

N° 480

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Rapport remis à M. le Président du Sénat le 2 juin 2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juin 2020

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête (1) chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, de recueillir des éléments d'information sur les conditions dans lesquelles les services de l'État contrôlent l'application des règles applicables aux installations classées et prennent en charge les accidents qui y surviennent ainsi que leurs conséquences et de tirer les enseignements sur la prévention des risques technologiques,

Président

M. Hervé MAUREY,

Rapporteurs

Par Mmes Christine BONFANTI-DOSSAT et Nicole BONNEFOY,

Sénateurs

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; Mmes Christine Bonfanti-Dossat et Nicole Bonnefoy, rapporteurs ; M. Jérôme Bignon, Mmes Céline Brulin, Françoise Cartron, MM. Ronan Dantec, Jean-François Husson, Jean-Claude Tissot, vice-présidents ; Mmes Pascale Bories, Agnès Canayer, MM. René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Brigitte Lherbier, MM. Frédéric Marchand, Pascal Martin, Mmes Catherine Morin-Desailly, Nelly Tocqueville, M. Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	7
GLOSSAIRE	13
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	17
1. <i>Créer une véritable culture du risque industriel</i>	17
2. <i>Améliorer la politique de prévention des risques industriels</i>	17
3. <i>Améliorer la gestion de crise</i>	19
4. <i>Assurer une meilleure coordination entre l'État et les collectivités territoriales</i>	19
5. <i>Indemniser l'intégralité des préjudices subis</i>	20
6. <i>Appliquer le principe de précaution au suivi sanitaire des populations touchées par un accident industriel</i>	20
AVANT-PROPOS	23
PREMIÈRE PARTIE : L'IMMÉDIATE APRÈS-CRISE - LE TEMPS DE L'ÉVALUATION	25
I. UN ACCIDENT INDUSTRIEL MAJEUR, SURMONTÉ GRÂCE À UNE GRANDE MAÎTRISE OPÉRATIONNELLE ET UNE FORTE RÉSILIENCE DES ACTEURS ENGAGÉS	25
A. CONFORTER LE DISPOSITIF DE GESTION OPÉRATIONNELLE DES ACCIDENTS INDUSTRIELS ET TECHNOLOGIQUES	25
1. <i>Un engagement sans faille des intervenants opérationnels pour traiter l'incendie et ses conséquences immédiates</i>	25
a) <i>Un incendie de grande ampleur maîtrisé dans des conditions difficiles</i>	26
b) <i>Une catastrophe évitée qui ne doit pas masquer les importants besoins de financement des SDIS</i>	36
2. <i>Sécuriser et contrôler les moyens d'intervention des exploitants</i>	38
a) <i>Un accident qui rappelle l'importance de la prévention des incendies dans les exploitations industrielles</i>	39
b) <i>L'enjeu-clé de l'approvisionnement en eau et en émulseurs</i>	43
3. <i>Développer les complémentarités entre les industriels et entre les industriels et les acteurs publics</i>	44
B. ADAPTER SANS ATTENDRE NOTRE SYSTÈME D'ALERTE	47
1. <i>Une défiance généralisée envers la parole publique et les médias</i>	48
a) <i>Une très forte anxiété</i>	48
b) <i>Un manque d'information sur les risques industriels</i>	52
c) <i>Une anxiété alimentée par les fausses nouvelles</i>	54
2. <i>Mettre enfin en œuvre un dispositif d'alerte moderne, permettant de toucher tous les publics concernés en un minimum de temps</i>	58
C. REVOIR TRÈS RAPIDEMENT LA COMMUNICATION DE CRISE	67
1. <i>Expliquer, informer, rassurer ? La communication de crise doit avant tout s'attacher à prévenir et à contrer la panique et les fake news</i>	67
a) <i>Une communication de crise défailante</i>	67

b) Clarifier la doctrine de communication de crise et adapter l'organisation des services en conséquence	71
2. <i>Améliorer la communication sanitaire de crise</i>	78
a) Une communication qui n'a pas suffisamment intégré certains relais.....	78
b) Une communication à plusieurs voix qui a nui à la clarté de l'information.....	80
II. UN ACCIDENT INDUSTRIEL RÉVÉLATEUR DE PLUSIEURS GRANDS ANGES MORTS DE NOS POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉACTION AUX SITUATIONS DE CRISE	84
A. RENFORCER LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS	84
1. <i>Vérifier dans les meilleurs délais que les installations classées dans les territoires à forts enjeux sont soumises au régime adéquat</i>	85
2. <i>Permettre aux pouvoirs publics de disposer à tout moment d'un état clair et actualisé des substances stockées</i>	87
3. <i>Sanctionner les manquements caractérisés des exploitants d'installations classées</i>	88
4. <i>Respecter le principe de non-régression pour toute évolution réglementaire en matière de risques industriels</i>	92
5. <i>Se donner les moyens d'une politique de prévention fiable et homogène</i>	92
a) Renforcer les effectifs de l'inspection des ICPE.....	93
b) Accélérer la mise en œuvre des PPRT approuvés pour protéger effectivement les personnes et les biens exposés	95
c) S'appuyer sur les structures existantes plutôt que d'en créer une nouvelle.....	101
B. DÉFINIR UNE RÉPONSE SANITAIRE DE CRISE	102
1. <i>Des premiers résultats a priori rassurants</i>	103
a) Les premières analyses toxicologiques : des résultats a priori satisfaisants	103
b) Une absence apparente de victimes	104
2. <i>De la crise à la situation sanitaire exceptionnelle : préciser les conditions d'intervention des différents acteurs</i>	106
a) Une gestion locale fragilisée par la reprise en main ministérielle.....	106
b) Faire de l'ARS un acteur à part entière de la prévention des risques technologiques	110
3. <i>Clarifier le rôle de l'expert sanitaire</i>	114
a) La mission de l'expert sanitaire : livrer un avis en temps réel sur un nombre limité de prélèvements	114
b) La prise en compte de l'avis de l'expert par le gestionnaire de crise : interrogations autour de la levée de la consigne du lait	117
c) L'accessibilité des résultats de l'expertise	121
SECONDE PARTIE : LES QUESTIONNEMENTS EN SUSPENS - LE TEMPS DE LA VIGILANCE	123
I. MESURER COMPLÈTEMENT L'IMPACT À LONG TERME DE L'INCENDIE	123
A. ASSURER UNE VÉRITABLE PRISE EN COMPTE DE L'ENSEMBLE DES DOMMAGES SUBIS	123
1. <i>Mieux prendre en compte le risque industriel dans notre droit des assurances</i>	123
a) Le cas Lubrizol et l'articulation entre le droit de la réparation, l'assurance et l'indemnisation amiable	123
b) Pour les assureurs, le coût des sinistres industriels est, en moyenne, très inférieur à celui des catastrophes naturelles.....	124
c) L'exploitant, responsable de la sécurité de son site industriel, est soumis à l'obligation légale de constituer des garanties financières.	124

2. La démarche de Lubrizol : un précédent et un « test » pour la systématisation de procédures d'indemnisation volontaires encadrées par les pouvoirs publics et locaux.....	128
a) Éviter les inconvénients de l'enlèvement judiciaire et de l'engorgement des parquets.....	129
b) L'architecture du dispositif d'indemnisation volontaire : deux fonds d'aide pour les agents économiques et un traitement au cas par cas pour les particuliers	129
c) Des soutiens publics renforcés.....	132
3. Réparer plus efficacement l'ensemble des préjudices	133
a) Les limites de l'indemnisation amiable.....	133
b) Perfectionner l'action de groupe pour parfaire l'indemnisation des riverains d'un accident industriel	134
c) Prendre en compte les conséquences économiques à long terme de l'incendie ..	136
B. APPLIQUER LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION AU SUIVI SANITAIRE DES POPULATIONS EXPOSÉES	140
1. Les initiatives lancées à ce jour par Santé publique France : des mesures de portée limitée et retardées par la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19	140
2. L'opportunité du suivi sanitaire en question : les réserves méthodologiques du ministère de la santé	145
a) Une méthodologie du ministère problématique.....	146
b) L'état d'avancement de la surveillance environnementale.....	147
c) Le critère nécessaire de la décision ministérielle : une certitude scientifique sur les risques, impossible à établir à ce jour	150
3. Un critère suffisant de l'enclenchement du suivi sanitaire : l'incertitude sur la toxicité des fumées émises lors de l'incendie	152
a) La toxicité aiguë : des dangers limités pour la plupart des composants mais des résultats encore en attente concernant les dioxines, furanes et PCB	152
b) La non-exhaustivité des résultats sur la toxicité aiguë : une limite soulignée par les experts mais ignorée de la méthodologie retenue par le ministère.....	156
c) Un problème de plus long terme : les débats autour de la présence de fibres d'amiante dans le panache.....	157
d) Prendre en compte l'incertitude dans le lancement du suivi sanitaire.....	158
4. Mettre en place un suivi fin et proportionné des populations exposées	160
a) L'identification du risque sanitaire : la leçon des précédents.....	160
b) Plusieurs niveaux de collecte de données de santé spécifiques	162
c) Mettre en place des mesures de biosurveillance et des mesures de suivi épidémiologique	166
5. Les conséquences sur l'environnement : un enjeu peu étudié	169
II. DÉVELOPPER UNE CULTURE DU RISQUE DANS UN PAYSAGE INDUSTRIEL EN MUTATION	170
A. UN PAYSAGE INDUSTRIEL MARQUÉ PAR L'ENJEU CROISSANT DE LA SOUS-TRAITANCE	170
1. Questionner les paramètres du stockage partiellement externalisé	171
a) Le stockage externalisé se distingue de la sous-traitance	171
b) Des systèmes automatisés de détection incendie qui ne peuvent pallier le déficit de gardiennage humain à proximité des gros volumes de stockage	173
c) Une tendance de l'industrie à évoluer vers le gigantisme et un réflexe de réduction des stocks juste après les accidents de grande ampleur	174
d) La réduction du volume des stockages sur les sites industriels risque d'accroître les difficultés existantes dans le domaine des transports.....	175
2. Mieux encadrer la sous-traitance	177
a) Une forte demande des salariés.....	177

b) Limiter les excès de la sous-traitance en cascade et renforcer les contrôles	181
B. L'INCENDIE DE L'USINE LUBRIZOL, NOUVEAU RÉVÉLATEUR D'UN MANQUE DE CULTURE DU RISQUE ET D'UNE DEMANDE D'INFORMATION NON SATISFAITE DE LA POPULATION.....	183
1. <i>Répondre à l'inquiétude des citoyens face aux risques industriels</i>	<i>183</i>
a) Un droit à l'information en matière de risques industriels, priorité affichée du droit européen et national.....	184
b) Les principales instances de concertation du public critiquées dans leur gouvernance et leur fonctionnement.....	186
c) Une participation du public menacée.....	191
2. <i>S'appuyer sur les élus locaux pour faire émerger une véritable culture du risque dans les territoires</i>	<i>192</i>
a) Mieux associer les élus locaux à la mise en œuvre de la politique de prévention par les services de l'État.....	193
b) Soutenir les collectivités territoriales pour l'élaboration de leurs documents d'information et de sauvegarde.....	197
c) Privilégier une approche élargie des risques industriels sur des bassins de vie cohérents	202
d) Donner du sens à la prévention des risques dans le cadre des nouveaux mandats locaux	203
3. <i>Développer une culture du risque auprès du grand public afin de retisser des liens entre le territoire et son industrie</i>	<i>204</i>
a) Développer les exercices pour acculturer la population à l'existence des risques industriels et technologiques	206
b) Moderniser le fonctionnement et la gouvernance des instances d'information et de concertation.....	209
c) Accroître l'information des salariés.....	210
 CONCLUSION GÉNÉRALE	213
 ANNEXES	215
• ANNEXE 1 LA PRÉVENTION DES ACCIDENTS INDUSTRIELS EN FRANCE	216
• ANNEXE 2 LA PRÉVENTION DES ACCIDENTS INDUSTRIELS ET L'INFORMATION DU PUBLIC : ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE	229
• ANNEXE 3 RISQUE INDUSTRIEL ET RISQUE DE DÉSINDUSTRIALISATION.....	260
• ANNEXE 4 TRAITEMENT DES EAUX D'EXTINCTION DE L'INCENDIE	263
• ANNEXE 5 COMMUNICATION DE CRISE ET RÉACTIONS SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX	264
• ANNEXE 6 TABLEAU DE RÉPARTITION DES CSS ET S3PI PAR DÉPARTEMENTS	274
• ANNEXE 7 RAPPEL DE LA CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS.....	277
 EXAMEN EN COMMISSION.....	279
 LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	295
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	297

SYNTHÈSE

Le 26 septembre 2019, l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen est venu rappeler à tous et de manière spectaculaire, les risques liés à l'exploitation des sites industriels les plus dangereux.

Si aucun mort ni blessé direct n'a heureusement été déploré, cet accident a frappé de plein fouet et durablement la population rouennaise et, au-delà, l'ensemble des citoyens vivant à proximité immédiate ou plus lointaine d'un des 1 200 sites Seveso répartis sur l'ensemble du territoire national.

C'est aussi le premier accident industriel de grande ampleur depuis l'inscription de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité. C'est enfin l'un des premiers accidents industriels majeurs de l'ère des réseaux sociaux et le « bruit médiatique » (200 000 tweets en 24 heures, plus de 20 000 documents à ce jour) qu'il a suscité a révélé la défiance de la population à l'égard de la parole publique et une très forte anxiété des citoyens par rapport aux conséquences sanitaires de l'accident.

Quelles qu'aient été la stupeur et l'inquiétude qu'il a suscitées, il était indispensable que la commission d'enquête dépasse le seul cas de l'incendie de l'usine Lubrizol. Elle devait donc non seulement évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de cet accident, mais aussi proposer des pistes d'amélioration de la politique de prévention des risques industriels et de contrôle des installations classées.

La politique de prévention des risques recouvre des réalités différentes en fonction de la nature de ces risques, naturels ou industriels et technologiques. Toutefois, les constats et recommandations déjà formulés par le Sénat à l'occasion de ses travaux sur ces sujets (la tempête Xynthia ou les risques climatiques par exemple) s'orientent dans une seule et même direction : il est plus que jamais impératif que la population ne soit plus placée dans la situation de subir ces accidents mais les pouvoirs publics doivent s'armer pour les prévenir et les prévoir, y faire face dans l'instant et en gérer les conséquences sur le long terme.

*

À l'issue de ses travaux, la commission d'enquête dresse les principaux constats suivants.

L'accident de Rouen souligne le manque criant de la culture de la sécurité et du risque industriel. Aujourd'hui, 90 % des Français se sentent mal informés sur les risques que présentent les installations industrielles et

chimiques et 10 % à peine affirment savoir comment réagir si un accident se produisait près de chez eux !

Les résultats de la consultation des élus locaux réalisée par la commission d'enquête sur la plateforme dédiée du Sénat confirment ce constat préoccupant : **62 % des élus font part d'un manque d'information sur les risques industriels et 78 % sont peu ou pas associés aux exercices de sécurité civile.**

Pour la commission d'enquête, **le public - y compris les riverains des installations les plus dangereuses - est donc le grand absent des politiques de prévention des risques.** L'accident de Rouen révèle **une demande sociale non satisfaite.**

Pourtant, la France s'est dotée d'une gamme complète d'outils et de structures garantissant l'information et la participation du public. Mais la composition de ces structures est déséquilibrée au profit des services de l'État et pâtit **d'un manque d'animation locale et nationale très préjudiciable à l'information du public.**

L'organisation française de la gestion de crise est pour sa part adaptée à la réalité des risques industriels et technologiques. Les décisions et mesures prises par le préfet de la Seine-Maritime pour le traitement opérationnel de la crise *stricto sensu* sont rétrospectivement pertinentes, justifiées et proportionnées à la réalité des risques encourus par la population. Des correctifs doivent toutefois être apportés au cadre juridique pour **garantir la proportionnalité des moyens publics engagés en soutien des exploitants dans le traitement des accidents industriels, en particulier du risque incendie,** première source d'accident.

Dans ce cadre, **il est essentiel d'achever la formalisation des plans de prévention des risques industriels et de développer massivement l'information du public,** en particulier des riverains de sites Seveso : à ce jour 92 % des plans particuliers d'intervention (PPI) préparés par l'État sont élaborés et près de 80 % des communes concernées par un plan communal de sauvegarde (PCS), soit 9 569 collectivités, l'ont élaboré, et jusqu'à 85 % en Seine-Maritime.

