tous : c'est le message du Président de l'APIM. Au démarrage, personne ne croyait en nous mais progressivement nous avons commencé à présenter ce que nous avons mis en place, certaines personnes ont été agréablement surprises. Il y a donc une vraie dynamique et une réelle volonté de réussir. »*

AURÉLIE GOUBEAU, chargée de mission de l'association de la plate-forme industrielle de Montoir-de-Bretagne (APIM) et ingénieur HSE YARA

UNE CIRCULAIRE A DÉFINI POUR 17 PLATES-FORMES INDUSTRIELLES DES MODALITÉS PARTICULIÈRES D'APPLICATION DES PPRT, SOUS RÉSERVE QUE CELLES-CI AIENT MIS EN PLACE UNE GOUVERNANCE COLLECTIVE DE LA SÉCURITÉ AVEC DES ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DES PROCÉDÉS, D'HYGIÈNE, DE SÉCURITÉ AU TRAVAIL, DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, AINSI QUE DES PROCÉDURES D'URGENCE COORDONNÉES ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS.

« Nous avons organisé une session expérimentale de formation aux PMA-AE. Nous ne disposions pas de référent HSE de site industriel Seveso. Les entreprises présentes n'ont pas manqué de le faire remarquer. Au-delà de leur apport en termes de savoir, c'est aussi une manière d'acculturer le collectif. Désormais, dans toutes nos sessions, 2 ou 3 HSE Seveso sont présents. C'est une façon de montrer que, pour eux, c'est un problème qu'ils prennent en main. »

JEAN MICHEL VILLEVAL, délégué général, Synerzip-LH

SUR LE TERRAIN, ILS LE FONT

Port-Jérôme

Depuis plus de 40 ans, l'association des entreprises de Port-Jérôme et de sa région (AEPJR) porte des projets collectifs pour les industriels de la zone industrielle. Cette association pilote désormais les démarches d'accompagnement de la mise en œuvre du PPRT. Elle met à disposition des documents cadre, des supports d'information et anime des réunions collectives. Les acteurs économiques peuvent également solliciter des rendez-vous individuels. L'AEPJR répond quotidiennement à leurs questions.

Dunkerque

L'association pour la gouvernance de la plate-forme industrialo-portuaire de Dunkerque (AG2PDK) a été créée en 2014 et a piloté la réalisation d'un outil d'aide à la décision élaboré sur la base des études de vulnérabilité afin d'accompagner les entreprises à arbitrer entre mesures organisationnelles et travaux de renforcement du bâti.

Montoir-de-Bretagne

Un dispositif d'accompagnement est déployé par, et pour l'ensemble des entreprises situées dans le périmètre de la plate-forme. Il est animé par l'association de la plate-forme industrielle de Montoir-de-Bretagne (APIM), qui organise des réunions d'information et de coordination, lance des consultations et propose des conventions d'entraide entre industriels. Depuis 2015, les actions sont structurées autour de groupes de travail thématiques qui identifient voire produisent des outils.

Le Havre

L'association SYNERZIP-LH pilote un dispositif d'accompagnement reposant sur des temps collectifs (journées annuelles de la sécurité, réunions de sensibilisation par zones PPRT, sessions de formation), des rendez-vous individuels avec les entreprises et la mise à disposition de documents cadres.

DES FREINS À LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES FONCIÈRES DANS LES ZONES LES PLUS EXPOSÉES

Les principes de l'expropriation et du délaissement ne sont pas des dispositifs adaptés à la relocalisation d'une entreprise. Par ailleurs, le dispositif des mesures alternatives n'a pas encore convaincu.

Sur le territoire national, sur environ 300 mesures foncières prescrites pour des biens d'activités, moins de 30 ont été menées à terme à ce jour. Aucune mise en œuvre de mesure alternative n'a été conduite à son terme. Des entreprises font le choix de ne pas demander le délaissement de leur bien sans pour autant envisager la mise en œuvre de mesures alternatives qui leur permettrait d'améliorer la protection de leurs salariés.

Ce faible niveau de mise en œuvre révèle les difficultés rencontrées par les acteurs concernés.

