



La prévention et la gestion des risques

20 ans après l'accident AZF

Les pouvoirs publics doivent s'emparer à nouveau du sujet !

Le bilan et les propositions d'AMARIS

Dossier de presse – Septembre 2021

Contacts presse :

Agence Géraldine Musnier

Sophie Desvignes : sophie@agencegeraldinemusnier.com – 06 60 94 05 49

Géraldine Musnier : geraldine@agencegeraldinemusnier.com – 06 72 68 27 21

SOMMAIRE

Prévention et gestion des risques industriels : il reste beaucoup à faire	p 3
Il y a 20 ans, la catastrophe d’AZF	p 4
20 ans après la catastrophe d’AZF,	
un bilan en demi-teinte des politiques de gestion des risques	p 5
Un déficit de portage politique	p 7
La nécessité de prendre en compte les impacts sanitaires	
et environnementaux à long terme dans les politiques publiques	p 8
A propos d’AMARIS	p 9

PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES INDUSTRIELS :

IL RESTE BEAUCOUP À FAIRE

Il y a 20 ans, l'explosion d'un entrepôt d'AZF à Toulouse semait la terreur et la désolation, conduisant le gouvernement de l'époque à légiférer en faveur d'une meilleure prévention des risques industriels et technologiques.

La loi Risques de 2003 et la loi de Modernisation de la Sécurité civile de 2004 ont permis de mettre en place des dispositifs de prévention conjuguant la réduction des risques à la source, la maîtrise de l'urbanisation avec les PPRT, et à confier aux communes davantage de responsabilités dans l'information des habitants en prévention et en gestion de crise.

Si l'association AMARIS ne peut que saluer les progrès qu'ont constitué ces mesures, il n'en demeure pas moins que les points de blocage restent encore nombreux.

En cause, l'échec patent à instaurer et animer un dialogue avec les riverains, qui, mal informés et insuffisamment associés aux décisions concernant leur territoire, n'ont pas ou peu développé une culture du risque. Ce point a également été relevé dans son rapport par la mission culture du risque mandatée par le Ministère de la Transition écologique.

Pour AMARIS, ceci tient principalement au fait que le sujet de la prévention et de la gestion des risques n'est traité que d'un point de vue technique, et fait complètement l'impasse sur la relation avec les riverains, pourtant essentielle.

Ceci est par ailleurs révélateur d'un déficit de moyens et de compétences des services de l'Etat en la matière, qui conduit AMARIS à s'interroger sur le niveau d'engagement de l'Etat.

Pourtant, même si on peut se féliciter d'une réduction significative des risques à la source et de l'approbation de la plupart des PPRT, des accidents continuent de survenir, en France, à l'instar de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen en septembre 2019. Et les incidents sans conséquence majeure immédiate demeurent trop fréquents. L'accident de Beyrouth lors de l'été 2020 est venu hélas rappeler à tout le monde que le risque zéro n'existe pas !

C'est pourquoi AMARIS interpelle les pouvoirs publics sur la nécessité de s'emparer à nouveau du sujet de la prévention et de la gestion des risques.

Les collectivités territoriales, naturellement plus proches de leurs administrés, doivent également être davantage associées à ces dispositifs.

De plus, il est aujourd'hui indispensable d'aller au-delà de ce qui est déjà fait, en prenant davantage en compte les impacts sanitaires et environnementaux occasionnés par les sites SEVESO, non seulement à l'occasion d'un incident, mais aussi d'étudier les effets chroniques de leurs émissions polluantes.

Un chantier immense et encore insuffisamment étudié qu'AMARIS a intégré à sa nouvelle feuille de route.

Il y a 20 ans, la catastrophe d'AZF

- Une explosion de **300 à 400 tonnes** d'ammonitrate, entendue à plus de **80 Kms**
- Une onde de choc comparable à un tremblement de terre,
- Un gros nuage de poussières et de produits chimiques au-dessus de la ville.
- Une ville paralysée, avec ses circulations ferroviaire, aérienne et routière interrompues.
- Un hôpital de campagne, une sécurisation à grande ampleur sur le site et dans la ville.
- **31 morts,**
- Environ **12 000 blessés,**
- **30 000 logements** détruits ou endommagés,
- **5 000 entreprises** sinistrées,
- **192 équipements publics sinistrés** dont de nombreuses écoles, 18 collèges, 11 lycées, des universités, des hôpitaux, des MJC, des FJT, le Zénith, le dépôt de bus de l'agglomération, des réseaux d'eau, de gaz, d'électricité, de téléphone, mis à mal, etc.