Surtout, l'incendie de Rouen a révélé **une difficulté pour l'administration d'accéder en temps réel à l'information sur la localisation et la composition des produits stockés** dans un site Seveso seuil haut, faute, parfois, de connaissance précise par les industriels eux-mêmes de l'état de leurs stocks ou d'accès aux données : **rendre obligatoire un état des stocks précis et à jour est une priorité.**

Cet accident a démontré une fois de plus **les défauts majeurs du système national d'alerte et d'information des populations,** qui s'appuie encore trop largement sur un système de sirènes dépassé. Alors que le Sénat, il y a dix ans déjà, avait souligné l'intérêt de se doter d'un système de

cell broadcast, la commission d'enquête appelle l'État à **mettre en œuvre sans attendre ce volet mobile de l'alerte des populations.**

Sur le fond, **la communication de crise des services de l'État a montré ses limites par son incapacité à informer le public de façon claire, prescriptive et pédagogique et à utiliser efficacement l'ensemble des canaux de distribution disponibles** (radio, télévision, presse, réseaux sociaux). Il est donc urgent de **revoir la doctrine de communication de crise de l'État. Vouloir rassurer à tout prix fait perdre de vue l'objectif principal : informer le plus clairement possible et en temps réel, quitte à adapter la communication publique en fonction du déroulé des événements.**

La politique de prévention des risques industriels déployée depuis 40 ans en France laisse apparaître des angles morts importants et inacceptables. Depuis quinze ans, les effectifs des services chargés de la police des ICPE ont augmenté alors que le nombre de contrôles a pratiquement été divisé par deux. Cette évolution rend **peu réaliste l'objectif d'augmentation de 50 % des contrôles d'ici 2022 à effectifs constants** affiché par la ministre de la transition écologique et solidaire. En outre, les crédits budgétaires alloués par l'État à la prévention des risques technologiques diminuent tendanciellement depuis plusieurs années.

La juxtaposition d'activités industrielles soumises à des régimes différents représente une difficulté supplémentaire pour la politique de prévention des risques et les programmes d'inspection des ICPE sont clairement insuffisants : un établissement déclaré peut *a priori* rester indéfiniment soumis à un régime inapproprié ; au nom du principe d'antériorité un site industriel peut continuer à exercer son activité à proximité immédiate d'une installation dangereuse ; une gare de triage peut permettre d'entreposer des matières dangereuses sans véritable contrôle.

Le nombre réduit de sanctions prononcées, leur faiblesse et le taux de classement sans suite plus élevé pour les infractions environnementales que pour la moyenne sont perçus par certains observateurs comme le signe **d'une forme d'indulgence des pouvoirs publics vis-à-vis des industries** et ce soupçon affecte la crédibilité de la politique de prévention, notamment la détermination de l'État à en assurer le respect : **trop souvent, les recommandations et prescriptions formulées par les services de l'État ne sont pas suivies d'effet**, sans que personne ne semble s'en inquiéter.

Ainsi, l'entreprise Lubrizol, marquée par d'autres incidents, avait fait l'objet de plusieurs contrôles depuis 2017. Pourtant, l'arrêté de mise en demeure de l'entreprise daté du 8 novembre 2019, fait état de manquements persistants à des prescriptions formulées avant l'incendie du 26 septembre 2019.

Pour autant, **la perspective de création d'une autorité administrative indépendante (AAI) spécialisée dans le contrôle des**

établissements Seveso ne présente aucune plus-value évidente en matière de risques industriels, contrairement à la mise en place d'un véritable bureau d'enquête accidents. L'existence d'une telle structure créerait une discontinuité au sein des installations classées, entre les établissements Seveso d'une part et les autres ICPE d'autre part. Cette rupture serait d'autant plus arbitraire qu'en cas d'évolution des quantités de substances stockées, un établissement pourrait rapidement basculer d'une autorité à l'autre. Cette réforme romprait donc le *continuum* actuel entre les différents régimes de contrôles et risquerait d'entraîner une perte de mémoire des risques. **Plutôt qu'envisager des changements de gouvernance, il convient de s'appuyer sur les structures existantes en renforçant les moyens humains et financiers consacrés à l'application des mesures prises en matière de prévention.**

Les **manquements constatés dans la gestion des conséquences sanitaires de l'accident** constituent la suite logique des erreurs des premiers jours : dépourvue d'informations essentielles quant à la nature des produits brûlés et aux effets cocktail susceptibles d'avoir été engendrés par l'incendie, l'Agence régionale de santé (ARS) n'a pu exercer sa mission dans les meilleures conditions possibles. Les retards constatés pour contrer les *fake news* véhiculées par les réseaux sociaux ont alimenté l'angoisse de la population quant aux dommages causés par l'accident sur leur santé.

Sur le plan administratif, **la multitude des intervenants a néanmoins laissé de côté certains maillons essentiels de la chaîne d'information** : à l'instar des élus locaux, les professionnels de santé les plus proches du terrain (médecins de ville, pharmaciens d'officine, infirmiers) ainsi que les intervenants à domicile **auraient davantage dû être associés dès le départ au suivi des dommages causés par l'accident.** En outre, l'appréhension de l'urgence sanitaire par l'unique prisme quantitatif du nombre de morts ou blessés est inacceptable et sous-estime largement les risques chroniques : **le principe de précaution aurait dû prévaloir.** C'est ce même principe qui doit guider le suivi sanitaire des populations à long terme : confiée à Santé publique France, **la mise en œuvre de l'enquête de santé** a été retardée ; elle **devra nécessairement s'accompagner de la mise en place de registres de morbidité.**

Très vite après l'accident, ses **conséquences économiques ont été prises en compte de manière spécifique** : forte de sa volonté affichée de se comporter en « bon voisin », Lubrizol a mis en place **deux fonds d'indemnisation à l'amiable, l'un pour les agriculteurs, l'autre pour les entreprises et les collectivités locales**, sous le regard bienveillant de l'État. S'il a permis à des victimes d'obtenir rapidement une indemnisation, **un tel mécanisme dérogatoire**, qui implique renonciation contractuelle à toute action contre Lubrizol, **laisse entière la question de la prise en compte des préjudices indirects.** En outre, non couverts par ces deux fonds, **les nombreux particuliers touchés par l'accident peuvent éprouver des difficultés à obtenir réparation de l'intégralité du préjudice qu'ils ont**

subi. Symbolique, cet état de fait conduit néanmoins à **adapter le droit des assurances afin de supprimer la franchise en cas d'accident industriel** et à étendre l'action de groupe.

Même s'il est aujourd'hui prématuré voire hasardeux de la mettre en cause, l'accident conduit à interroger de nouveau la **place de la sous-traitance** dans les processus industriels. Envisager des solutions irréalistes comme son interdiction reviendrait à méconnaître les apports économiques du tissu de petites et moyennes entreprises dans nos territoires. L'accident de Rouen incite plutôt à **privilégier une gestion des stocks de produits dangereux « juste à temps »**, plutôt que de recourir à l'entreposage systématique sur place. Par ailleurs, **l'activité de logistique doit être mieux encadrée** afin de limiter les risques qu'elle peut induire.

Enfin, même si **l'impact environnemental** immédiat de l'accident semble avoir été limité, la commission d'enquête s'inquiète que les conséquences des accidents industriels sur l'environnement soient largement ignorées. La prise en compte de cet enjeu dans les documents de prévention des risques doit nécessairement être renforcée.

*

Pour répondre à ces enjeux, **les recommandations de la commission d'enquête s'articulent en six axes :**

1. Créer une véritable culture du risque industriel
2. Améliorer la politique de prévention des risques industriels
3. Améliorer la gestion de crise
4. Assurer une meilleure coordination entre l'État et les collectivités territoriales
5. Indemniser l'intégralité des préjudices subis par la population
6. Appliquer le principe de précaution au suivi sanitaire des populations touchées par un accident industriel

GLOSSAIRE

- AASQA : association agréée de surveillance de la qualité de l'air
- ANCT : Agence nationale de cohésion des territoires
- Anses : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
- ARS : Agence régionale de santé
- ASN : Autorité de sûreté nucléaire
- BRGM : bureau de recherches géologiques et minières
- CADA : commission d'accès aux documents administratifs
- CAPTIV : centre antipoison et de toxicovigilance
- CASU : cellule d'appui aux situations d'urgence
- CDH : conseil départemental d'hygiène
- Cerema : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
- CGE : conseil général de l'économie
- CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable
- CHSCT : comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
- CIRE : cellule d'intervention en région
- CLIC : comité local d'information et de concertation
- CMIC : cellule mobile d'intervention chimique
- CMVOA : centre ministériel de veille opérationnelle et d'alerte
- COD : centre opérationnel départemental
- Coderst : conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
- COGIC : centre opérationnel de gestion interministériel des crises
- COZ : centre opérationnel de zone
- CRAPS : cellule régionale d'appui et de pilotage sanitaire
- CSPRT : conseil supérieur de la prévention des risques technologiques
- CSE : comité social et économique
- CSS : commission de suivi de site
- CSSCT : commission santé, sécurité et conditions de travail

CUMP : cellule d'urgence médico-psychologique
DDAE : demande d'autorisation d'exploiter
DDRM : document départemental sur les risques majeurs
DDSP : direction départementale de la sécurité publique
DGAL : direction générale de l'alimentation
DGCCRF : direction générale de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes
DGPR : direction générale de la prévention des risques
DGS : direction générale de la santé
DGSCGC : direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DICOM : délégation à l'information et à la communication
Dicrim : document d'information communal sur les risques majeurs
Disen : délégation interservices de l'eau et de la nature
DOS : direction des opérations de secours
Draaf : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRAC : direction régionale des affaires culturelles
Dreal : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEE : direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie
EDCH : eau destinée à la consommation humaine
EDD : étude de dangers
EI : étude d'impact
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EQRS : évaluation quantitative des risques sanitaires
ESR : établissement de santé de référence
FDS : fiche de données de sécurité
FGAO : fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages
FMSE : fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental
GALA : gestion de l'alerte locale automatisée
GAST : groupe d'alerte en santé-travail

IAL : information des acquéreurs et locataires
ICPE : installation classée pour la protection de l'environnement
ICSI : Institut pour une culture de la sécurité industrielle
IEM : interprétation de l'état des milieux
Ineris : Institut national de l'environnement industriel et des risques
IRMa : Institut des risques majeurs
IRSN : Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
LCPP : laboratoire central de la préfecture de police de Paris
MASC : mission d'appui en situation de crise
MASE : manuel d'amélioration sécurité des entreprises
ORSEC : organisation de la réponse de sécurité civile
PCO : poste de commandement opérationnel
PCS : plan communal de sauvegarde
PICS : plan intercommunal de sauvegarde
PLU : plan local d'urbanisme
POI : plan d'opération interne
Polmar : pollution maritime
PPI : plan particulier d'intervention
PPRN : plan de prévention des risques naturels
PPRT : plan de prévention des risques technologiques
RNA : réseau national d'alerte
SAIP : système d'alerte et d'information des populations
SDIS : service départemental d'incendie et de secours
SIDPC : service interministériel de défense et de protection civile
SIG : service d'information du Gouvernement
SIRACEDPC : service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civiles
SNDS : système national des données de santé
SPF : Santé publique France
SPPPI (ou S3PI) : secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels
URML : union régionale des médecins libéraux
URPS : union régionale des professionnels de santé

VDIP : véhicule de détection, d'identification et de prélèvement

ZDS : zone de défense et de sécurité

LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Créer une véritable culture du risque industriel

- **Inscrire la formation aux risques industriels dans le code de l'éducation ;**
- **Organiser régulièrement des exercices grandeur nature, notamment inopinés, qui associeront l'ensemble de la population ;**
- **Développer les initiatives type « portes ouvertes » dans les usines du territoire afin qu'elles deviennent acteurs de la diffusion de la culture de la sécurité ;**
- **Diversifier la composition et les missions des structures de concertation (Coderst, CSS, S3PI) et assurer une présence régulière et représentative des publics concernés (élus, riverains, population exposée en second rideau, associations de protection de l'environnement) ;**
- **Créer une association nationale de coordination de l'ensemble des structures de concertation et de participation du public en matière de risques majeurs.** Partager les bonnes pratiques recensées dans les territoires et identifier les tendances de fond dans les attentes de la population en matière d'information ;
- **Prévoir la participation des exploitants au sein des commissions de suivi de site (CSS) uniquement avec voix consultative dans les cas où celles-ci sont amenées à émettre un avis et renforcer les CSS comme outil de contrôle citoyen.**

2. Améliorer la politique de prévention des risques industriels

- *Mieux prévenir les risques d'accident*
 - **Renforcer les obligations des exploitants en matière de lutte contre les incendies et les contrôler régulièrement ;**
 - **Obliger les exploitants d'établissements Seveso et des installations classées situées à proximité immédiate à tenir à tout moment à disposition des autorités un inventaire exhaustif et à jour des substances stockées (nature, quantité et localisation) dans un format facilement exploitable ;**
 - **Renforcer les exigences de formation et de certification de la profession de logisticien dans le domaine du stockage des**

produits dangereux. Fixer les obligations et responsabilités de chacune des parties au sein de contrats-types ;

- **Rendre obligatoires les exercices hors heures ouvrées sur les sites Seveso seuil haut ;**
- **Mettre à disposition des industriels les enquêtes des Dreal et de l'inspection des installations classées pour partager les enjeux de sécurité ;**
- **Définir un plan pluriannuel de renforcement des effectifs de l'inspection des installations classées, cohérent avec des objectifs ambitieux et précis en termes de nombre et de qualité des contrôles, priorisant les plateformes industrielles à forts enjeux ;**
- **Transmettre systématiquement les résultats des contrôles opérés par l'administration dans les sites Seveso seuil haut aux représentants des salariés.**

- ***Mieux contrôler les risques industriels***

- **Approuver, d'ici la fin 2020, l'ensemble des PPRT encore en cours d'élaboration et fixer des objectifs pluriannuels de mise en œuvre des PPRT approuvés ;**
- **Redéployer les crédits dédiés à l'élaboration des PPRT en créant un mécanisme d'avance aux particuliers pour faciliter leur mise en œuvre ;**
- **Proroger le crédit d'impôt en faveur des ménages qui réalisent des aménagements liés à la mise en œuvre des PPRT ;**
- **Mettre à l'étude un dispositif de soutien aux entreprises et collectivités dont la taille et les capacités financières compromettent leur mise en sécurité dans un délai raisonnable ;**
- **Développer les mutualisations entre industriels couverts par un même PPRT. Imposer la formalisation de conventions entre exploitants d'une part, entre les exploitants et les SDIS d'autre part sur les sites particulièrement sensibles identifiés par l'inspection des ICPE ;**
- **Augmenter le niveau des sanctions administratives encourues et définir une politique de répression plus réactive et ferme des manquements persistants et des infractions constatées ;**
- **Contrôler les ICPE déclarées à proximité immédiate des établissements Seveso, pour vérifier l'adéquation de leur régime et des prescriptions qui leur sont imposées ;**

- **Mieux encadrer la sous-traitance des activités dangereuses :** limiter à trois le nombre maximum de niveaux de sous-traitance et élargir le contrôle des Dreal aux activités liées à la sécurité chez les sous-traitants des exploitants Seveso ;
- **Veiller au respect du principe de non-régression** afin de **prévenir tout recul en matière de maîtrise des risques ;**
- **Encourager l'élaboration des plans communaux de sauvegarde (PCS) au niveau intercommunal et la mise en place d'une direction des risques dans toutes les grandes intercommunalités.**

3. Améliorer la gestion de crise

- **Clarifier et moderniser au plus vite la doctrine de communication de l'État, à l'échelle centrale et déconcentrée :** mieux préparer la survenue d'accidents industriels par des exercices réguliers ; poursuivre la formation continue des agents susceptibles de communiquer lors d'une crise ; mieux séquencer les messages à délivrer en fonction des canaux de distribution disponibles et des publics et donner une orientation claire aux acteurs locaux ;
- **Tester en grandeur réelle, d'ici 2021, le dispositif de *cell broadcast*** et en tirer les enseignements en termes d'alerte des populations et de comportements à adopter ;
- **Suivre en temps réel l'activité des réseaux sociaux** de façon à identifier très en amont les attentes du public et la diffusion de fausses nouvelles, et adapter le contenu et la temporalité des messages à délivrer en conséquence ;
- **Transmettre l'information de crise à l'ensemble des professionnels de santé et aux intervenants à domicile.**

4. Assurer une meilleure coordination entre l'État et les collectivités territoriales

- **Renforcer l'articulation entre plan particulier d'intervention et plan communal de sauvegarde** pour améliorer la coordination des actions de l'État et des collectivités territoriales dans la réponse opérationnelle et pour renforcer l'appropriation de la gestion des risques industriels et technologiques par les élus ;
- **Associer systématiquement les élus aux exercices menés en application des PPI, les tenir informés des retours d'expérience de ces entraînements ;**

- **Communiquer aux élus les principales conclusions des contrôles d'ICPE organisés sur leur territoire ;**
- **Renforcer l'aide technique apportée aux communes par les services de l'État pour accompagner l'élaboration des PCS et des Dicrim, y compris pour les collectivités s'engageant dans cette démarche de façon volontaire ;**
- **Élargir l'approche des territoires concernés par les risques industriels, en intégrant les élus des communes voisines d'établissements Seveso, aussi bien en matière d'information préalable que de communication de crise.**

5. Indemniser l'intégralité des préjudices subis

- **Clarifier le code des assurances (art. L. 121-1) pour garantir aux victimes la possibilité de bénéficier d'un remboursement amiable du montant de la « franchise » prévue dans le contrat d'assurance ;**
- **Adapter l'action de groupe pour réparer efficacement les préjudices matériels de faible montant - en deçà des « franchises » - subis par les riverains en cas d'accident industriel.**

6. Appliquer le principe de précaution au suivi sanitaire des populations touchées par un accident industriel

- **Ouvrir, à l'échelle du département de la Seine-Maritime, deux registres de morbidité, l'un relatif aux cancers généraux, l'autre aux malformations congénitales ;**
- **Mettre en place une cohorte de population composée de l'ensemble des personnes intervenues au cours de l'incendie et les soumettre à un programme de biosurveillance ;**
- **Accélérer la publication du rapport de synthèse sur la qualité de l'air attendu de l'exploitant dans le cadre de la surveillance environnementale et organiser une nouvelle campagne de prélèvements sur les productions d'origine animale pour évaluer la présence de dioxines, furanes et PCB.**
- **Confier le suivi post-accident à une cellule locale réunissant l'ensemble des services déconcentrés de l'État ;**
- **Faire prévaloir un principe de précaution en cas d'atteinte à la santé publique, même lorsque cette dernière ne fait pas encore l'objet d'une certitude scientifique ;**

- **Organiser le partage des données recueillies par les différents experts sanitaires ;**
- **Simplifier les conditions de saisine de l'Anses en cas de crise sanitaire ;**
- **Assurer une meilleure coordination entre les ARS et les préfets, afin, notamment, qu'elles disposent en temps réel de la nature des produits stockés sur les sites Seveso.**

AVANT-PROPOS

Dans la nuit du 26 au 27 septembre 2019, à Rouen, un incendie d'une très grande ampleur a ravagé une partie des installations de l'entreprise chimique Lubrizol ainsi que les entrepôts de l'entreprise Normandie Logistique, situés à proximité immédiate. Si l'incendie proprement dit a été rapidement maîtrisé, le panache de fumée né de la combustion des substances entreposées s'est déployé sur une surface très étendue. L'incendie a eu des conséquences bien au-delà des zones couvertes par les dispositifs de protection prévus aux alentours des implantations des industries dangereuses.