CONCERNANT LES MESURES FONCIÈRES

→ La temporalité du versement de l'indemnité est inadaptée : la mise à disposition des fonds intervient après signature des actes authentiques. Or, pour assurer sa relocalisation, l'entreprise doit engager des fonds avant la vente de son bien (études prospectives, étude de faisabilité, etc.)

→ L'indemnisation ne couvre pas la totalité du coût de la relocalisation : celle-ci est basée sur l'estimation du bien actuel et non sur la valeur du nouveau site. Elle indemnise le transfert et le renouvellement des machines en intégrant leur amortissement et elle ne finance pas leur valeur à neuf. Pourtant, certaines activités fonctionnent avec des machines qui répondent à leurs besoins, mais qui sont impossibles à déplacer, irremplaçables à l'identique, etc.

→ Il subsiste nécessairement un reste à charge auxquels s'ajoutent les coûts de dépollution, de remise en route, etc.

→ Le cas des activités implantées sur le domaine public (ports ou bords de fleuve), et ne disposant pas de droits réels, n'est pas pris en compte dans les textes.

CONCERNANT LES MESURES ALTERNATIVES AUX MESURES FONCIÈRES

→ Les acteurs locaux sont insuffisamment informés sur l'existence même des mesures alternatives.

→ Les acteurs économiques doivent avancer les frais parfois élevés (environ 30 K€) de l'étude préalable à la mise en place d'une mesure alternative, tout en s'exposant en cas de refus à une absence de financement.

→ La procédure d'élaboration, de proposition et d'évaluation des mesures alternatives s'avère lente

et complexe, au regard du temps et des moyens dont disposent les entreprises pour entériner ce type de décisions.

→ Il est difficile de trouver un bureau d'études en capacité de répondre aux exigences du cahier des charges, car les mesures alternatives combinent les approches techniques et organisationnelles qui relèvent de compétences différentes.

→ L'absence de définition claire des mesures alternatives fait peser d'importantes charges juridiques sur le bureau d'études ou l'expert.

» *Les mesures alternatives doivent répondre à un cahier des charges très complet et complexe. Or, les bureaux d'études déclinent les demandes des entreprises car, ne pouvant garantir que les mesures proposées améliorent substantiellement la protection, ils ne souhaitent pas impliquer leur responsabilité.* »

DANIELLE SAUGE-GADOUD, ville de Feyzin

DEPUIS 2015, AFIN DE LIMITER L'IMPACT DES MESURES FONCIÈRES SUR LE TISSU ÉCONOMIQUE TOUT EN MAINTENANT LES OBJECTIFS DE MISE EN PROTECTION, LA LOI LAISSE LA POSSIBILITÉ AUX ENTREPRISES DE RECOURIR À DES SOLUTIONS ALTERNATIVES. CELLES-CI PEUVENT AINSI ÉVITER L'EXPROPRIATION OU LE DÉLAISSEMENT DE LEUR SITE À CONDITION DE METTRE EN ŒUVRE UNE « AMÉLIORATION SUBSTANTIELLE DE LA PROTECTION DES PERSONNES ». UNE FOIS FAIT LEUR CHOIX DE S'INSCRIRE DANS CETTE PROCÉDURE, ELLES PROPOSENT LA MESURE ALTERNATIVE AUX SERVICES DE L'ÉTAT. SI CETTE DERNIÈRE EST VALIDÉE, ELLE EST PRESCRITE PAR ARRÊTÉ PRÉFECTORAL ET FINANCÉE PAR LA CONVENTION TRIPARTITE ENTRE ÉTAT, INDUSTRIELS ET COLLECTIVITÉS.

II. 7 ENSEIGNEMENTS

1. SITES PLATEFORMES : UN EXEMPLE À SUIVRE

Les expériences du Havre, de Port-Jérôme, de Dunkerque et de Montoir-de-Bretagne mettent en lumière l'intérêt d'un tiers associatif créant des liens autour de la thématique de la sécurité.

Ces associations se positionnent naturellement comme relais d'information, portent des actions d'accompagnement et créent un lieu d'échange entre les entreprises à l'origine des risques et les entreprises riveraines. La participation active des établissements à l'origine du risque dans le dispositif est un gage de réussite car ils jouent un rôle essentiel en matière d'amélioration de la connaissance sur les risques.