20 ANS APRES AZF, UN BILAN EN DEMI-TEINTE DES POLITIQUES DE GESTION DES RISQUES

Le 20 septembre 2001, un entrepôt de l'usine AZF à Toulouse explose. Le bilan humain et matériel est extrêmement lourd et ce drame laisse une marque profonde dans la chair de certains et dans l'esprit de tous les Toulousains et au-delà, des Français.

Cet accident conduit les pouvoirs publics à renforcer les politiques de prévention et de gestion des risques industriels et technologiques.

➤ **Un arsenal législatif pour améliorer la gestion des risques et donner de nouvelles compétences aux communes**

Sous l'égide de la ministre Roselyne Bachelot, un Grenelle des risques donne lieu à de nombreuses rencontres dans les régions.

- **Il conduit à élaborer la loi Risques du 30 juillet 2003, dite loi Bachelot, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.**

Cette loi comporte 4 points majeurs :

- La réduction du risque à la source,
- l'obligation d'informer les riverains,
- la sensibilisation des salariés et des sous-traitants,
- la mise en protection des habitations et la maîtrise foncière de constructions les plus exposées

- **La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile**

Celle-ci officialise les Plans communaux de sauvegarde (PCS), confirme les prérogatives du maire en matière de sécurité civile ainsi que les bases juridiques du partage de compétence entre le maire et le préfet pour la direction des opérations de secours (DOS).

➤ **Des évolutions positives mais encore de nombreux points de blocage à surmonter**

Près de 20 ans après la promulgation de ces lois, l'association AMARIS dresse un constat mitigé sur les réelles avancées obtenues dans la prévention des risques industriels et technologiques.

- **La loi Risques, de nombreux dispositifs non aboutis**

Déplorant au passage que cette loi n'ait à ce jour fait l'objet d'aucune évaluation officielle, AMARIS établit plusieurs constats.

Des progrès indéniables

- La loi a engendré une méthodologie permettant une appréciation plus fine des risques accidentels.
- Les industriels ont réduit le risque à la source de manière significative. Cependant, les incidents restent fréquents et nous devons rester vigilants sur ce point.
- Sur 389 PPRT prescrits dans les périmètres des sites Seveso seuil haut sur l'ensemble du territoire, 385 ont été approuvés

Mais des points de blocage persistants, en particulier dans la communication avec les habitants

La mise en œuvre des PPRT manque de dynamisme. De multiples difficultés, tensions, blocages sur les territoires concernés contribuent à ralentir l'application concrète des mesures prescrites dans les règlements PPRT.

- A ce jour, sur un total de 16 000 logements concernés, seuls 1500 logements ont pu bénéficier de mesures de sécurisation.

Si les habitants avaient été mieux associés à l'élaboration des PPRT, ils seraient davantage réceptifs au besoin de réaliser ces travaux.

- Par ailleurs, dans les zones de délaissement, les propriétaires n'en font pas ou très peu la demande, et restent ainsi exposés aux risques. Le délaissement a été mis en œuvre pour seulement 26 % des biens concernés.
- Les mesures de sécurisation prescrites dans le cadre des PPRT aux responsables d'activités économiques ou sur les équipements publics riverains ne sont pas financées. De ce fait, dans leur grande majorité, elles ne sont toujours pas mises en œuvre.

A l'instar du rapport publié le 7 juillet par la Mission sur la modernisation de la culture du risque, AMARIS fait le constat d'un échec collectif en matière de sensibilisation.