Dès le 10 octobre, le Sénat, à l'unanimité des groupes politiques et des commissions permanentes, a décidé de créer une commission d'enquête chargée d'évaluer ces conséquences, mais aussi de proposer des pistes d'amélioration de la politique de contrôle des installations classées et de prévention des risques industriels¹.

La commission d'enquête s'est constituée puis a entamé ses travaux très rapidement : dès le 24 octobre, elle se rendait à Rouen pour entendre tous les acteurs intéressés par l'accident au plus près du terrain.

Elle a ensuite procédé à l'audition de près de 80 personnes, institutions, administrations, organismes publics ou associations et a adressé un grand nombre de questionnaires thématiques pour éclairer tel ou tel point. Elle a ainsi interrogé l'ensemble des préfets sur la mise en œuvre de l'instruction ministérielle du 2 octobre 2019, qui a constitué la première réponse du Gouvernement après l'accident.

Conformément à la mission constitutionnelle de représentant des collectivités territoriales reconnue au Sénat, elle a lancé une consultation en ligne afin de recueillir l'appréciation des élus locaux sur la politique de prévention des accidents industriels.

Par ailleurs, elle a réalisé une analyse approfondie de l'activité des réseaux sociaux consacrée à l'accident.

La commission d'enquête a achevé ses auditions le 26 février 2020. Le projet de rapport établi par ses deux rapporteurs devait être mis à disposition des membres de la commission à compter du 25 mars et la réunion de la commission consacrée à l'examen du rapport était prévue le 1^{er} avril 2020, quelques jours avant qu'elle prenne juridiquement fin.

¹ Dans le présent rapport, la notion de « risques industriels » est utilisée pour désigner ceux associés aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), en particulier aux établissements Seveso, plutôt que celle de « risques technologiques », souvent employée pour désigner un périmètre élargi d'installations, intégrant les sites nucléaires.

Entre temps, la France s'est retrouvée en état d'urgence sanitaire. À ce titre, une mesure générale de confinement a été décidée et seuls quelques déplacements strictement définis sont restés autorisés, conformément aux dispositions du décret du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus SARS-CoV-2 et du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Cette situation sans précédent rendait quasiment impossible la poursuite des travaux de la commission d'enquête selon le calendrier ordinaire. C'est pourquoi, l'article 22 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a porté à huit mois le délai au terme duquel les commissions d'enquête prennent fin.

Ce report a permis d'achever la mission de la commission dans de bonnes conditions. En revanche, la concomitance avec le déroulement de la crise sanitaire majeure que traverse notre pays ne devait pas conduire à modifier sensiblement le contenu du rapport. Elle ne pouvait faire oublier l'incendie de septembre 2019, surtout pendant la période de confinement : mentionnée par l'AFP, dans une dépêche du 24 mars, la persistance d'odeurs nauséabondes rendait l'aération des logements difficile, au moment où elle était le plus indispensable.

En outre, l'incendie du Lubrizol et la crise sanitaire liée au coronavirus posent l'un et l'autre la question de la préparation des services de l'État à la survenue d'une crise. Tout se passe comme s'ils étaient, chacun à leur échelle, les deux faces d'une même médaille - la défiance à l'égard de la parole publique : dans le premier cas, les pouvoirs publics ont été accusés de minimiser les conséquences de l'accident et présenter les résultats d'analyses pour expliquer l'absence de conséquence grave pour la santé n'a servi qu'à entretenir la méfiance de la population. Dans le second, à l'inverse, les pouvoirs publics, dans les premiers temps au moins, ont eu toutes les peines du monde à faire prendre conscience à l'opinion de la gravité de l'épidémie de Covid-19 et de la nécessité de respecter scrupuleusement les gestes barrières.

Cependant, porter un regard rétrospectif sur l'incendie de l'usine Lubrizol en le comparant à la crise sanitaire aurait conduit à formuler dès à présent et, donc, de manière très partielle, une appréciation sur la façon dont cette dernière a été gérée et la communication de crise organisée.

C'est pourquoi, sans méconnaître ce contexte général exceptionnel, ce rapport ne fait pas référence à la crise sanitaire du Covid-19, si ce n'est sur quelques points techniques (le dispositif d'alerte des populations par message sur téléphones portables par exemple) ou lorsque cela s'avère indispensable à la compréhension du calendrier des événements. Ainsi, la priorité accordée à la gestion de la crise sanitaire a logiquement compliqué le lancement de l'enquête de santé confiée à Santé publique France, initialement prévue en mars 2020.

PREMIÈRE PARTIE : L'IMMÉDIATE APRÈS-CRISE - LE TEMPS DE L'ÉVALUATION

Contrairement aux grandes crises sanitaires ou accidents industriels passés pour lesquels le Parlement a pu se mobiliser afin d'en analyser les causes et d'en évaluer les conséquences, **l'origine de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen n'est pas définitivement établie à ce jour**. Des éléments de l'enquête judiciaire en cours ont été évoqués dans la presse mais la commission d'enquête a souhaité dépasser le seul cas de l'incendie de l'usine Lubrizol, quelles qu'aient été la stupeur et l'inquiétude qu'il a suscitées.

En outre, l'évaluation des conséquences de l'accident est rendue délicate par la manière dont il est perçu car l'incendie s'est produit quelques années seulement après un autre incident : en 2013, du mercaptan, composé chimique très malodorant, fut accidentellement rejeté à l'atmosphère et ressenti de Londres à Paris¹. En présentation du film consacré à cet accident, le ministère de la transition écologique et solidaire écrit : « *Lors de certains accidents, il arrive qu'à la crise technique proprement dite vienne se superposer une crise médiatique. Et parfois, cette seconde crise prend une ampleur disproportionnée par rapport à la gravité réelle des conséquences de l'événement* »². Appréciation qui souligne combien l'analyse de l'incendie de 2019 s'inscrit dans un contexte particulier.

I. UN ACCIDENT INDUSTRIEL MAJEUR, SURMONTÉ GRÂCE À UNE GRANDE MAÎTRISE OPÉRATIONNELLE ET UNE FORTE RÉSILIENCE DES ACTEURS ENGAGÉS

A. CONFORTER LE DISPOSITIF DE GESTION OPÉRATIONNELLE DES ACCIDENTS INDUSTRIELS ET TECHNOLOGIQUES

1. Un engagement sans faille des intervenants opérationnels pour traiter l'incendie et ses conséquences immédiates

L'exercice consistant à analyser la gestion d'une crise, quelle qu'en soit la nature, est par essence délicat. Le caractère intrinsèquement **imprévisible** et **soudain** des crises industrielles, la **rapidité** nécessaire à leur traitement, qui conduit les autorités compétentes à faire des choix sans disposer de l'ensemble des éléments utiles à la prise de décision, et les **asymétries d'information** existant entre les exploitants impliqués et les

¹ Cf. *l'analyse détaillée de ce « Rejet prolongé de mercaptans depuis une usine chimique » par le Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industriels (Barpi)*. (https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/fiche_detaillée/43616-2/)

² <https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/video/films/film-de-lincident-a-la-crise-mediatique/>

acteurs publics (État, collectivités territoriales) compliquent la gestion de crise.

Lors de son déplacement sur le site de l'usine Lubrizol à Rouen le jeudi 24 octobre dernier, la commission d'enquête a pu échanger avec l'ensemble des acteurs concernés par cet accident industriel (salariés, intervenants du service départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime (SDIS 76), services de l'État, élus locaux). Si la gestion des conséquences de l'incendie apparaît perfectible sur de nombreux aspects, **la commission d'enquête tient à saluer le travail remarquable effectué pour le traitement opérationnel de la crise et l'engagement sans faille de tous les intervenants : salariés de l'usine Lubrizol, sapeurs-pompiers et personnels des services de l'État et des collectivités territoriales.**

La gestion de crise opérationnelle *stricto sensu* s'est déroulée dans une configuration classique, prévue par le code de la sécurité intérieure, et a permis d'éviter une catastrophe : l'action des forces de sécurité civile a permis de circonscrire le feu à 10 h 30, d'en être le maître, c'est-à-dire d'assurer sa non-propagation et sa non-reprise, à 13 heures et de l'éteindre à 15 heures.

Néanmoins, l'appui aux services déconcentrés, l'articulation entre différents documents de gestion opérationnelle et les moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) peuvent être améliorés.

a) Un incendie de grande ampleur maîtrisé dans des conditions difficiles

La gestion opérationnelle d'une crise industrielle recouvre la **prise d'informations** sur la réalité de l'accident, l'organisation de la **gestion** de l'événement, le **suivi des mesures** mises en œuvre et la **communication en temps réel** auprès des publics concernés¹.

Les décisions et mesures prises par le préfet lors de la survenance de l'incendie apparaissent rétrospectivement pertinentes, justifiées et proportionnées à la réalité des risques encourus par la population². Ce résultat confirme que l'organisation française en matière de sécurité civile permet de faire face à un accident industriel majeur ; la multitude des intervenants et des procédures révèle cependant un système complexe, dont l'articulation n'est pas exempte de critiques.

La prise en compte des risques industriels repose sur les **exploitants**, les **maires** des communes où des établissements industriels sont implantés et les **représentants de l'État** dans les départements, selon un **principe de gradation des risques**, notamment dans leur dimension géographique.

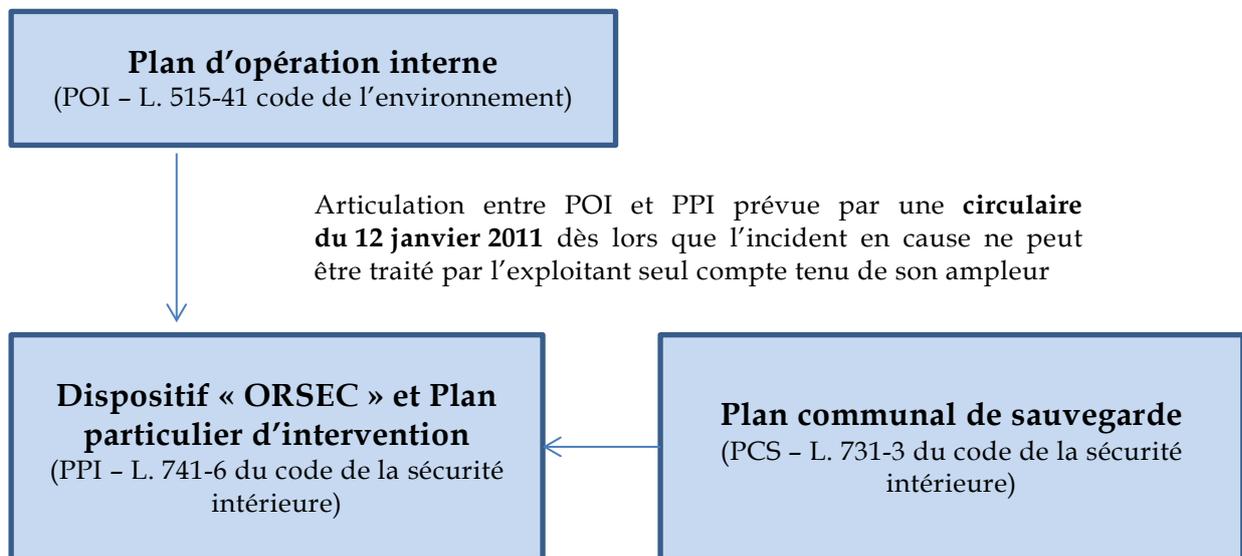
Les exploitants de sites Seveso seuil haut, comme l'usine Lubrizol de Rouen, sont soumis à des obligations renforcées en matière de gestion des

¹ Ce dernier point fait l'objet du II.B de la présente première partie.

² Voir la chronologie détaillée des événements en annexe au présent rapport.

risques¹. Dans ce cadre, ils sont tenus d'élaborer un **plan d'opération interne (POI)**, prévu par l'article L 541-41 du code de l'environnement². Ce document, qui correspond au **plan d'urgence interne** défini par l'article 12 de la directive Seveso, définit les mesures d'organisation, les méthodes d'intervention et les moyens nécessaires pour contenir et maîtriser les incidents et accidents en vue d'en minimiser les effets et dommages sur la santé publique, l'environnement et les biens. Le POI de Lubrizol a fait l'objet d'une mise à jour en **décembre 2018**, transmis à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et au SDIS le même mois.

En parallèle, les services de l'État élaborent un **plan particulier d'intervention (PPI)**, prévu à l'article L. 741-6 du code de la sécurité intérieure et correspondant au **plan d'urgence externe** défini par la directive Seveso, pour faire face à des risques particuliers et en l'occurrence à un risque de nature chimique. Selon les chiffres indiqués à la commission d'enquête par le ministère de l'intérieur, sur 678 établissements Seveso seuil haut, **92 % des PPI sont élaborés à ce jour**, 59 plans seraient en cours de rédaction et 37 établissements font l'objet d'une dispense d'élaboration, comme le prévoit la réglementation lorsque le danger présenté par l'établissement ne menace aucun enjeu extérieur³.



¹ La politique de prévention des risques industriels est présentée en annexe 1.

² L'article R. 741-39 du code de la sécurité intérieure renvoie au code de l'environnement la définition du contenu et des modalités d'établissement du POI. La référence devrait cependant être actualisée car cet article renvoie à l'article R. 512-29 du code de l'environnement, abrogé par l'article 6 du décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017. La référence au POI figure désormais à l'article R. 515-100 du code de l'environnement créé par l'article 2 du décret n° 2014-284 du 3 mars 2014.

³ Article R. 741-20 du code de la sécurité intérieure.

L'articulation entre POI et PPI est prévue par une circulaire du 12 janvier 2011¹. Interrogé par la commission, le groupe d'étude de sécurité des industries pétrolières (Gesip), association loi 1901, a indiqué que les interfaces entre le POI et le PPI sont précisées dans des guides méthodologiques dédiés, suivant le type d'établissement et les produits stockés². Ces guides indiquent notamment qu'il « *peut y avoir une **continuité à assurer entre POI, même de courte durée, et PPI. C'est pourquoi il peut être utile de faire figurer des scénarios PPI dans le document POI, par exemple dans la montée en puissance POI/PPI, et d'y écrire les actions de l'exploitant avant l'arrivée des secours publics, et ensuite en appui de ceux-ci*** ».