Pour que ce tiers associatif trouve toute sa légitimité, il doit s'ancre auprès d'autres instances représentatives des acteurs économiques (chambres consulaires, associations). Cette structure doit également disposer de moyens et de ressources dédiées pour assurer l'animation, le suivi, la coordination et l'ingénierie de projet.

2. UN NÉCESSAIRE ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS ÉCONOMIQUES

L'observation et la comparaison entre les différents retours d'expériences confortent la nécessité d'initier des dispositifs d'accompagnement des entreprises. L'absence de cadre incitatif est un frein majeur.

Pour favoriser le déploiement de la mise en protection des salariés, il convient de structurer une gouvernance, de mobiliser des financements, de sensibiliser les entrepreneurs et leur environnement professionnel, de diffuser des messages qui vont inciter les acteurs économiques à s'impliquer durablement dans la démarche et de leur faciliter l'accès à des solutions adaptées (outils et méthodologies).

3. UNE DIVERSITÉ DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET UN CONTEXTE LOCAL DONT IL FAUT TENIR COMPTE

Les entreprises ne constituent pas une catégorie homogène pour laquelle il est possible de proposer des mesures systématiquement transposables d'une organisation à l'autre.

Les activités économiques concernées couvrent un champ typologique d'une extrême diversité. Les actions à déployer, qu'elles soient informatives ou d'expertises, doivent être adaptées au public cible : petit commerçant, chef d'entreprise de l'industrie disposant d'une culture du risque, responsable d'une activité libérale disposant d'une salle d'attente en zone de risques, etc. La répartition spatiale sur le territoire peut être également très hétérogène. Elles peuvent être regroupées en zones industrielles, intégrées dans le tissu urbain, en centre-ville, ou encore en diffus.

4. LA NÉCESSITÉ D'UNE DÉMARCHE PROGRESSIVE

Un accompagnement individualisé doit être proposé a minima pour un diagnostic et la mise en œuvre des plans de mise à l'abri. Ces plans peuvent permettre aux responsables des entreprises riveraines de s'engager dans un processus d'amélioration de la sécurité de leurs salariés.

Dans la mesure où le plan de mise à l'abri améliore la sécurité du personnel et des usagers, il est à considérer comme une première réponse aux obligations du PPRT, du Code du travail et de la réglementation ERP, qui peut être ensuite complétée par des travaux. Il est nécessaire que cette démarche progressive soit reconnue par les partenaires, tout particulièrement par les services de l'État.

5. LES COLLECTIVITÉS, UN MAILLON CLÉ QUI N'EST PAS OUTILLÉ POUR ACCOMPAGNER LES ENTREPRISES

Les collectivités locales constituent un maillon clé dans la prévention des risques. Il est nécessaire que l'État les dote des moyens (guides, formations, etc.) pour endosser pleinement ce rôle.

Les collectivités sont, en effet, l'interlocuteur privilégié vers lequel les acteurs économiques se tournent pour poser leurs questions sur le PPRT lorsqu'ils ont reçu une information ou lorsqu'ils ont un projet d'extension, de développement, etc. Pourtant, elles ne disposent, à l'heure actuelle, d'aucun outil leur permettant d'accompagner les entreprises.

6. LE RÔLE DES SERVICES DE L'ÉTAT RESTE À DÉFINIR

Le rôle des services de l'État est essentiel dans le processus d'accompagnement des entreprises riveraines. Pourtant, au regard du Code de l'environnement, la responsabilité de l'État concerne uniquement le champ de l'information aux entreprises impactées par des PPRT approuvés après le 23 octobre 2015.

Actuellement, l'implication des services de l'État (DREAL, DDT) est variable d'un territoire à un autre. Pourtant leur rôle est essentiel, et ce à plusieurs titres. Ils disposent des compétences techniques et demeurent les garants des procédures à mettre en œuvre. Dans la mesure où l'État est prescripteur des PPRT, une validation des mesures mises en œuvre est souvent demandée par les acteurs économiques. Ces derniers expriment le besoin d'être confortés et cautionnés dans leur démarche par un avis des services de l'État.