Les commissions de suivi de site, créées pour acculturer les habitants au risque, n'ont pas su jouer leur rôle d'information et d'animation d'un dialogue autour des risques. En cause, le nombre insuffisant de réunions et d'échanges sur l'information, la qualité de vie et les nuisances, la faible participation des salariés et des habitants, le manque de souplesse et l'excès de formalisme.

Les blocages surviennent dès lors que la situation requiert plus de finesse, de concertation, d'humain.

AMARIS déplore le manque d'ambition et l'incapacité à dialoguer avec les riverains, en raison d'un manque de savoir-faire et de ressources pour mettre cela en œuvre.

- **Loi de modernisation de la sécurité civile**

Cette loi affirme le rôle du maire et lui impose un outil, le plan communal de sauvegarde (PCS) lorsque le territoire est concerné par un plan de prévention des risques (PPR).

Mais à défaut d'accompagnement financier et/ou humain pour leur élaboration, ou par absence de prise de conscience de la part de certains élus, nombre de plans communaux de sauvegarde n'ont toujours pas vu le jour, ou ne sont pas opérationnels.

Cependant, PCS ou pas, lors d'un accident industriel ou technologique, les maires sont en réalité dessaisis de la gestion de crise. Pas informés ou alors partiellement ou tardivement, et se trouvent donc dans l'incapacité d'engager les procédures dans leur commune. Trop souvent, ils apprennent les faits par les médias, qui sont eux-mêmes informés par la Préfecture.

En synthèse, les politiques actuelles de prévention des risques s'appuient principalement sur la maîtrise de l'urbanisation et la réduction des risques à la source. Pour autant, les principaux freins identifiés dans la mise en œuvre des PPRT résident dans le manque d'information, de dialogue et d'accompagnement des riverains des installations à risque. Pour AMARIS, ces observations imposent de travailler autrement pour surmonter les blocages.

UN DEFICIT DE PORTAGE POLITIQUE

Si en théorie, à la faveur de la Loi Risques et de la Loi de modernisation de la sécurité civile, les collectivités sont devenues des acteurs à part entière de la gestion des risques, la réalité est que l'Etat demeure le principal pilote des politiques dans ce domaine.

Pourtant, dans les faits, tout porte à croire que celui-ci a délaissé le sujet. Les moyens des préfectures et des services déconcentrés ne sont clairement pas à la hauteur des enjeux.

➤ **Un manque criant de formation et de considération pour la communication publique, pourtant essentielle**

Les agents de l'Etat désignés pour communiquer avec les habitants et les non techniciens, ont suivi des cursus qui n'intègrent pas de module de communication publique et dialogue avec les habitants. Les services ne sont pas configurés pour assurer ces missions, déconsidérées car elles ne revêtent pas de caractère technique.

De plus, la réorganisation en continu des services de l'État et le turn over des agents sont peu propices à ancrer des interlocuteurs reconnus par les communes et les habitants.

➤ **Des ressources insuffisantes pour l'inspection des installations classées**

Des missions de plus en plus nombreuses sont confiées aux inspecteurs des installations classées, au détriment des actions qui constituent leur cœur de métier, alors qu'ils doivent faire face à des réglementations de plus en plus complexes et à des dossiers particulièrement lourds à gérer. Dans certaines régions, faute de disponibilité, les inspecteurs ne traitent plus des études de danger. Pourtant il s'agit de la clé de voûte des dispositifs de prévention et de la réduction du risque à la source. Leur analyse est alors confiée à des bureaux d'études. Ce recours à la sous-traitance pourrait mettre à mal l'indispensable l'expertise de l'Etat dans ce domaine.

➤ **Une nécessaire montée en compétences des agents dans la gestion de crise**

Les accidents récents ont mis à jour les failles dans la coordination et la communication en temps de crise. Ceci requiert des compétences et des savoir-faire que les agents de l'Etat doivent acquérir, sous forme de formation continue, mais aussi au travers d'une expérience qui se construit dans la continuité, la connaissance des autres acteurs avec qui sont menés des exercices communs.

Face à ces constats, AMARIS interpelle l'Etat sur la nécessité que celui-ci assure à nouveau un véritable portage politique de la gestion des risques en mettant à disposition les ressources et moyens permettant à ses agents d'assurer leurs missions dans les meilleures conditions.