En vertu de son **pouvoir de police générale** défini à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, il revient au maire de « *prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires [...] les incendies, [...] de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* ». C'est la raison pour laquelle les communes comprises dans le périmètre d'un PPI doivent se doter d'un **plan communal de sauvegarde (PCS)**, depuis la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004³, dont l'élaboration, l'actualisation, la révision (au moins tous les cinq ans) et la mise en œuvre sont de la responsabilité du maire. A l'heure actuelle, **12 381 communes** sont tenues d'élaborer un tel plan, dont 1 200 communes concernées par un site Seveso seuil haut : à ce jour, **77 % des communes concernées par un PCS l'ont élaboré (9 569) dont 85 % des communes de la Seine-Maritime**. Par ailleurs, 2 000 communes ont réalisé un PCS sans pour autant y être soumises⁴.

Sur ce point, l'association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (AMARIS) a fait part à la commission d'enquête de sa **préoccupation concernant l'articulation entre le PCS et le PPI**. Elle indique notamment que « *les PCS ne sont pas réellement pris en compte, que ce soit lors de l'élaboration du PPI ou lors de son déclenchement en cas d'accident. Les moyens de gestion de crise ne sont pas coordonnés ou trop peu entre le SIDPC, le SDIS, les sites Seveso et les communes* ».

L'article L. 132-1 du code de la sécurité intérieure confirme la **compétence du maire** dans l'exercice des missions de sécurité publique et sa capacité à assurer la direction des opérations de secours sous réserve que l'accident ou le sinistre en cours ne dépasse pas les limites ou les capacités de sa commune. Dans ce cas, l'article L. 742-2 du même code et le décret

¹ Circulaire du 12 janvier 2011, relative à l'articulation entre le plan d'opération interne, l'intervention des services de secours publics et la planification ORSEC afin de traiter les situations d'urgence dans les installations classées.

² Guides 96/01, 96/02 et 2016/01.

³ Article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

⁴ L'application SYNAPSE, logiciel de cartographie de la sécurité civile partagé avec les préfetures, permet de suivre l'avancement des PCS réalisés, obligatoires ou non.

du 29 avril 2004¹ confie la **direction des opérations de secours au préfet**, qui dispose d'une grande latitude pour mobiliser les moyens de secours de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et acteurs privés².

Compte tenu de l'ampleur de l'incendie de l'usine Lubrizol de Rouen, le préfet a assumé ce rôle et a déclenché le **plan ORSEC (« organisation de la réponse de sécurité civile »)**³ ainsi que le **PPI** de Rouen⁴.

Selon les chiffres communiqués par la DGSCGC pour le département de la Seine-Maritime, **44 POI ont été activés depuis 2012, et 2 PPI ont été activés par le préfet**⁵.

Lubrizol : un accident industriel de grande ampleur, qui rappelle que le « risque 0 » n'existe pas

4 janvier 1966 : explosion de la raffinerie de Feyzin. 18 personnes dont 11 pompiers sont tuées et 84 blessées ;

12 octobre 1982 : incendie de la tour de contrôle d'un ensemble de silos à Metz. 12 personnes trouvent la mort ;

29 octobre 1987 : 38 000 habitants de Nantes sont évacués à la suite du dégagement d'un nuage toxique provenant d'un dépôt d'engrais ;

9 novembre 1992 : six personnes sont tuées à cause d'une fuite dans la raffinerie de la Mède, près de Marseille, et 37 blessées ;

21 septembre 2001 : 31 personnes sont tuées et des milliers d'autres blessées dans **l'explosion de l'usine AZF à Toulouse** ;

15 juillet 2009 : une explosion cause la mort de deux personnes au moment du redémarrage d'une plateforme pétrochimique de Total à Carling, six blessés sont également à déplorer.

L'organisation en matière de sécurité civile déploie classiquement un **poste de commandement opérationnel (PCO)**, au plus près de la zone du sinistre, un **centre opérationnel départemental (COD)**, qui permet de

¹ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

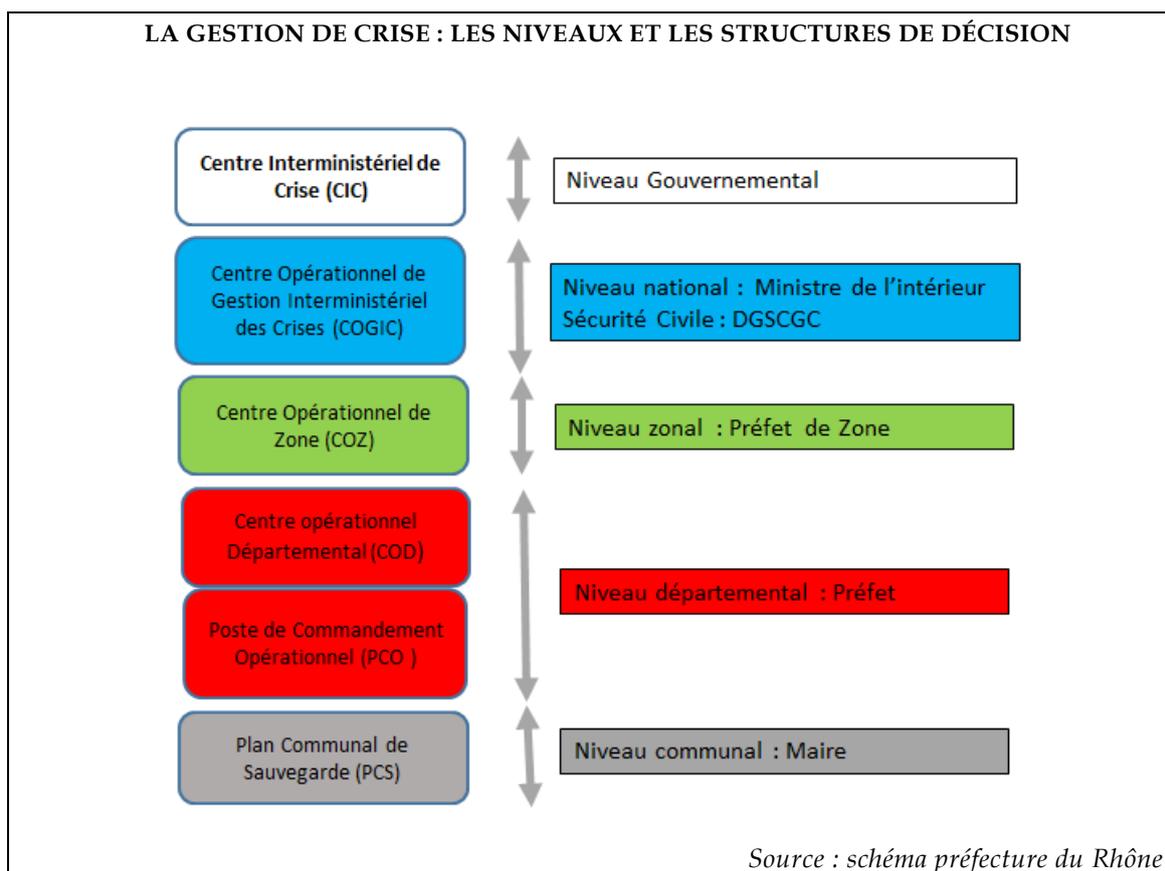
² Les articles L. 1424-3 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) déterminent les conditions d'emploi et de mobilisation des forces des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) par le maire et le préfet et renvoient à un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.

³ Article L. 741-1 du code de la sécurité intérieure.

⁴ Les accidents industriels et technologiques représentent 20 % des crises gérées par la sécurité civile du ministère de l'intérieur, selon les réponses apportées par le ministère au questionnaire de la commission d'enquête.

⁵ Répartition annuelle de leur activation : 2013 : 6 POI et 1 PPI (Lubrizol Rouen) ; 2014 : 6 POI ; 2015 : 6 POI ; 2016 : 1 POI ; 2017 : 5 POI ; 2018 : 8 POI ; 2019 : 9 POI et 1 PPI (Lubrizol Rouen) ; 2020 : 1 POI.

regrouper les représentants des personnes publiques et privées concernées¹, un **centre opérationnel de zone (COZ)** et le **centre opérationnel de gestion interministériel des crises (COGIC)** du ministère de l'intérieur. Lors de son audition devant la commission d'enquête, le directeur général de la sécurité civile et de la gestion de crise a d'ailleurs indiqué que « l'échelon zonal (devait) encore monter en puissance »².



Pendant l'incendie de Rouen, **le préfet a ainsi pu rassembler autour de lui** la police nationale, la gendarmerie, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Seine-Maritime, l'agence régionale de santé (ARS), la Dreal territorialement compétentes, la ville et la métropole de Rouen, Météo France, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) ainsi que des représentants de Lubrizol.

Une **visioconférence** ininterrompue s'est tenue entre le COGIC et le COZ à partir de 7 heures le jeudi 26 septembre et plusieurs vidéoconférences ont été organisées par le COGIC, notamment avec le centre ministériel de veille opérationnelle et d'alerte (CMVOA) du ministère de la transition écologique et solidaire. Par ailleurs, le préfet a vu son équipe renforcée par l'affectation temporaire d'un **sous-préfet supplémentaire** et d'une **attachée**.

¹ Article R. 741-9 du code de la sécurité intérieure.

² Audition du 21 janvier 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/ce_lubrizol.html

Interrogé par la commission, le préfet de la Seine-Maritime, a expliqué que l'affectation d'un sous-préfet visait à décharger le directeur de cabinet de tâches administratives (gestion des contentieux et demandes d'expertises notamment). Issue de la Direction de la communication du ministère de l'intérieur, l'attachée a renforcé les effectifs du service de la communication de la préfecture pendant deux semaines, afin, notamment, de répondre aux fausses informations diffusées sur les réseaux sociaux. En complément de sa réponse, le préfet a précisé à la commission que *« ces renforts ont été accompagnés par la présence successive de deux attachés entre la mi-octobre et la mi-décembre, pour un renfort portant sur les sujets administratifs, soulageant d'autant le cabinet du préfet et le siracedpc¹, surchargés »*.

En revanche, il n'a pas été fait usage de la mission d'appui en situation de crise (**MASC**), pourtant composée d'experts dont le profil aurait pu sembler utile à un préfet qui a publiquement fait part de sa solitude face à l'événement² : communiquant, logisticien, ingénieur, sous-préfet... Selon lui, *« la nature du sinistre, le déroulé de l'événement (feu éteint en 12 heures), la rapidité de sa maîtrise, et la disponibilité des mesures, en un mot le bilan connu le jour même, ne conduisaient pas à envisager la mise en place d'une MASC, dont la mobilisation répond réglementairement au triple objectif de renforcer le dispositif d'aide à la décision, de conseiller sur l'emploi de moyens extra-départementaux et de renforcer les capacités de synthèse et de remontées d'informations »*³.

La **DGSCGC** ajoute que le préfet a été en communication régulière avec **M. Pierre-Henry Brandet**, délégué à l'information et à la communication du ministère de l'intérieur. Enfin, le **service d'information du Gouvernement** a été sollicité pour préparer la page internet consacrée à l'accident de Rouen, mettre en place un numéro vert centralisé et assurer la mise en place de cellule « réplique », chargée de répondre aux fausses informations.

À la suite d'un premier accident survenu sur le site de Lubrizol à Rouen en janvier 2013 (fuite de mercaptan), le Gouvernement avait d'ailleurs transmis une **instruction aux services déconcentrés de l'État**⁴ pour **les encourager à recourir à l'appui technique des pôles inter-régionaux** consacrés aux risques accidentels des Dreal, des experts de sécurité civile des SDIS et de la cellule d'appui aux situations d'urgence de l'Ineris.

À Rouen le 26 septembre dernier, le préfet a fixé **deux objectifs principaux** dans la lutte contre l'incendie : en premier lieu, assurer la protection de la population et la sécurité des personnels d'intervention ; en

¹ Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civiles.

² Lors du déplacement de la commission à Rouen, Hervé Morin, président de la région Normandie avait pour sa part estimé que le préfet s'était retrouvé « seul au monde ».

³ Réponse écrite au questionnaire de la commission.

⁴ Instruction du Gouvernement du 12 août 2014 relative à la gestion des situations incidentelles ou accidentelles impliquant des installations classées pour la protection de l'environnement.

second lieu, éteindre le feu le plus rapidement possible sans générer de pollution importante. L'action des sapeurs-pompiers a donc visé en priorité à protéger les installations à risques sur le site et dans son environnement, pour éviter tout « effet domino ». Il a ainsi fallu réunir des capacités hydrauliques permettant de déverser **28 000 litres d'eau et de solution moussante par minute** pour venir à bout de l'incendie.

Un **dispositif très important** a été mis en place pour traiter un **incendie hors norme**, avec le soutien de la zone de défense et de sécurité (ZDS) Ouest et du COGIC :

- 276 sapeurs-pompiers, dont 188 du SDIS 76 ;
- 46 engins lourds ;
- près d'une centaine de policiers et une cinquantaine de gendarmes présents pour sécuriser le périmètre d'exclusion autour du site (300 mètres puis 500 mètres) ;
- une cellule mobile d'intervention chimique (CMIC) venue de l'Eure (27) ;
- un véhicule de détection, d'identification et de prélèvement (VDIP) des unités militaires de la sécurité civile de Nogent-le-Rotrou ;
- un binôme du laboratoire central de la préfecture de police de Paris (LCPP) avec un spectromètre de masse ;
- 2 hélicoptères de la sécurité civile, projetés par l'administration centrale (un Dragon de Seine-Maritime et un Dragon de la sécurité civile de Paris) ;
- des réserves d'émulseurs ;

Au total, l'incendie de Lubrizol aura mobilisé près de **970 sapeurs-pompiers** en cumulé, du fait des roulements, dont **900** de la Seine-Maritime et **70** en renforts extra-départementaux provenant de **six départements** différents : l'Eure (ZDS Ouest), des brigades des Yvelines et du Val d'Oise (ZDS Paris), des SDIS de l'Oise, du Nord et de la Somme (ZDS Nord)¹.

Les SDIS suivants ont été indemnisés par la DGSCGC en fin de gestion budgétaire 2019 sur la ligne des colonnes de renfort :

- SDIS 80 (département de La Somme) à hauteur de 10 499 euros
- SDIS 27 (département de l'Eure) : 5 303 euros
- SDIS 78 (département des Yvelines) : 44 191 euros
- SDIS 95 (département du Val d'Oise) : 24 442 euros
- SDIS 60 (département de l'Oise) : 20 805 euros

¹ La mobilisation de renforts complémentaires repose sur une procédure simple de demande directe de la préfecture de département auprès de la zone de défense et de sécurité à travers la sollicitation du centre opérationnel de zone (COZ) activé 24h/24.

Ce dispositif était d'autant plus nécessaire que le **schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)**¹ de la Seine-Maritime préparait le SDIS 76 à un incendie d'hydrocarbures sur une surface d'environ **1 500 mètres carrés**. Pour y faire face le SDIS 76 dispose de cinq citernes d'émulseurs de 6 000 litres, qui n'étaient pas suffisantes dans le cas d'espèce. La nécessité de recourir à des moyens zonaux et nationaux était donc clairement établie pour un incendie dépassant 5 000 mètres carrés.

Sous les réserves déjà formulées quant à l'absence de pertes humaines, **le bilan de l'accident est lourd** : environ **10 000 tonnes** de produits ont été brûlées, deux des trois entrepôts de Normandie Logistique ont été en grande partie détruits, le troisième totalement, et le site de l'usine Lubrizol est détruit à 10 % environ. Le plafond des fumées a atteint 400 mètres d'altitude pendant la nuit de l'incendie et le panache de fumée a atteint **20 kilomètres** de long pour **6 kilomètres** de large au plus fort de sa propagation.

En outre, pour faire face à un risque imminent de pollution de la Seine par le ruissellement de quantités importantes de polluants provenant de l'arrosage nécessaire à la maîtrise de l'incendie, **le préfet a activé le plan de pollution maritime (Polmar)**. Un barrage a été mis en place pour fermer le bassin dans lequel ces eaux de ruissellement se déversaient et les moyens du port du Havre et du port de Rouen ont pu être déployés. Les opérations de pompage se sont poursuivies jusqu'au début du mois d'octobre.

Sur ce point, le colonel Jean-Yves Lagalle, directeur du SDIS 76, a indiqué lors de son audition devant la commission d'enquête : « *actuellement, nous avons des conventions avec le port du Havre mais pas avec celui de Rouen, car la convention a été dénoncée en 2013 par le port autonome. Une nouvelle convention devrait être établie à compter de janvier 2020* »². Les autorités portuaires de Rouen doivent **repandre le dialogue pour la formalisation d'une nouvelle convention le plus rapidement possible**.

L'**action du conseil départemental** a permis d'assurer la continuité du service public, la sécurité sur les routes départementales, de même que la surveillance et le contrôle de l'ensemble des sites départementaux concernés par l'événement (collèges, centres médico-sociaux, bâtiments administratifs).

En lien avec les services académiques, les opérations de nettoyage ont été effectuées par des prestataires agréés dans tous les collèges et conformément aux préconisations des services de l'État. Dans les communes dont le maire a pris un arrêté de fermeture des **écoles**, des opérations similaires ont été réalisées. Au total, l'ensemble des établissements ont pu être traités en **moins de 48 heures**. Le département a également mobilisé son laboratoire agrovétérinaire pour apporter son concours aux services de l'État pour l'analyse des polluants.