Une démarche concertée entre les DREAL, DDT, DIRECCTE devrait permettre d'apporter des lignes directrices adaptées en matière de mesures de protection, de gestion de crise et ainsi de donner confiance dans les dispositions qui seront prises par les entreprises elles-mêmes. A minima, il est nécessaire de définir :

→ le processus de validation, par les services de l'État, de la cohérence des dispositions retenues par l'entreprise avec le dispositif de gestion de crise du territoire ;

→ le processus de contrôle, par les services de l'État, de la mise en œuvre des dispositions PPRT par les activités économiques riveraines. L'enjeu du contrôle est aussi de maintenir dans la durée la nécessaire mise en protection des salariés et de traiter la prise en compte des risques industriels avec une attention constante.

7. LES PPRT METTENT EN ÉVIDENCE LA NÉCESSITÉ DE TRAVAILLER LA QUESTION DE L'ALERTE

Les responsables des activités économiques doivent avoir confiance dans la capacité des dispositifs à les alerter efficacement pour pouvoir s'engager dans la définition d'un plan de mise à l'abri.

Pour que les entreprises se mobilisent, une cohérence d'ensemble entre les différents dispositifs de gestion de crise est nécessaire pour être efficace en cas d'accident. Cela commence par une amélioration de la fiabilité des chaînes d'alerte et un travail sur la communication à chaud.

De façon plus globale, sur la thématique des activités économiques, le Code de l'environnement a établi un lien de fait entre prévention des risques et gestion de crise. Or les dispositifs relevant de l'urbanisme et ceux relevant de la sécurité civile s'inscrivent dans des approches cloisonnées, qui donnent lieu à des consignes parfois contradictoires et une absence d'articulation entre les dispositifs et les outils d'informations.

III. RECOMMANDATIONS

AFFIRMER LE RÔLE DES SERVICES DE L'ÉTAT POUR ENCLANCHER UNE DYNAMIQUE

Recommandation 1 : Mobiliser les services de l'État pour assurer leur mission d'information à destination des acteurs économiques pour l'ensemble des PPRT (avant et après 2015)

Recommandation 2 : Renouveler et entretenir l'information des acteurs économiques en déclinant, dans le cadre des campagnes quinquennales sur les risques industriels, un volet spécifiquement adapté aux entreprises

Recommandation 3 : Délivrer une information en commission de suivi de sites (CSS) sur la mise en œuvre de cette information et sur les actions qui en ont découlées. Inciter et faciliter les représentants d'associations d'entreprises à devenir membres des CSS.

Recommandation 4 : Renforcer le rôle d'ensemble des services de l'État, notamment dans l'animation locale de la mise en œuvre des PPRT en favorisant une collaboration entre les différents services (DDT, DREAL, DIRECCTE, préfecture), les industriels, les collectivités (communes, intercommunalité, régions) et l'ensemble des acteurs relais : CCI, association d'entreprises, SPPPI, Medef, etc.

DONNER LES MOYENS AUX TERRITOIRES D'ACCOMPAGNER LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

Recommandation 5 : Fournir aux territoires les ressources nécessaires pour financer et engager une ingénierie collective et individuelle (à minima des diagnostics). Par exemple, le développement de guichet unique pourrait permettre aux acteurs économiques de disposer :

→ d'informations sur la situation de leur bien par rapport aux risques, sur leurs obligations, sur les impacts des risques ;

→ d'un pré-diagnostic leur permettant de disposer d'un premier niveau de discernement et de décision ;

→ d'une aide à la mise en place d'un plan de mise à l'abri ;

→ d'un accompagnement financier.

Recommandations 6 : Mettre à disposition des territoires une boîte à outils opérationnelle adaptée et déclinée selon les différents types d'acteurs économiques en fonction de leur taille, activité, statut et environnement : guides, références de professionnels formés, etc.

Recommandation 7 : Impliquer les industriels à l'origine des risques en favorisant le mécénat de compétence (notamment dans la gestion de crise) et en incitant à diffuser les bonnes pratiques.