Elle interpelle également l'Etat afin que les collectivités soient associées à la mise en place des nouveaux outils d'alerte (cellbroadcast, SMS géolocalisés) avant la fin de l'expérimentation.

La mission Culture du risque propose un "Secrétariat général aux Risques Majeurs qui pourrait : coordonner l'action de l'Etat et encourager les actions mises en œuvre par les acteurs locaux ; évaluer ces actions et exercer une réflexion prospective ; préparer les comités interministériels des risques majeurs et veiller à l'exécution de la feuille de route et des décisions prises."

Pour AMARIS, il serait pertinent que ce secrétariat dépende du Premier Ministre, et travaille à la formation, à la coordination des actions des Ministères, de leurs services, et avec les collectivités locales, et les autres acteurs de la gestion des risques.

LA NECESSITE DE PRENDRE EN COMPTE LES IMPACTS SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX A LONG TERME DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Tirant les leçons d'AZF, la Loi Risques a été conçue en vue de mieux protéger les populations face aux accidents brutaux comme des explosions, des incendies ou des nuages toxiques. Mais celle-ci ne prend pas en compte les impacts environnementaux. Ainsi, si des accidents comme celui de Lubrizol ou du SIAP n'ont pas causé directement de mort ou de blessé, ils sont susceptibles d'avoir eu des conséquences sanitaires et environnementales immédiates et à plus long terme. Nuage de fumée, pollution des sols, de l'eau représentent autant d'impacts qui dépassent largement le périmètre de risque accidentel défini dans le cadre d'une étude de danger.

L'accident de Lubrizol a mis en évidence la complexité de la gestion des incidences environnementales du « post-accident ». Et pourtant la réglementation n'a pas évolué sur ces points, elle n'a pas évolué sur la prise en compte des conséquences environnementales d'un accident.

Il a également ravivé les inquiétudes des riverains des sites industriels concernant les pollutions émises quotidiennement. Les collectivités sont de plus en plus souvent confrontées aux questionnements des citoyens sur les pollutions chroniques émises par les industries et leurs impacts sur l'environnement et la santé. Or à l'heure actuelle, il n'existe pas de suivi de l'impact sur la santé et l'environnement des émissions polluantes, ni à la suite d'un accident, ni de façon continue.

Face à ces constats, il apparaît nécessaire de prendre en compte de façon globale le problème de la pollution industrielle, sur tous les milieux (air, sol et eau).

A l'heure actuelle, les réglementations sur les pollutions posent un cadre global indispensable mais elles présentent l'inconvénient de ne pas intégrer les spécificités locales. Il faut aujourd'hui prendre en compte la situation réelle des territoires et des pollutions.

De même, il est impératif de mettre en place des méthodes de suivi de l'impact des émissions polluantes sur la santé et l'environnement, qu'elles soient accidentelles ou chroniques. Or elles sont à l'heure actuelle inexistantes.

Ceci est d'autant plus important que l'on observe davantage d'accidents générateurs de pollution. Comme le relève l'inventaire des incidents et accidents technologiques survenus en 2020 du ministère de la Transition écologique, les conséquences environnementales des accidents sont en augmentation. « *Le taux des accidents ayant entraîné des rejets dans les milieux et les pollutions s'élève à 59 % alors qu'il ne représentait que 47 % en moyenne ces dix dernières années. [...] En 2020, les rejets de matières dangereuses ont concerné 68 % des accidents alors qu'ils représentaient en moyenne que 45 % des phénomènes rencontrés dans les accidents survenus entre 2010 et 2019.* »

En vue d'apporter des réponses aux collectivités sur ces sujets, AMARIS amorce une réflexion sur la prise en compte des impacts sanitaires et environnementaux chroniques et accidentels dans la gestion des risques : l'objectif est de produire de la connaissance sur le sujet et informer les habitants.

A propos d'AMARIS

L'association AMARIS, créée en 1990, regroupe environ 80 collectivités (communes et intercommunalités) 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 et de gestion de crise. 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. Elle est présidée par Alban Bruneau, maire de Gonfreville-l'Orcher.