¹ Article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales.

² Audition du 21 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191118/ce_lubrizol.html#toc11

Il est en revanche, important de tirer les enseignements de **deux points de préoccupation majeurs**.

En premier lieu, **la protection des personnels n'a pas été assurée dans les meilleures conditions possibles**, notamment s'agissant des agents des services de transport collectif de personnes et de l'Éducation nationale.

Le cas des **chauffeurs de bus** est révélateur des difficultés rencontrées dans la communication : la filiale de Transdev, TCAR, a relayé les informations transmises par la préfecture sur la non-dangerosité des fumées et maintenu ses services de transport. Selon *Le Canard Enchaîné*¹, 446 salariés de la TCAR sur 1 150 ont ensuite fait état de symptômes d'intoxication à l'infirmerie de l'entreprise. Un grand nombre d'entre eux ayant exercé leur droit de retrait, les services de transports urbains, qui fonctionnaient le matin du 27 septembre, n'étaient plus assurés l'après-midi.

De même, les directeurs **d'établissements scolaires** n'ont pas été avertis avant 9 heures le matin de l'incendie, *via* l'envoi d'un SMS du rectorat, des mesures à mettre en œuvre, tandis que des écoliers arrivaient tout de même au compte-goutte.

S'agissant des **équipements de protection des forces de l'ordre**, la DGSCGC indique que le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) a autorisé les effectifs en relève avant 8 heures à s'équiper de masques NRBC avec cartouches neuves : *« 25 masques de ce type se trouvaient à disposition localement à l'hôtel de police et ont pu, pour certains, être distribués aux fonctionnaires sur des points de barrage à la limite de la rive droite en particulier vers le pont Flaubert. Vers 8h30, il a ensuite demandé aux sapeurs-pompiers via le COD de mettre à disposition des masques "papier" de type FFP2 pour les policiers se trouvant sur les 17 points de barrage. Les pompiers ont donné leur accord et ont fait parvenir 100 masques de type FFP2 peu après 11h00. Un deuxième lot de 500 masques type FFP2 a été fourni à la demande du DDSP par les pompiers, ce qui a permis d'équiper les effectifs sur les points de bouclage statiques du périmètre LUBRIZOL durant le week-end et les jours suivants. L'escadron de gendarmerie mobile (EGM) de St Quentin était équipé de moyens de protection individuels, en l'occurrence de masques NRBC, récupérés le matin même dans les unités de gendarmerie, dès leur prise de service vers midi puis avec un complément en provenance du Groupement Blindé de Gendarmerie Mobile dans l'après-midi. Toutefois, l'escadron n'a finalement pas eu besoin d'utiliser ces moyens jusqu'à sa relève, pour se préserver des odeurs ».*

La commission d'enquête déplore également que l'incendie de l'usine Lubrizol ait révélé **un enjeu de disponibilité et d'accessibilité aux fiches produits** (fiches de données de sécurité) **de l'exploitant et un problème de localisation de ces produits en temps réel**.

Dès le 8 octobre, lors de son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la ministre de la

¹ Article du 30 octobre 2019.

transition écologique et solidaire Elisabeth Borne avait d'ailleurs indiqué : *« j'ai dit au PDG de Lubrizol, que j'ai rencontré, que je considérais que son entreprise n'avait pas été à la hauteur lors de la crise, en particulier parce qu'elle a mis du temps à fournir les listes des produits stockés »*¹.

Dans ses réponses au questionnaire de la commission d'enquête, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) indique qu'il est apparu qu'il était *« complexe (et donc long) pour les deux exploitants, en particulier dans un contexte d'intervention opérationnelle urgente des équipes pour traiter l'incendie en cours de disposer d'un état suffisamment précis de l'emplacement, bâtiment par bâtiment, à l'heure précise de l'incendie, des différents produits présents sur l'ensemble du site »*. Lors de son audition devant la commission d'enquête, Cédric Bourillet, directeur général a déclaré : *« au moment où l'on a demandé ces informations à Lubrizol et Normandie Logistique, en pleine nuit, alors qu'ils étaient en train de gérer l'incendie, de déplacer les fûts, ces entreprises n'étaient pas forcément en capacité de nous indiquer la quantité exacte contenue dans chacun des fûts. En pratique, leur capacité à donner cette information très rapidement en situation accidentelle s'est révélée insuffisante »*².

De même, lors de son audition par la commission d'enquête, M^e Arnaud Gossement, spécialiste du droit de l'environnement, a déclaré : *« dans cette affaire, un document me paraît fondamental : c'est la mise en demeure adressée par l'administration, le 8 novembre 2019, à Lubrizol et à Normandie Logistique. Cette mise en demeure demandait à l'exploitant de fournir des informations qu'il aurait dû fournir il y a plusieurs années ! L'exploitant n'est peut-être pas en faute - je n'en sais rien -, mais comment se fait-il que l'on demande des informations aussi importantes que le plan de défense incendie, le plan d'opération interne du site, l'étude de dangers, etc., une fois que la catastrophe a eu lieu ? Cela crée de la défiance et pose la question de l'application du droit de l'environnement par l'administration elle-même »*³.

Ce manque de disponibilité de l'information n'est pas acceptable au regard de la réglementation en vigueur et de la nécessité de protéger les intervenants de la sécurité civile. **Il est indispensable que les exploitants tiennent un inventaire régulier de la localisation de leurs produits**, bâtiment par bâtiment, pour les mettre à disposition des forces de sécurité civile le plus rapidement possible en cas de sinistre. L'étude des réponses aux questionnaires adressés à l'ensemble des préfets par la commission d'enquête montrera plus loin que ce manquement grave est malheureusement trop répandu.

En outre, les informations portées à la connaissance de la commission d'enquête démontrent que **certains services de l'État, notamment la police nationale et la gendarmerie, ne sont pas**

¹ Audition du 8 octobre 2019, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191007/devdur.html#toc3>

² Audition du 11 décembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191209/ce_lubrizol.html#toc3

³ Audition du 3 décembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191202/ce_lubrizol.html

systématiquement intégrés à la liste de diffusion de l'alerte au moment du déclenchement du POI dans le cadre des exercices de sécurité civile. Cette transmission est pourtant capitale car elle doit permettre aux services de l'État d'envisager l'activation éventuelle d'un PPI. Aussi, la commission d'enquête appelle les exploitants à veiller d'une part, à la **bonne transmission des informations** sur les accidents et incidents intervenant sur leurs sites à l'ensemble des services compétents et, d'autre part, à **prévenir systématiquement ces services des évolutions pratiques de leur organisation en matière de gestion de la sécurité des sites** (numéros d'urgence, identité des personnels en charge de la sécurité, laissez-passer...).

Recommandation : renforcer l'articulation entre plan particulier d'intervention (PPI) et plan communal de sauvegarde (PCS) pour améliorer la coordination des actions de l'État et des collectivités territoriales dans la réponse opérationnelle et pour renforcer l'appropriation de la gestion des risques industriels et technologiques par les élus.

b) Une catastrophe évitée qui ne doit pas masquer les importants besoins de financement des SDIS

Même s'il revêt un caractère tout à fait exceptionnel par son ampleur, l'incendie de l'usine Lubrizol montre que **les moyens des SDIS devront être maintenus et consolidés**. La programmation locale des besoins en équipements pourrait encore mieux intégrer cette dimension industrielle et technologique (masques, protections spéciales, instruments de prélèvements, bateau-pompe) en fonction des risques recensés sur le territoire.

Dans son rapport sur les conséquences du sinistre de l'usine Lubrizol, le président du conseil départemental de la Seine-Maritime indiquait « *le SDIS a subi des pertes en matériel significatives. La responsabilité de notre collectivité sera dès lors d'accompagner le SDIS afin qu'il recouvre toute son opérationnalité pour ce type de mission à l'avenir* »¹.

La commission d'enquête rappelle que les SDIS et l'ensemble des services de protection contre le risque incendie (centres communaux d'incendie et de secours) font aujourd'hui face à des enjeux très importants, comme l'ont relevé ces dernières années M. Jean-Pierre Vogel, rapporteur spécial sur les crédits de la protection civile au nom de la commission des finances et Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis

¹ 3^{ème} réunion ordinaire de 2019 – Rapport de M. le Président. Soutien du département aux populations touchées par les conséquences du sinistre de l'usine Lubrizol de Rouen.

sur ces mêmes crédits au nom de la commission des lois¹ : l'un est financier ; l'autre a trait au fondement même du modèle français de sécurité civile.

Depuis plusieurs années, les SDIS sont confrontés à un enjeu de **financement des investissements**.

Le budget consolidé des SDIS s'élève à près de **5 milliards d'euros** actuellement. Les dépenses des SDIS ont cependant diminué de 6,25 % en dix ans, en tenant compte de l'inflation. **Les dépenses d'investissement ont chuté de 20 % entre 2008 et 2017**. En outre, **la dotation de l'État aux investissements structurants des services d'incendie et de secours (SIS) a continuellement diminué** depuis sa création en 2017.

Au total, **les investissements des SDIS ne sont quasiment plus soutenus par l'État, qui ne réattribue plus à la sécurité civile les économies qu'elle lui a pourtant fait réaliser en 2016** avec le passage à la nouvelle prime de fidélisation et de reconnaissance (NPFR) à destination des sapeurs-pompiers volontaires. La sécurité civile a ainsi perdu plus de **60 millions en quatre ans**, comme le montre le tableau ci-après.

Estimation du différentiel entre les économies réalisées par l'État suite au passage à la NPFR et le montant de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS
(en millions d'euros)

	Estimation du coût de la NPFR pour l'État	Économies estimées pour l'État à la suite du passage à la NPFR sur la base du coût de la PFR pour l'État en 2015 (32 millions d'euros)	Montant de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS	Delta entre l'économie réalisée et le montant de la dotation
LFI 2017	3	29	25	4
LFI 2018	3,8	28,2	10	18,2
LFI 2019	2,8	29,2	10	19,2
PLF 2020	4	28	7	21
Total	13,6	114,4	52	62,4

Source : Sénat, commission des lois.

La **remise en cause du modèle français de sécurité civile**, second enjeu fondamental pour l'avenir des SDIS, pourrait rendre son financement non soutenable pour les collectivités territoriales² si rien n'est fait.

¹ Voir notamment le rapport spécial n° 140 (2019-2020) de M. Jean-Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019 et le rapport pour avis n° 146 (2019-2020) de Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2019.

² Les collectivités territoriales financent les SDIS dans les conditions prévues aux articles L. 1424-35 et suivants du CGCT. L'article L. 742-11 du code de la sécurité intérieure prévoit par ailleurs la

Ce modèle repose en effet sur une **part importante de volontaires** dans l'ensemble des sapeurs-pompiers (près de 80 %)¹. Or, la décision dite « Matzak » rendue par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) le 21 février 2018, a reconnu la qualité de travailleur à un sapeur-pompier volontaire belge. Deux ans plus tard, **aucune solution juridique n'a encore été mise en œuvre pour contrer l'élargissement de cette jurisprudence aux sapeurs-pompiers volontaires français**. Leur situation est pourtant suffisamment proche de celle de leurs homologues belges pour que les considérants de principe dégagés par la CJUE puissent, le cas échéant, leur être appliqués et le tribunal administratif de Strasbourg s'était d'ailleurs déjà prononcé en ce sens en novembre 2017.

Comme le soulignait la Cour des comptes dans un rapport de mars 2019, l'extension de cette décision à la France remettrait profondément en cause l'organisation et le fonctionnement des SDIS². Selon la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), elle supposerait un **accroissement de moitié, soit 2,5 milliards d'euros de plus, des dépenses des SDIS**, lié à la compensation des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires par des professionnels. **Cette perspective n'est pas soutenable, en l'état actuel, pour les collectivités territoriales et l'État doit clarifier sa position sans plus tarder.**

2. Sécuriser et contrôler les moyens d'intervention des exploitants

Lubrizol avait fait l'objet en avril 2017 d'une mise en demeure pour renforcer sa protection incendie. Selon les informations dont dispose la commission d'enquête, les aménagements réalisés après cette mise en demeure ont permis d'éviter que la catastrophe du 26 septembre ne produise un « effet domino » sur les sites voisins.

Si la probabilité d'un départ de feu en l'absence d'activité avait été estimée à une fois tous les 10 000 ans par l'Ineris, **la commission d'enquête constate que la réalité du risque incendie n'était pas suffisamment prise en compte par l'exploitant**. Elle souhaite donc que les obligations légales et réglementaires, de même que les contrôles de l'administration, soient

prise en charge par l'État de certaines dépenses lorsque les ressources propres d'un département ne lui permettent pas de faire face à une crise.

¹ Sur les 246 800 sapeurs-pompiers français, 193 800 (79 %) sont volontaires, 40 600 sont professionnels et 12 300 sont militaires. Ce modèle assure notamment un maillage plus fin des SDIS sur le territoire, et favorise des délais d'interventions satisfaisants : en moyenne, 13 minutes et 18 secondes s'écoulent entre l'appel et l'arrivée des secours, d'après les statistiques annuelles des SIS de 2018. La proportion de sapeurs-pompiers volontaires peut aller jusqu'à 90 % dans les départements les moins peuplés.

² Cour des comptes, Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de la sécurité civile, des défis à relever, des perspectives à redéfinir, mars 2019.

renforcés en ce qui concerne les **liquides inflammables** et que les **quantités d'émulseurs** à stocker sur site soient rehaussées.

a) Un accident qui rappelle l'importance de la prévention des incendies dans les exploitations industrielles

D'après son plan de prévention des risques technologiques (PPRT), le site de l'usine Lubrizol de Rouen était exposé à plusieurs risques :

- un **risque thermique**¹ (incendie) lié à une explosion ou à la combustion de produit inflammable ;

- un **risque mécanique** résultant d'une surpression² à la suite d'une onde de choc (déflagration, détonation, explosion de bacs de stockage, de mélangeurs, de réacteurs de fabrication) ;

- un **risque toxique**³, lié à la dispersion d'un produit ou, en cas d'incendie, lié aux fumées.

En l'espèce, dans le cas de l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen, les services d'intervention ont dû maîtriser **un risque thermique et un risque toxique**. Dans ses réponses au questionnaire de la commission d'enquête, le professeur André Picot, chimiste spécialisé en toxicologie, a classé les composés organiques des produits chimiques stockés chez Lubrizol et Normandie Logistique en **cinq catégories**, malgré des incertitudes persistantes :

- les **hydrocarbures classiques**, qui comportent de nombreux solvants notamment le benzène, ainsi que des carburants ;

- les **composés organo-halogénés**, peu abondants ;

¹ L'effet thermique est généré par le rayonnement thermique d'un incendie ou une explosion. Il est qualifié de continu pour des phénomènes de plus de deux minutes (feux de nappe, feux de solides et jets enflammés) et se traduit par un flux thermique exprimé en kW/m². Il est qualifié de transitoire quand il dure moins de deux minutes (boule de feu et feu de nuage) et se traduit par une dose thermique exprimée en [kW/m²]4/3.s. Une exposition des personnes peut conduire à des brûlures de la peau et des voies respiratoires (Source : MTES).

² L'effet de surpression est généré par le souffle d'une explosion. Il est principalement caractérisé par son intensité (exprimée en mbar). Les effets de la surpression sont principalement indirects, dus à la projection de débris des vitres ou à l'effondrement d'une partie de la structure dans les zones d'intensité les plus élevées. Dans ces mêmes zones, les effets peuvent également être directs et provoquer des lésions aux tympans et aux poumons (Source : MTES).

³ L'effet toxique est la conséquence du rejet accidentel de produit polluant sous forme de nuage gazeux, consécutif par exemple, à une rupture de tuyauterie, à la destruction de réservoir de stockage ou à un incendie. Il ne peut être qualifié indépendamment de la substance dispersée car les produits n'ont pas tous, à concentration égale, les mêmes effets sur l'être humain. Un nuage toxique rejeté dans l'atmosphère peut s'étendre et se déplacer sous l'effet des conditions météorologiques. Il aura un effet sur l'individu s'il atteint la zone ou l'environnement où il se trouve. Le nuage pénètre dans les bâtiments sous l'effet notamment du vent et de l'action de la ventilation, par toutes les ouvertures et les défauts d'étanchéité des constructions. Ses effets sur l'être humain dépendent de la toxicité des produits émis, de leur concentration dans l'air, et de la durée pendant laquelle la personne y est exposée (Source : MTES).

- les **composés organo-azotés**, classiques dans de nombreuses huiles industrielles ;

- les **composés organo-soufrés**, qui s'étaient déjà évaporés lors de l'incident de 2013 sur le site Lubrizol de Rouen ;

- les **composés organo-phosphorés**, particulièrement toxiques.