Recommandation 8 : Reconnaître les dispositifs d'accompagnement des entreprises en zones de risques comme des outils de développement de la compétitivité des territoires économiques, et faciliter leur financement dans les plans et programmes d'aides aux collectivités (Pactes métropolitains, Plan État-Région, etc.)

LEVER LES BLOCAGES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Recommandation 9 : Etablir, dans la doctrine nationale, les mesures organisationnelles comme une étape essentielle de mise en sécurité.

Recommandation 10 : Se donner les moyens de suivre, conseiller et contrôler la mise en œuvre des objectifs de sécurité en affectant cette mission à un service de l'État.

Recommandation 11 : Expérimenter des dispositifs d'aide au financement des travaux de réduction de la vulnérabilité engagés par les entreprises, et étendre les dispositifs d'aides existants :

- crédit d'impôt (exemple du CICE)
- prêts ou leviers bancaires via la Banque des territoires/BPI France
- prêts croissance TPE mis en place par certaines régions
- FEDER, FISAC, etc.

Recommandation 12 : Dans tous les PPRT avec des secteurs de mesures foncières impactant des activités économiques, confier au CEREMA et à l'INERIS une mission destinée à définir les mesures alternatives à mettre en œuvre par les entreprises qui ne souhaitent pas délaisser.

Recommandation 13 : Accompagner financièrement les entreprises dans leur projet de relocalisation pour qu'elles le fassent dans de bonnes conditions. Limiter ainsi les risques de fermetures d'entreprises mises en expropriation.

ARTICULER PRÉVENTION ET GESTION DE CRISE

Recommandation 14 : Décliner un recueil de conseils pour l'élaboration des plans de mise à l'abri adapté à chaque territoire et validé par la préfecture.

Recommandation 15 : Démultiplier les moyens d'alerte notamment en proposant des solutions robustes et efficaces telles que le cellbroadcast. L'objectif doit être de pouvoir alerter les acteurs économiques situés à proximité des sites Seveso et de leur fournir des consignes et informations précises.

Recommandation 16 : Impliquer les acteurs économiques dans les exercices de sécurité civile (exercices PPI) pour tester leurs dispositifs.

Recommandation 17 : Sur les territoires concernés par plusieurs risques majeurs (naturels ou technologiques), développer des approches multi-risques facilitant leur prise en compte par les entreprises dans une démarche intégrée et cohérente. De même, la notion de bassin de risques pourrait être mieux prise en compte dans les dispositifs d'information.

INITIER UNE DYNAMIQUE NATIONALE

Recommandation 18 : Poursuivre le travail de recensement et de reporting des initiatives locales afin d'identifier les dispositifs concluants et performants tant du point de vue des territoires que du point de vue des activités économiques. Valoriser, promouvoir et permettre le développement de ces dispositifs par une aide financière de l'État.

Recommandation 19 : Impulser une réflexion prospective et partenariale à l'échelle nationale permettant de trouver des solutions pour le devenir des biens expropriés ou délaissés pour éviter le mitage des zones d'activités.

Recommandation 20 : Engager un travail d'évaluation de la mise en œuvre des PPRT et de suivi de l'avancement de la mise en protection dans les entreprises riveraines.



ANNEXES

ANNEXE 1

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE – LES OBLIGATIONS APPLICABLES AUX ENTREPRISES RIVERAINES

Les acteurs économiques dont les biens sont exposés aux risques technologiques dans les zones PPRT doivent assurer la protection de leurs salariés ainsi que des visiteurs.

Leur responsabilité repose notamment, en tant qu'employeur, sur les exigences du Code du travail, pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs par des actions de prévention, d'information et de formation. Elle peut également concerner le chef d'un établissement recevant du public dans son obligation à assurer la sécurité du public accueilli.

Au regard du lien établi entre le Code de l'environnement, modifié par l'ordonnance de 2015 et le Code de la sécurité intérieure, le chef d'entreprise se doit également d'articuler les dispositions retenues pour assurer la sécurité des personnes avec les mesures relatives à l'organisation des secours et de gestion des crises prévues dans le cadre des plans particuliers d'intervention (PPI) établis par les autorités préfectorales autour des sites Seveso. Ainsi, le chef d'établissement sera également destinataire de l'information diffusée dans le cadre des modalités de consultation et de publicité faites dans le cadre du PPI, et plus précisément des campagnes d'information quinquennales sur les risques industriels majeurs.