Lors de l'incendie de Rouen, les stocks de produits chimiques se sont embrasés, libérant une épaisse fumée noire très suffocante, à l'odeur âcre et persistante. **Cet incendie aurait peut-être pu être évité si l'exploitant avait accordé au risque incendie une attention plus importante.**

Certes, comme l'a rappelé avec insistance la direction de Lubrizol, **le site disposait de capacités supérieures** en eau à ce que prévoit la réglementation, en l'occurrence 2 000 mètres cubes *vs* les 720 mètres cubes, soit 360 mètres cubes pendant deux heures, prescrit par un arrêté préfectoral du 24 juillet 2019. De même, les salariés du site bénéficiaient de formations régulières pour faire face aux situations d'urgence. **Toutefois cette organisation apparaît perfectible.**

Le rapport de l'assureur FM Global du site Lubrizol de Rouen, relayé par Mediapart, **démontre que l'assureur avait signalé à plusieurs reprises des défaillances du système de prévention des incendies** qui, sans pouvoir être assimilées à des manquements à la réglementation des sites Seveso seuil haut, interrogent quant à l'implication réelle de l'industriel sur ce sujet. Le rapport indique notamment que « *le système de sprinkler du bâtiment A 5 (l'un des principaux bâtiments touchés par l'incendie du 26 septembre 2019) devrait être renforcé et transformé en système de déluge ou en système de préaction à mousse. Le système de rétention devrait aussi être amélioré* »¹. Lors de son audition par la commission le 26 février 2020, M. Patrick Le Dréau, directeur des opérations de Paris et représentant légal de la succursale française de FM Insurance Europe SA, a confirmé que **ce point avait été soulevé dès 2008**, c'est-à-dire lorsque cette société était devenue l'assureur des biens de Lubrizol.

Le rapport envisageait plusieurs *scenarii* de propagation d'un incendie et pointait la faible **résistance des grands récipients pour vrac (GRV)** qui « *fondraient rapidement libérant le liquide inflammable ou combustible, qui se répandrait alors au sol, créant un "feu de flaque"* ». **C'est ce qui s'est produit le 26 septembre dernier**, comme l'ont expliqué les sapeurs-pompiers du SDIS 76 lors de leur audition devant la commission d'enquête.

Cette analyse est confirmée par le rapport établi par le conseil général de l'environnement et du développement durable et publié début mars 2020 : les auteurs du rapport estiment que « *si le lieu exact et les causes de départ de l'incendie restent inconnus à ce stade, les raisons de son extension à*

¹ Source : Mediapart - Lubrizol : depuis 2008, son assureur signalait des défaillances incendie.

l'ensemble des stockages extérieurs, aux bâtiments NL Logistique et Lubrizol A4 et A5, puis de la formation d'un "lac de feu" autour du bassin de reprise ne semblent plus faire de doute :

- le feu prend à proximité du mur de séparation entre Lubrizol et NL Logistique, au voisinage de la cour carrée. Très vite, le comportement des IBC rend son développement non maîtrisable ;

- la nappe enflammée suit par gravité le réseau de drainage et de rétention de Lubrizol, par des caniveaux à ciel ouvert qui permettent la création d'un mur de flammes ;

- le feu s'étend aux IBC au fur et à mesure de sa progression ; certains fûts baignant dans la nappe de feu ou chutant s'ouvrent et libèrent également leur contenu ;

- la progression de la nappe étend l'incendie aux autres stockages (palettes, bâtiments NL Logistique, non équipés de protections, bâtiment A4, puis A5 après arrêt du sprinklage...);

- la nappe enflammée, alimentée également par les eaux d'extinction, s'écoule vers un bassin de relevage où le pompage est à l'arrêt, les drains débordent, forment un lac de feu qui progresse à l'ouest du bâtiment A5 et vers le parking du siège social de Lubrizol ; la progression de lac de feu n'a pu être maîtrisée que par la construction de barrages (merlons) en terre et un arrosage intense ».

Même si, comme l'a souligné Lubrizol dans un communiqué de presse du 7 février 2020, « les recommandations de FM Global identifient les opportunités d'amélioration et ne portent pas sur les exigences réglementaires », **l'entreprise n'a clairement pas suffisamment anticipé le risque incendie**, considérant sans doute que celui-ci était moins stratégique en termes de sécurité et moins lourd de conséquences en matière financière.

Dans l'**instruction du Gouvernement du 31 décembre 2019** relative aux actions nationales de l'inspection des installations classées pour l'année 2020, la **prévention des incendies** est mise en avant : « *il est opportun de fixer pour l'année 2020 une thématique particulière d'inspection sur le dimensionnement et la conception des zones de rétention (cuvettes notamment) et des conduites d'écoulement des fluides collectés par les rétentions, tant à l'intérieur de bâtiments que pour les stockages en extérieur. Il s'agira notamment de confronter les éléments présentés par l'exploitant dans des documents comme les études de dangers, avec la réalité du terrain, pour apprécier l'effectivité des mesures prises pour limiter les conséquences d'un incendie de liquides inflammables ou de liquides combustibles. Une attention particulière sera apportée au cheminement suivi par les liquides potentiellement en feu, à la limitation de la surface totale en feu (essentielle à la facilité d'intervention des secours), au dimensionnement et à la localisation des volumes destinés à la rétention sur une longue durée, à leur disponibilité effective en cas d'incendie, etc. Un nombre de visites au moins égal à trois fois le nombre de départements de la région est attendu par région* ».

Lors d'un **déplacement dans le Rhône** le 6 février dernier, la commission d'enquête a pu échanger avec les services de l'État sur la mise en œuvre de **l'instruction du Gouvernement du 2 octobre 2019**¹. Il incombe ainsi aux préfets de département de rappeler aux exploitants leur pleine responsabilité en matière de conformité à la réglementation en vigueur, d'inviter les exploitants à prêter une attention particulière au caractère opérationnel de leurs mesures de prévention, de leur demander de prévoir des exercices la nuit et en fin de semaine et de les sensibiliser à l'importance du partage de connaissance du risque, en particulier pour les équipes d'intervention.

Trois points principaux ressortent de la consultation des exploitants des sites Seveso implantés en région Auvergne-Rhône-Alpes : en premier lieu, de nombreux sites n'ont jamais réalisé **d'exercices en périodes non ouvrées** même s'ils s'y sont engagés à en mener à l'avenir ; en second lieu, **l'état des stocks de produits dangereux** est globalement connu mais il existe bel et bien une problématique de connaissance des emplacements exacts des produits sur les sites et d'accès à ces données à toute heure ; enfin, des écarts entre sites ont été identifiés quant à la capacité de gérer un accident, notamment pour les exploitants de sites équipés de systèmes d'extinction automatique des incendies (sprinklers).

À la suite de la présentation des conclusions du rapport de la **mission d'inspection CGEDD - CGE** diligentée pour tirer les enseignements de l'accident de Rouen et des propositions émises par le **Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT)**² le 13 janvier dernier, la ministre de la transition écologique et solidaire a présenté un plan d'action en trois axes. Ce plan comporte un volet dédié à la prévention des incendies et prévoit **quatre mesures principales** :

- revoir les mesures de **compartimentage**, la disposition des stockages de produits et la conception des cuvettes de rétention ;
- systématiser **l'inspection** de l'ensemble des installations classées dans un rayon de 100 mètres autour des sites Seveso, en particulier des établissements soumis au régime de déclaration ou de ceux qui ont fait l'objet d'un droit d'antériorité ;
- identifier en amont des **capacités suffisantes d'eau** d'extinction et **d'émulseurs** pour que les pompiers en disposent rapidement en cas d'incendie ;

¹ Cette instruction précise les points de vigilance sur lesquels l'attention des préfets est attirée pour sensibiliser les exploitants des sites Seveso, notamment la conformité des installations au regard des engagements pris dans l'étude de dangers, l'adaptation des moyens d'intervention en cas d'accident, la sensibilisation à la nécessité de mener des exercices de préparation aux situations d'urgence en dehors des heures ouvrées et l'importance du partage de la connaissance des risques industriels. Tous les exploitants de sites Seveso implantés sur le territoire de la région ont adressé leurs réponses au préfet.

² Voir les articles D. 510-1 et suivants du code de l'environnement.

- imposer des **exercices** une fois par an aux sites Seveso seuil haut.

Ces mesures vont évidemment dans le bon sens mais il est indispensable que les entreprises exploitant des sites Seveso seuil haut et, d'une manière générale, toutes les ICPE en fonction du niveau de risque, disposent de personnels formés à la prévention et à la gestion du risque incendie. Le compte personnel de formation des salariés peut utilement être mobilisé à cet effet.

b) L'enjeu-clé de l'approvisionnement en eau et en émulseurs

La **présence de la Seine** à proximité du site a permis d'augmenter les capacités d'intervention mais l'accident de l'usine Lubrizol met en lumière un **double enjeu de disponibilité** (rupture d'alimentation en eau) et de **qualité** (émulseurs) des moyens d'intervention de l'exploitant contre les incendies.

Dans ses réponses au questionnaire de la commission d'enquête, la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) a en effet indiqué que « *les sapeurs-pompiers ont manqué d'eau dans les premiers temps de l'intervention car le réseau interne du site Lubrizol n'a pas supporté les besoins hydrauliques des moyens opérationnels déployés par les sapeurs-pompiers (rupture du réseau interne à 4 h 15). L'alimentation a été complétée en se raccordant au réseau d'eau de la ville puis par des aspirations en Seine au moyen de 2 bateaux remorqueurs (début du captage en Seine à 5 h 00)* ».

Des contrôles plus substantiels doivent être développés : si les exigences en matière de capacités de stockage d'eau et d'émulseurs étaient bien respectées par Lubrizol, **dans les faits, les équipements n'étaient pas au niveau** (manque d'émulseurs, problème de débit d'eau). Ce point a été souligné par le colonel Jean-Yves Lagalle, lors de son audition par la commission d'enquête. Tout en estimant qu'il n'y avait eu « *aucun problème* », il a alors expliqué que « *pour éteindre un feu d'hydrocarbures, il faut de l'eau mais il faut aussi un émulseur, pour faire de la mousse. Sur un incendie d'hydrocarbures, de l'eau pure propage l'incendie. Le SDIS possède des capacités d'émulseurs, avec 5 citernes de 6 000 litres, mais ils n'étaient pas suffisants face à ce feu hors norme. Grâce à la réactivité des moyens zonaux et nationaux, nous avons bénéficié de citernes d'émulseurs venant d'autres SDIS. Lorsque l'ensemble des moyens ont convergé, le top mousse a été donné à 11 heures du matin. Avant ce moment, nous avons effectué trois replis successifs et nous avons protégé les installations alentour* ».

Dans son intervention devant le comité de transparence et de suivi mis en place par le gouvernement, le 18 novembre dernier, Isabelle Striga, directrice générale de Lubrizol France, indiquait pour sa part que de « *nouvelles capacités de rétention – murs de confinement en cas de fuite étaient actuellement mises en place* ». Conformément aux demandes des services de l'État, le groupe a également engagé sur son site de Rouen une **mise à jour**

du plan d'opération interne et un renforcement du plan de défense incendie.

Recommandation : renforcer les obligations des exploitants en matière de lutte contre les incendies et les contrôler régulièrement.

Recommandation : mettre à disposition des industriels les résultats des enquêtes des Dreal et de l'inspection des installations classées pour partager les enjeux de sécurité.

Recommandation : rendre obligatoires les exercices hors heures ouvrées sur les sites Seveso seuil haut.

3. Développer les complémentarités entre les industriels et entre les industriels et les acteurs publics

L'accident de Lubrizol s'est déroulé dans une configuration géographique spécifique : un établissement Seveso seuil haut, entouré d'autres installations classées de natures diverses, soumises à des régimes distincts de prévention des risques, susceptibles de conduire à des effets de contagion d'une gravité toute particulière. En outre, cet ensemble industriel est situé au sein d'une aire urbaine densément peuplée et dotée de nombreuses activités économiques. La combinaison sur un même territoire d'aléas importants et de forts enjeux crée une problématique majeure en termes de risques, très différente de celle associée à des établissements Seveso isolés, *a fortiori* dans des zones peu denses.

La **gestion mutualisée publique/privée** des accidents industriels et technologiques et le **développement de complémentarités** entre l'ensemble des acteurs de la sécurité industrielle et technologique apparaît comme une nécessité pour traiter les situations de crise avec efficacité et rapidité.

Ce type d'organisation mutualisée, reposant sur une plateforme placée sous la responsabilité d'un exploitant, existe depuis plusieurs années et concerne actuellement **17 zones d'activités**¹.

¹ Saint-Auban, plateformes autour de l'étang de Berre (Fos, Berre l'Etang et Lavéra), Salindres, Ambes, Jarrie et Pont-de-Claix, Roches-de-Condrieu, Roussillon, Montoir-de-Bretagne, Carling, le port de Dunkerque, Lacq et Mourenx, Chalampé, plateformes de la vallée de la chimie du Rhône (Feyzin, Belle-Etoile, Pierre-Bénite, St Fons), le port du Havre, Port-Jérôme, Central Spatial Guyanais, Trosly Breuil.

Une circulaire du 25 juin 2013¹ de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie précise que **les règles relatives à l'élaboration des PPRT peuvent être adaptées** dans ces zones « *en tenant compte de la vocation de ces plateformes et de la culture de sécurité des entreprises concernées* ». Elle recommande la mise en place d'une **gouvernance collective** en matière de sécurité rapidement après l'approbation du PPRT, sur la base d'un engagement juridique² de chaque opérateur à participer à une série d'opérations collectives de sécurité. Ce cadre se décline sous la forme de partage de ressources en matière d'équipements ou de services. Une attention particulière est portée aux extensions et aux nouvelles implantations.

Lors de son **déplacement dans le Rhône** le 6 février dernier, l'attention de la commission d'enquête a été attirée par les services de l'État sur la plateforme « Osiris », constituée sous la forme d'un groupe d'intérêt économique (GIE) qui réunit 15 entreprises représentant 1 450 salariés et 150 hectares de terrains d'exploitation. Le GIE assure différents services pour les entreprises membres, notamment en matière de suivi des équipements sous pression et des appareils réglementés (ascenseurs, réservoirs, etc.) et de sécurité. Dans ce cadre, un service dédié exerce des missions de conseil, d'animation et de contrôle et prend en charge les actions de prévention, d'intervention, de coordination et de secours en cas d'alerte et d'accident. Son extension à l'ensemble de la vallée de la chimie n'a pas abouti à ce jour.

Ce double objectif de **coordination** et de **coopération** entre exploitants industriels était également traité dans **l'instruction du Gouvernement du 12 août 2014, prise à la suite d'un premier incident sur le site Lubrizol de Rouen en janvier 2013**. La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre de l'intérieur évoquaient alors leur démarche auprès des principales fédérations d'exploitants, les invitant à mettre en place un réseau de conseil interprofessionnel pour réagir efficacement en situation de crise.

Par ailleurs, depuis la loi « PACTE » du 22 mai 2019³, les plateformes industrielles bénéficient d'une définition législative. Il s'agit d'un « *regroupement d'installations [classées pour la protection de l'environnement – ICPE] sur un territoire délimité et homogène conduisant, par la similarité ou la complémentarité des activités de ses installations, à la mutualisation de la gestion de certains biens et services qui leur sont nécessaires* ». En outre, la mise en place d'une gouvernance unifiée de la sécurité sur les plateformes économiques identifiées par l'administration est un **facteur favorable à la mise en place**

¹ Circulaire du 25 juin 2013 relative au traitement des plateformes économiques dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

² La circulaire précise que cet engagement peut prendre différentes formes : contrat, association syndicale libre (ASL), association d'industriels, groupe d'intérêt économique (GIE), etc.

³ Article 144 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises.

d'un accompagnement par les services de l'État ainsi qu'a pu le relever AMARIS dans son Livre blanc de novembre 2019.

Dès lors, tous les éléments semblent réunis pour approfondir la coopération entre industriels sur ces sujets. Le cas de l'incendie de l'usine Lubrizol illustre l'intérêt d'une telle **mutualisation des moyens de lutte contre les incendies**. Cette mutualisation s'envisage sous **trois aspects** :

- **entre acteurs privés**, par la mutualisation d'équipements de traitement des accidents et la mise en place d'une surveillance commune des sites à fort potentiel de risque ;

- **entre acteurs privés et publics**, pour garantir une économie et la proportionnalité des moyens engagés ;

- **entre acteurs publics**, par l'agrégation des moyens de plusieurs SDIS et la mobilisation de renforts zonaux et nationaux.

À Rouen, les moyens de plusieurs industriels ont été mobilisés : Total, Borealis, Exxon Mobil, Rubis Terminal, groupe CIM Le Havre, Care, DRPC Bolloré. Ces entreprises ont notamment fourni des émulseurs et **cinq engins de lutte contre l'incendie** ainsi que **trois bateaux remorqueurs incendie**.

Dans son intervention devant le comité de transparence le 18 novembre dernier, Mme Isabelle Striga, directrice générale de Lubrizol France, indiquait également que le groupe allait **formaliser de nouvelles conventions d'aide mutuelle** avec les industriels du territoire, « *le support spontané des industriels ayant été particulièrement utile auprès des pompiers dans la lutte contre l'incendie* ».