ARTICLE L.515-16-2 – I DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

« Pour les biens autres que les logements, l'autorité administrative compétente informe leurs propriétaires ou gestionnaires, ainsi que les responsables des activités qui y sont implantées, du type de risques auxquels leur bien ou activité est soumis, ainsi que de la gravité, de la probabilité et de la cinétique de ces risques, afin que ceux-ci, chacun en ce qui le concerne, mettent en œuvre leurs obligations en matière de sécurité des personnes, dans le cadre des réglementations qui leur sont applicables. Ces mesures peuvent consister en **des mesures de protection, de réduction de la vulnérabilité ou d'organisation de l'activité**. « Les plans ou consignes de sécurité en vigueur au sein de ces biens **prennent en compte les mesures de protection définies par les plans particuliers d'intervention mentionnés** à l'article L. 741-6 du code de la sécurité intérieure, y compris celles incombant à l'exploitant des installations à l'origine du risque. »

ANNEXES

ANNEXE 2

CARTOGRAPHIE DES ACTEURS IMPLIQUÉS : RÔLES ET RESPONSABILITÉS

À ce jour, aucun pilote n'est identifié ou désigné pour accompagner la réalisation effective des mesures de protection des personnes dans les entreprises.

SERVICES DE L'ÉTAT

→ DREAL et DDT

Une instruction du ministre de l'Écologie du 31 mars 2016 précise que l'action des pouvoirs publics doit se poursuivre pour s'assurer de la concrétisation des mesures de protection des populations. « Plus que d'autres plans de prévention des risques, les PPRT font intervenir de nombreux acteurs et présentent une forte dimension technique liée à l'appréciation du risque. Cette mise en œuvre nécessite donc une forte implication des préfets et des services de l'État (DREAL, DDT), avec l'appui des établissements publics (INERIS, CEREMA), afin d'accompagner les collectivités en tant que de besoin. »

→ DIRECCTE

Elle assure le contrôle du respect de la réglementation du travail. Elle a une fonction d'information et de conseil auprès des entreprises, des salariés et organes de représentations du personnel sur l'application du droit, de la réglementation. Elle a un rôle d'aide au développement de l'emploi avec les autres acteurs économiques.

→ PRÉFECTURE - DIRECTION DES SÉCURITÉS

Le service interministériel de défense et de protection civile (S.I.D.P.C.) ou équivalent a en charge les mesures de protection des populations face aux risques. Il veille à la réalisation des plans de secours adaptés (plan ORSEC – dispositions générales ou particulières comme les PPI, etc.) au fonctionnement des procédures d'alerte et coordonne les différents acteurs de la gestion de crise. Il est également chargé d'une mission de prévention (établissements recevant du public, études de sécurité publique, secourisme, information préventive, etc.)

→ SDIS

Les SDIS sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes : la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile, la préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours, la protection des personnes, des biens et de l'environnement, les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.

COLLECTIVITÉS

La mise en œuvre des PPRT relève majoritairement de la responsabilité des collectivités territoriales (essentiellement les communes et intercommunalités).

→ Elles instruisent les demandes d'urbanisme en tenant compte de cette servitude.

→ Elles assurent les procédures de délaissement et d'expropriation et deviennent propriétaires des biens.

→ Dans la mesure où elles ont des compétences en matière de logement, elles sont souvent le pilote des dispositifs d'accompagnement des travaux chez les propriétaires.

En revanche, elles n'ont pas d'obligation dans l'application du PPRT par les entreprises.

La répartition des compétences entre communes et EPCI et/ou Métropole est un facteur de complexité, et contribue au partage des rôles en matière de prévention des risques.

Au titre de ses pouvoirs de police, le maire est responsable de la sécurité de ses administrés et a une obligation d'action en matière de risques. Le Code général des collectivités territoriales lui fait obligation de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la population et d'organiser les secours sur sa commune. La loi de modernisation de la Sécurité Civile de 2004 impose l'élaboration d'un plan communal de sauvegarde à toutes les communes dotées d'un Plan de Prévention des Risques ou concernées par un Plan Particulier d'Intervention. Le maire a également l'obligation d'informer la population sur les risques majeurs auxquels elle peut être confrontée via le DICRIM (document d'information communal sur les risques majeurs).

Le maire est également l'autorité chargée de prendre la décision de déclencher l'alerte, qu'il peut compléter par tous les moyens à sa disposition.

En matière de développement économique, les collectivités compétentes sont les régions et les intercommunalités.

INDUSTRIELS À L'ORIGINE DES RISQUES

Les industriels ont l'obligation d'évaluer leurs risques et de mettre à jour les études de dangers tous les 5 ans.

Tous les 5 ans, le préfet doit faire établir, en liaison avec les exploitants concernés, des documents d'information pour les populations vivant dans le périmètre des Plans particuliers d'intervention (PPI). Les supports créés et édités dans ce cadre sont à la charge des exploitants. Généralement, il s'agit de brochures et d'affiches qui délivrent une information sur la nature du risque industriel, les mesures prévues pour alerter et protéger et les comportements à adopter. Ces documents doivent être mis à la disposition du maire de la commune afin d'être distribués aux personnes résidant et travaillant dans la zone d'application des PPI, sans qu'elles aient à en faire la demande. Ces documents doivent être adressés aux entreprises de plus de 50 salariés. La réglementation n'impose pas de communiquer ces supports aux entreprises de moins de 50 salariés.

En cas d'accident ou d'incident grave, il revient également à l'industriel soumis à un PPI d'en informer les autorités ainsi que les collectivités, les populations et activités économiques implantées dans le périmètre. Le déclenchement de l'alerte PPI se fait en complément des moyens qui peuvent être dévolus par le maire à la diffusion de l'alerte.



AMARIS

L'association AMARIS, créée en 1990, regroupe des 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.

Sur la thématique du traitement des activités économiques dans le cadre des PPRT, l'association a, dans un premier temps, porté la voix des collectivités pour que des évolutions soient apportées à la loi Risques de 2003. Ses revendications ont été entendues : l'ordonnance du 22 octobre 2015 a, en effet, tenu compte des réalités vécues sur le terrain. AMARIS travaille désormais sur les aspects plus opérationnels, à savoir la mise en œuvre des PPRT, en s'appuyant sur son atout principal : son réseau. En initiant la démarche « Collectivités, PPRT et entreprises » avec la Métropole de Lyon, l'objectif était d'identifier et d'analyser des retours d'expérience pour favoriser la mise en œuvre des PPRT. Ce travail de capitalisation et de valorisation des bonnes pratiques constitue une étape incontournable.



MÉTROPOLE DE LYON

La question de la présence des activités à risques en milieu urbain n'est pas nouvelle sur le territoire lyonnais et participe à l'histoire de la construction de la ville et de son essor.

Consécutivement à la loi Risques de 2003, l'élaboration des 10 PPRT de l'agglomération dont le PPRT de la Vallée de la Chimie qui compte parmi les plus importants de France, a permis d'affiner la connaissance des risques, et d'être plus précis dans les prescriptions de l'urbanisation future.

Pour ce qui est de l'urbanisation existante, les mesures foncières et les dispositifs d'accompagnement aux travaux de protection des logements, la mise en œuvre s'appuie sur un corpus législatif plutôt clair quant au pilotage et au financement des actions. Ce n'est pas le cas des activités économiques riveraines pour lesquelles aucun dispositif d'accompagnement ou de financement n'a été prévu. Bien souvent, l'information de base sur les risques technologiques fait défaut et les représentants du monde économique ont exprimé à maintes reprises leur désarroi. L'enjeu est pourtant de taille : permettre aux entreprises riveraines des sites Seveso de poursuivre leurs activités, de se développer et de créer de la valeur tout en apportant les garanties nécessaires à la mise en protection de leurs salariés.

Dans ce contexte, la Métropole a souhaité accompagner l'association AMARIS dans son travail de recensement des pratiques à l'échelle nationale, pour en tirer les enseignements.

DÉMARCHE SOUTENUE PAR :



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE



BANQUE des
TERRITOIRES
GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS

 **PLUS D'INFOS :**

amaris-villes.org