La définition juridique de la notion de plateforme industrielle est trop récente pour qu'il soit possible d'en évaluer les premiers effets. Il apparait cependant que le dispositif a été davantage conçu dans une logique de simplification et de clarification du suivi des activités communes à plusieurs exploitants d'installations situées dans un même espace que dans la perspective d'une réflexion globale sur la gestion des risques industriels dans un territoire en intégrant les enjeux situés à proximité et les différentes parties prenantes. La révision de la circulaire du 25 juin 2013 s'inscrirait logiquement dans cette voie vers la mutualisation entre exploitants.

Recommandation : développer les mutualisations entre exploitants industriels couverts par un même PPRT. Imposer la formalisation de conventions entre exploitants et entre les exploitants et les services départementaux d'incendie et de secours sur les sites particulièrement sensibles identifiés par l'inspection des ICPE.

En résumé, grâce à l'importante mobilisation de tous les intervenants, l'incendie a été rapidement maîtrisé. Aucun mort ni blessé n'a été à déplorer. Seuls certains bâtiments de Lubrizol et de Normandie Logistique ont été détruits ou endommagés.

Le cadre légal et réglementaire applicable à la gestion des crises industrielles est **globalement satisfaisant**. L'organisation française de la sécurité civile a démontré, une nouvelle fois, sa **réactivité**, sa **capacité d'adaptation** et son **efficacité** alors même que les services ne disposaient pas de toutes les informations permettant de sécuriser pleinement l'action des intervenants.

Il demeure toutefois des **voies d'amélioration en matière de protection de certains publics** (fonctionnaires de l'Éducation nationale, agents des services de transport collectif, salariés, usagers), **de prévention du risque incendie et de mutualisation des moyens publics-privés**.

Surtout, l'incendie de l'usine Lubrizol a révélé une **difficulté, pour l'administration, d'accéder en temps réel à l'information sur la localisation et la composition des produits stockés** dans un site Seveso seuil haut, ce qui complique l'intervention des forces de sécurité civile et peut même la compromettre.

Plus globalement, les risques industriels dans les zones densément peuplées doivent être appréhendés selon une **approche plus intégrée**. Dans le prolongement de certaines initiatives locales, la définition juridique de la notion de **plateforme industrielle** constitue une piste intéressante, notamment en matière de gestion du risque incendie.

B. ADAPTER SANS ATTENDRE NOTRE SYSTÈME D'ALERTE

Le constat de l'absence de morts ou de blessés ne permet pas de mesurer la gravité de l'accident de Lubrizol, dont l'impact se situe au plan sociétal, psychologique, sanitaire et économique. Au demeurant, l'accident qui s'était produit à Seveso en 1976, qui a fondé la réglementation européenne des activités industrielles, n'avait pas davantage fait de victime directe¹. Le **caractère industriel** de l'incendie de Lubrizol doit également

¹ Le 10 juillet 1976, un nuage d'herbicide contenant de la soude caustique et de la dioxine s'échappe de l'usine ICMESA, située sur le territoire de la commune italienne de Meda (Lombardie), et s'étend sur plusieurs communes urbanisées dont Seveso. Si la catastrophe ne fait aucune victime directe, elle conduit au décès de 3 000 animaux et à environ 200 cas de chloracné – un trouble dermatologique lié à l'exposition au chlore – essentiellement parmi des enfants. Cet événement a mis en évidence les risques liés aux industries situées à proximité d'espaces urbains, ainsi que des lacunes dans les dispositifs d'alerte et d'évacuation, le danger réel n'ayant été communiqué par l'entreprise qu'une semaine après l'accident et l'évacuation des populations ayant été très progressive.

faire l'objet d'une analyse lucide : comme l'ont rappelé les représentants des pompiers ayant récemment combattu l'incendie de Notre-Dame entendus par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, les incendies et les techniques de lutte contre le feu sont assez similaires quelle que soit la nature des produits et des constructions concernées. Ces praticiens aguerris ont souligné que **l'imprévu** est une des caractéristiques fondamentales de tout incendie en rappelant même la maxime militaire selon laquelle « *au combat, le premier mort c'est le plan* ».

Surtout, cet accident a fait naître une **inquiétude multifactorielle** : il a entraîné des préjudices matériels ouvrant droit à indemnisation au terme d'un processus parfois long et pénible. Le visuel assurément effrayant du panache de fumée aurait pu déclencher des mouvements de panique aux conséquences désastreuses. L'absence de données fiables sur sa toxicité, que personne n'a pu, devant la commission d'enquête, évaluer avec précision, a fort logiquement accru les questionnements de la population.

Enfin, la peur a été aiguillonnée par la montée en puissance des réseaux sociaux qui s'ajoutent à une traditionnelle focalisation médiatique sur les accidents inhabituels.

1. Une défiance généralisée envers la parole publique et les médias

a) Une très forte anxiété

Les **accès de panique, très souvent accidentogènes**, sont particulièrement redoutés lors de tout événement inhabituel et inquiétant. Or de telles réactions **ont été évitées lors de l'accident de Lubrizol**, qui s'est déclenché en pleine nuit. On peut donner acte au préfet de la Seine-Maritime et aux services de secours de ce qu'une fuite en masse des riverains aurait très certainement saturé les accès routiers et ralenti ou bloqué les moyens d'extinction appelés en renfort, ce qui aurait facilité la propagation de l'incendie à d'autres sites par un « effet domino » et augmenté la probabilité d'accidents de la circulation.

Il faut cependant se préparer à l'éventualité d'un accident s'accompagnant d'un « visuel » ou de détonations effrayantes ainsi que d'une pulsion contagieuse de fuite. À supposer qu'il en résulte des accidents routiers mortels ainsi qu'un blocage des moyens de secours, **la question de la portée juridique et pratique d'éventuelles consignes de confinement se poserait nécessairement.**

Il convient, à ce sujet, de tirer les enseignements du régime du confinement intervenu pendant l'épidémie de coronavirus, qui s'est traduit, concrètement, par une règle susceptible d'être sanctionnée mais assortie d'exceptions et d'une possibilité d'auto-certification. Ce régime de confinement en cas d'urgence sanitaire a été modelé par une loi et quatre

décrets auxquels s'ajoutent de multiples arrêtés sur des points particuliers. Plus généralement, il faut désormais envisager qu'un accident industriel impose une déclaration d'urgence sanitaire, ce qui donnera des prérogatives renforcées aux autorités politiques et administratives. Si l'urgence sanitaire n'est pas déclarée, le cadre juridique général antérieur est resté en vigueur : il constitue un fondement solide et opérationnel pour l'action, comme en témoignent les mesures prises avant le vote de la nouvelle loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ainsi que les travaux préparatoires de ce texte.

**Le confinement à domicile et sa sanction :
le précédent de l'épidémie de coronavirus et le cadre juridique général.**

Avant le vote de l'état d'urgence sanitaire en mars 2020, le confinement à domicile pour limiter l'épidémie de Covid-19 a été assis sur des fondements traditionnels : le code de la santé publique et la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles. Telle est l'analyse du Conseil d'État dans son avis sur le projet devenu loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

En effet, une semaine avant l'adoption de cette loi d'urgence, un premier décret du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19 a interdit, jusqu'au 31 mars 2020, le déplacement de toute personne hors de son domicile, sauf exception motivée par des raisons professionnelles impérieuses, des achats de première nécessité, des raisons de santé ou familiales ou encore le besoin de pratiquer brièvement une activité physique.

Ce premier décret - complété trois jours plus tard sur des points de détail puis abrogé par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 (en vigueur) - s'est appuyé sur une base législative qui attribue des **pouvoirs de confinement au ministre en charge de la santé et, par délégation, aux préfets** : il s'agit de l'article L. 3131-1 du **code de la santé publique**. Ce texte permet, en cas de « menace » sanitaire grave - tandis que la nouvelle loi y a également introduit le cas d'une crise épidémique avérée - appelant des mesures d'urgence, de prescrire par arrêté toute mesure proportionnée aux risques courus par la population. Le ministre de la santé peut habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles, en informant le procureur de la République.

Comme le note l'étude d'impact préalable à la nouvelle loi d'urgence du 23 mars, parmi les choix possibles, il aurait pu être envisagé de ne pas modifier le cadre législatif en continuant de s'appuyer sur les dispositions existantes du code de la santé publique ainsi que sur le **pouvoir de police générale** appartenant au Premier ministre au niveau national (jurisprudence du Conseil d'État dite Labonne) ainsi qu'aux maires et aux préfets au niveau communal et départemental en vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales. Ces dernières peuvent bien entendu continuer à être mobilisées en cas d'accident industriel, par exemple.

S'agissant des **pénalités applicables**, le premier décret du 16 mars 2020 était muet : cela renvoyait *de facto* à l'application de l'article R. 610-5 du code pénal qui prévoit une contravention de première classe (38 euros au plus selon l'art. L. 131-13 du même code) en cas de manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police.

Cette pénalité étant peu dissuasive par son montant et surtout par son mode de recouvrement non forfaitaire, elle a été aggravée par un décret publié le lendemain (décret du 17 mars 2020 portant création d'une contravention réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population, toujours en vigueur) : il prévoit l'application de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe (750 euros au plus) et le recours au mécanisme de l'amende forfaitaire.

Le nouveau mécanisme de l'état d'urgence sanitaire a été créé au sein du code de la santé publique par la loi du 23 mars 2020.

Le point essentiel, pour l'analyse de la commission d'enquête portant sur l'accident de Lubrizol, est que ce mécanisme coexiste, comme l'a souligné le Conseil d'État, avec les dispositifs existants au niveau constitutionnel (article 16 de la Constitution), législatif (loi sur l'état d'urgence ; dispositions du code de la santé publique ; code général des collectivités territoriales sur la police générale qui inclut la lutte contre les épidémies) et réglementaire (mesures d'application de ces textes).

La loi du 23 mars 2020 consacre explicitement dans la loi (art. L. 3131-15 alinéa 3 du code de la santé) la possibilité de prendre par décret des mesures de confinement, en cas d'urgence sanitaire, en interdisant aux personnes de sortir de leur domicile, « sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ».

En ce qui concerne les sanctions applicables, l'article 2 de la loi du 23 mars 2020 reprend presque mot pour mot le contenu du décret du 17 mars 2020 précité pour introduire dans la partie législative du code de la santé publique (art. L. 3136-1) le principe de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe et du recours à la procédure de l'amende forfaitaire. La nouvelle loi ajoute qu'un manquement constaté à nouveau dans un délai de quinze jours expose à une amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe (1 500 euros au plus et 3 000 en cas de récidive).

Un tel confinement est donc obligatoire et susceptible d'être sanctionné mais pas absolu : il autorise des dérogations et repose sur des moyens de contrôle limités ; en fin de compte, la bonne volonté des citoyens joue un rôle fondamental dans sa mise en œuvre.

Sur le terrain, tous les acteurs, et en particulier ceux de la santé ont souligné l'**intensité du sentiment d'anxiété** qui s'est immédiatement traduit, en particulier, par un grand nombre d'appels téléphoniques.

En l'absence de morts ou de blessés, ce phénomène ne peut s'expliquer que par un ensemble de facteurs, dont la nature transparaît dans les réponses adressées par les élus à la consultation lancée par la commission d'enquête (cf. ci-après). Elle résulte également de la cacophonie des interventions ministérielles, qui ont aggravé le stress éprouvé par la population.

L'anxiété est une notion prise en compte par le droit et, en particulier, par une construction jurisprudentielle récente et en pleine évolution. **L'anxiété est un préjudice indemnisable** dont la reconnaissance est née avec le drame des travailleurs de l'amiante et que le juge élargit aujourd'hui principalement aux **salariés exposés aux produits toxiques, sur le fondement légal des obligations de l'employeur définies par notre code du travail**.

**Le préjudice d'anxiété dans la jurisprudence :
une généralisation à tous les produits nocifs mais des exigences renforcées
pour établir la preuve de l'exposition des salariés.**

- Ce sont d'abord les **victimes de l'amiante** vivant dans la crainte de développer des pathologies encore non déclarées qui se sont vu reconnaître un **préjudice spécifique d'anxiété réparable**, même en l'absence d'atteinte à leur intégrité physique, par les arrêts du 11 mai 2010 de la chambre sociale de la Cour de cassation.

Une telle possibilité d'indemnisation du trouble psychologique tenant à l'angoisse permanente de développer une maladie liée aux fibres d'amiante était cependant strictement limitée aux personnes ayant travaillé au sein d'un établissement classé comme site « allocation de cessation anticipée d'activité amiante » (ACAATA). Le **strict cantonnement du périmètre** des victimes concernées s'accompagnait cependant de **conditions assez souples pour obtenir réparation**, sans que le juge analyse en détail l'intensité de l'exposition même si celle « *d'un ouvrier fabriquant des pièces amiantées fait peu de doutes tandis que la situation de son collègue comptable dont le bureau est totalement isolé de l'outil de production interroge davantage* » (<https://www.august-debouzy.com/en/blog/1368-le-prejudice-danxiete-est-generalise>).

- Plus récemment, (Cass. soc., 11 septembre 2019, n° 17-24.979), le **préjudice d'anxiété a été élargi à toute « substance nocive ou toxique »**. Le **manquement à l'obligation de sécurité de l'employeur** devient le fondement de l'action en réparation du préjudice d'anxiété avec les règles de preuve assez strictes qui y sont attachées : le salarié doit ainsi non seulement prouver l'exposition et le manquement à une règle de sécurité mais aussi démontrer que ce manquement a généré un préjudice personnel et certain d'anxiété.

Une telle jurisprudence, fondée sur les articles L. 4121-1 et L. 4121-2 du code du travail qui définissent les principes généraux de prévention et les mesures à prendre par l'employeur pour assurer la sécurité des salariés, a nécessairement pour effet de renforcer la vigilance de l'employeur, tout particulièrement lorsqu'il exploite des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Pour éviter une condamnation à réparer ce préjudice d'anxiété, l'employeur devra, selon la logique juridique, démontrer qu'il a pris « toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs » prévues par la législation du travail.

b) Un manque d'information sur les risques industriels

Depuis une trentaine d'années, la **perception des risques** et de la sécurité par les Français est régulièrement mesurée par le baromètre publié par l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN). Les dernières analyses publiées en 2019, qui portent sur les préoccupations mesurées en 2018, avant l'accident de Lubrizol, indiquent que pour l'essentiel :

- l'**insécurité** arrive en première position pour la première fois depuis 2001, sans doute du fait des violences très médiatisées intervenues en marge du mouvement des gilets jaunes, au moment de l'enquête ;

- le **chômage et « la grande pauvreté et l'exclusion »** restent en deuxième et troisième position ;

- le score cumulé des **préoccupations environnementales** - réchauffement climatique et dégradation de l'environnement - progresse mais reste au second plan derrière les préoccupations socio-économiques citées juste avant (citées dans 42 % des cas, contre 64 %).

Questionnés sur les **événements catastrophiques les plus effrayants**, les Français positionnent désormais l'accident de la centrale de Tchernobyl nettement devant celui de Fukushima (respectivement 33 % et 26 %). Cependant le sentiment de la possibilité d'un accident en France a baissé de manière sensible.

La perception du potentiel catastrophique des installations industrielles a peu évolué entre 2005 et 2018. Les **installations nucléaires et chimiques** demeurent, pour les Français, celles qui risquent le plus de provoquer un accident grave. Les centrales nucléaires arrivent presque chaque année en tête des préoccupations avec un pic relevé en 2011, après l'accident de Fukushima, mais une tendance à la baisse de cette préoccupation depuis 2016. À l'inverse, les **installations chimiques** ont pris, en 2018, pour la première fois depuis 2005, la seconde position avec 17 % de citations. **Il reste toujours peu acceptable en 2018 pour les Français de vivre près d'une installation chimique importante ou d'un site de stockage de déchets chimiques : entre 2 % et 3,5 % des Français y consentiraient.**

Dans son baromètre « sécurité des Français » d'octobre 2019, l'institut Odoxa¹ souligne que le **sentiment d'insécurité reste encore largement majoritaire dans la population (61 %)**. L'institut relève que « *l'incendie de l'usine Lubrizol et l'attaque à la préfecture de police de Paris [...] érodent sérieusement la confiance des Français à l'égard du Gouvernement pour les protéger* » et fait état d'un « *déficit d'information criant* » au sujet des risques industriels et technologiques.

Les industries nucléaire et chimique figurent parmi les activités industrielles qui inquiètent le plus les Français : « *après le risque nucléaire, les Français s'inquiètent essentiellement des installations chimiques (17 %) ainsi que du transport de matières dangereuses (6 %)* ».

Fait notable, « **90 % des Français se sentent mal informés sur les risques des installations chimiques** ». Ce chiffre atteint par ailleurs 84 % s'agissant des raffineries de pétrole et 86 % pour le transport de matières dangereuses. Plus inquiétant encore : « *sur chacune de ces mêmes activités, à peine un Français sur dix affirme en effet savoir précisément comment réagir si un accident le concernant se produisait près de chez eux. Ils sont 20 à 25 % à nous confier qu'ils le sauraient vaguement* ».

L'institut conclut que **71 % des Français seraient totalement perdus face à un accident d'installations chimiques** et 68 % si cela concernait une raffinerie de pétrole : « *le déficit d'information est tel qu'un Français sur trois ne sait même pas s'il vit ou non à proximité d'un site industriel classé* ».

Ce manque voire cette absence de **culture du risque et de sécurité** conduit les habitants à envisager toutes les hypothèses quant aux conséquences de l'incendie sur la santé, l'environnement, les biens, l'emploi, y compris les moins probables et vérifiables. Il alimente des angoisses, justifiées ou non, qui peuvent contribuer à créer une véritable **psychose**.

À l'inverse, une étude de 2012 consacrée à l'information sur les risques industriels² démontrait que le soutien de l'usine au développement et à l'emploi local était fréquemment évoqué par les personnes interrogées, témoignant d'une préoccupation manifeste des riverains pour la santé économique et l'avenir de l'usine voisine.

L'accident de Lubrizol souligne qu'une telle conception est dépassée : **le risque de désagrément et d'inconfort à l'égard des riverains ne doit plus être mis en balance avec les avantages économiques procurés par les implantations industrielles**, ce qui suppose de franchir une **nouvelle étape dans la prévention des risques**.

¹ Baromètre sécurité pour Fiducial – regard des Français sur les risques industriels et la radicalisation, 25 octobre 2019.

² L'information sur les risques industriels : quelles attentes ? quels besoins ? Rapport d'étude publié en septembre 2012 par trois étudiants – Eva-Marie Goepfert, Emmanuel Martinais et Gwenola Le Naour et commandité par la DREAL Rhône-Alpes.

Aujourd’hui, l’exposition aux risques ne doit plus apparaître, pour les riverains des sites industriels, comme une sorte de « contrepartie » à la présence d’activités à forte valeur ajoutée pourvoyeuses d’emplois et de richesses. Au contraire, il est impératif de prendre en compte les risques de toxicité réversibles dits « de second ordre ».

c) Une anxiété alimentée par les fausses nouvelles

L’angoisse de la population s’est d’abord manifestée par des **doutes** exprimés au sujet des prises de parole officielles (préfet, ministres) puis par un **sentiment de colère** qui s’est traduit par plusieurs épisodes de manifestation citoyenne. **L’incendie de l’usine Lubrizol a ravivé le souvenir des crises industrielles et technologiques majeures** évoquées précédemment. La parole officielle s’est ainsi heurtée à une réaction quasi-épidermique de **rejet** de la part de la population. Si l’accident de Rouen n’a heureusement pas donné lieu à des mouvements de panique, il témoigne de la **crise de légitimité** que subissent la parole publique et l’État.

Comme en atteste l’étude réalisée par la direction de la communication du Sénat (voir annexe n° 5), les termes de **#MensongedEtat** (5 000 tweets et retweets en 7 jours), l’exemple de Tchernobyl (20 000 tweets) ou encore de la pollution au plomb consécutive de l’incendie de Notre-Dame de Paris ont été les principaux réceptacles de ces critiques et accusations.

Au total, **l’incendie de Rouen a suscité près de 200 000 tweets en 24 heures**, même si l’événement est passé au second plan après l’annonce du décès du Président Jacques Chirac (700 000 tweets en 24 heures). Les discussions sur les réseaux sociaux se sont poursuivies bien au-delà de l’accident avec plus d’un million de tweets sur l’ensemble de la semaine. En revanche, la mobilisation liée à cet accident a été beaucoup plus faible que pour l’incendie de Notre-Dame de Paris. Cet événement, de portée internationale, a suscité plus de 8,7 millions de tweets en 24 heures, soit un volume 46 fois supérieur.

Deux critiques principales ont été adressées aux services de l’État par les utilisateurs des réseaux sociaux, principalement des habitants du secteur : un **manque d’explication durant les premières heures de l’incendie** (entre 3 heures et 7 heures du matin) et une **communication peu précise quant au périmètre défini** et aux établissements concernés par les consignes de sécurité. Si certaines réponses ont pu être apportées aux habitants *via* des réponses et messages institutionnels diffusés à partir de comptes officiels, les interrogations ont subsisté, en particulier au sujet de la **toxicité des fumées**.

Cette défiance généralisée n’est d’ailleurs pas surprenante au regard de l’importance qu’ont pris les théories dites complotistes dans le débat public. En décembre 2017, un sondage IFOP indiquait que près de 80 % des Français croient à au moins une théorie du complot.

L'« ère du soupçon », dans laquelle notre société évolue depuis plusieurs années, impose de porter une attention soutenue et constante à l'activité des réseaux sociaux et de concevoir une communication moins verticale, séquencée en fonction de publics-cibles, diversifiée dans ses canaux de distribution et bien coordonnée entre les différents intervenants.

Par ailleurs, **plusieurs milliers de personnes ont, à plusieurs reprises, manifesté dans la ville de Rouen pour demander la vérité sur l'incendie.**

Cette anxiété a également constitué un **terreau favorable à la propagation de faits non vérifiés ou alternatifs à la réalité ou infox** (*fake news*) qui ont compliqué la tâche des autorités et alimenté le soupçon pesant sur la communication institutionnelle. Des photos d'oiseaux morts, en réalité, avaient été prises aux États-Unis ; la photo d'une explosion nocturne se rapportait à un événement ayant eu lieu en Chine mais était présentée comme une authentique photo du site rouennais de Lubrizol ; des photos et vidéos de lavabos domestiques remplis d'eau noire non identifiées ont circulé et un faux communiqué du centre hospitalier universitaire (CHU) de Rouen demandait à la population de ne pas boire l'eau du robinet.

L'anxiété de la population a été renforcée par **l'absence d'informations claires** sur la nature des produits entreposés, sur les substances libérées lors de leur combustion simultanée et sur les effets à moyen et long terme de leur inhalation. Lors de **l'incendie de la cathédrale Notre-Dame à Paris, une réaction comparable** avait été relevée. Elle se focalisait en particulier sur la question de la contamination au plomb de quartiers proches de la cathédrale.

Dans le cas de l'incendie de l'usine Lubrizol, le Gouvernement a mis en ligne la liste de ses produits le 1^{er} octobre mais dans un **format trop peu accessible et intelligible** pour le grand public selon l'avis unanime des personnes entendues par la commission d'enquête.

Lors de son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 8 octobre dernier, la ministre de l'environnement Élisabeth Borne¹ avait d'ailleurs déclaré : « *Comme nous nous y étions engagés, les listes des substances qui étaient stockées sur les sites ont été rendues publiques. Je reconnais que les listes fournies par les exploitants ne sont pas facilement exploitables, mais nous les avons transmises à l'Ineris et à l'Anses afin qu'ils nous aident à identifier d'éventuels polluants complémentaires, qu'il serait pertinent de rechercher dans le cadre de la surveillance de l'environnement [...] Même si ces listes ne sont pas parfaitement lisibles, j'en conviens* ».

Face à de telles déclarations, la commission s'interroge sur la **réelle volonté du Gouvernement d'assurer la transparence** sur cet accident. Si la

¹ Audition du 8 octobre 2019, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191007/devdur.html#toc3>

publication de ces listes dans un délai satisfaisant constitue un acte positif, il aurait été préférable de publier ces fiches dans un format accessible au plus large public possible. Ceci aurait permis de présenter directement des éléments d'information et d'interprétation à l'appui et permettant à chacun de mieux comprendre ce dont il s'agissait, quitte à retarder leur publication.

L'incendie de l'usine Lubrizol révèle donc une nouvelle perception de la géographie des risques : c'est un accident qui concerne un grand nombre de personnes qui n'avaient pas de perception du risque auquel elles étaient exposées et n'avaient pas été préparées à son éventuelle réalisation. Les auditions de la commission d'enquête montrent d'ailleurs que de nombreux observateurs raisonnent encore selon le paradigme ancien : s'intéresser uniquement à la **protection d'une population située à proximité immédiate d'une installation dangereuse** et susceptible de subir les conséquences d'un accident grave dont elle a conscience, **plutôt qu'à celle d'une population plus éloignée** voire très éloignée de l'installation dangereuse et susceptible de subir les conséquences d'un accident éventuel dont elle n'a pas conscience.

De même, la couverture médiatique de l'événement a fait l'objet de nombreuses critiques. Le décès de l'ancien Président de la République Jacques Chirac a rapidement occulté l'événement et certains citoyens se sont sentis blessés par ce détournement de l'attention. Le journal *Le Parisien* a par exemple indiqué que les médias français avaient consacré plus de 5 700 tweets au décès de l'ancien Président contre 1 700 tweets pour l'incendie de l'usine Lubrizol !

Lors de son audition devant la commission d'enquête, le ministre de l'intérieur Christophe Castaner a, pour sa part, indiqué : « *Le décès du président Jacques Chirac, dont j'ai eu confirmation lorsque j'étais sur place, a tout emporté. Je pense même que cela a joué sur le sentiment d'abandon des habitants et des élus, qui vivaient un événement dramatique exceptionnel, même s'il n'y a pas eu de mort* ».

La presse écrite a été le principal outil d'information sur l'incendie de Rouen (68 % des retombées), par rapport à la télévision et à la radio (32 %) sur un total de près de 20 000 documents et assimilés, publiés depuis septembre 2019¹.

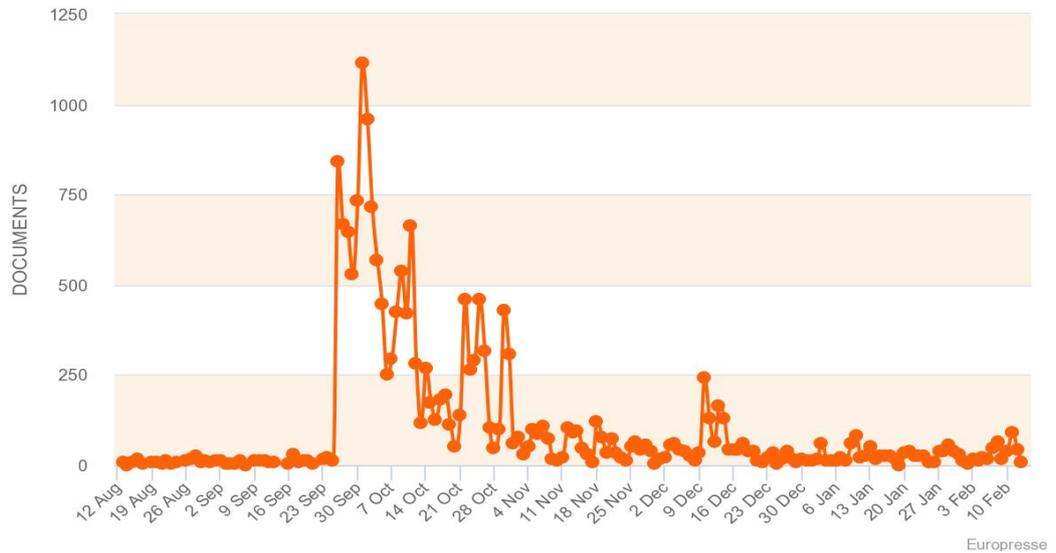
Le graphique ci-après illustre ce phénomène : l'incendie occupe l'actualité, l'intérêt décroît pendant deux jours puis repart à la hausse. Un pic médiatique a été atteint le 1^{er} octobre 2019. La tonalité de l'information a été, pour l'essentiel, négative, avec près de 60 % des documents et assimilés

¹ On observe un rapport de 1 à 100 entre la couverture par la presse nationale et la couverture par la presse régionale. La tonalité des articles publiés dans la presse régionale est en outre légèrement moins négative que celle des articles publiés dans la presse quotidienne nationale (66 % de tonalité négative pour la PQR et 75 % pour la PQN). Les principaux titres régionaux ayant couvert l'événement sont : Paris-Normandie, Ouest-France, Le Progrès de Fécamp, L'Union, Le Télégramme et Sud-Ouest.

publiés. Les principaux thèmes de ces publications sont également identifiés ci-dessous sous la forme d'un « nuage de mots ».

ÉVOLUTION

Pic médiatique : 1,1K documents le 01 octobre 2019



Source : commission d'enquête

CONCEPTS CLÉS



Source : commission d'enquête

2. Mettre enfin en œuvre un dispositif d'alerte moderne, permettant de toucher tous les publics concernés en un minimum de temps

C'est l'un des principaux enseignements de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen : **le système d'alerte des populations est inadapté pour gérer efficacement les accidents industriels et technologiques.**

En application de l'article R. 732-20 du code de la sécurité intérieure, les mesures destinées à informer la population recouvrent :

- la **mise à disposition permanente** d'informations sur l'état de vigilance qui a pour objet de prévenir ou de signaler certains risques naturels ou technologiques ou certaines menaces ;

- l'émission sur tout ou partie du territoire soit d'un **message d'alerte**, soit du **signal national d'alerte**, soit de l'un et de l'autre ;

- la diffusion, répétée tout au long de l'événement, de **consignes de comportement et de sécurité** à observer par la population ;

- l'émission soit d'un **message de fin d'alerte**, soit du signal national de fin d'alerte, soit de l'un et de l'autre.

Le déclenchement de l'alerte relève de la compétence de plusieurs acteurs : **l'exploitant**, dans des conditions fixées par le préfet de département, le **Premier ministre**, le **préfet de département** ou, à Paris, le préfet de police, le **maire**, qui en informe sans délai le préfet de département¹.

L'accident de Rouen démontre incontestablement la nécessité de disposer d'une « **boîte à outils** » **renovée** de l'alerte des populations et des élus. Le préfet de la Seine-Maritime a ainsi évoqué un « *saut qualitatif* » à effectuer en la matière². Dans le cas d'une **défaillance du réseau public des sirènes**, il n'existe pas à l'heure actuelle d'autres moyens d'alerte que le recours aux réseaux hertziens.

Le sujet de la modernisation du système d'alerte des populations n'est pas nouveau et le Sénat s'y intéresse depuis près de dix ans :

- dès 2010, la mission d'information sur la tempête Xynthia³ avait affirmé l'impératif de mettre en place un système moderne d'alerte des populations avec un dispositif de type *cell broadcast*⁴ permettant de toucher

¹ Article R. 732-22 du code de la sécurité intérieure.

² In Paris Normandie « Lubrizol : le préfet revient sur les systèmes d'alerte ».

³ Rapport n° 647 (2009-2010) de M. Alain Anziani, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, déposé le 7 juillet 2010.

⁴ Le *cell broadcast* (ou diffusion cellulaire) permet d'envoyer, via un réseau de téléphonie mobile, le même message à tous les abonnés situés à l'intérieur d'une zone géographique donnée au moment de sa diffusion.

en temps réel une population à la fois étendue et pouvant être segmentée précisément (élus, habitants) ;

- en **2015**, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation avait réitéré cette recommandation¹ ;

- depuis plusieurs années, **M. Jean-Pierre Vogel**, rapporteur spécial des crédits de la sécurité civile au nom de la commission des finances, attire l'attention du Gouvernement sur la **nécessaire conception d'un volet mobile d'alerte des populations**.

La commission d'enquête rappelle par ailleurs que le financement du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) n'est toujours pas à la hauteur des enjeux. À l'heure actuelle, près de 3 000 sirènes ont été modernisées ou créées dans le cadre du SAIP et l'objectif est d'atteindre 5 000 sirènes en 2020. La première étape de la seconde tranche de son financement devait initialement s'élever à 36,8 millions d'euros entre 2020 et 2022. Toutefois, dans le projet de loi de finances pour 2020, cette enveloppe ne totalisait que 5,58 millions d'euros pour les trois prochaines années et aucun crédit n'était prévu pour le développement du volet mobile, pourtant arrêté en 2018².

**Le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) :
un projet encore incomplet, marqué par des choix stratégiques contestables**

Initié en 2009 par le ministère de l'intérieur, **le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) fait suite à la préconisation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008** : « *La France doit, tout d'abord, disposer d'un moyen d'information rapide de sa population. À ce titre, un réseau d'alerte performant et résistant sera mis en place, [...] pour utiliser au mieux la diversité des supports aujourd'hui possibles : sirènes, SMS, courriels, panneaux d'affichage public dans les villes, gares, aéroports, réseaux routier et autoroutier.* »

Les notions d'alerte et d'information renvoient à un sens spécifique pour la sécurité civile et se distinguent des alertes « enlèvement », des mesures de vigilance comme les alertes météorologiques établies par Météo France, ou encore des alertes sanitaires.

Selon le guide ORSEC de 2013 du ministère de l'intérieur, l'alerte vise ainsi à « *accompagner les populations en temps de crise en leur diffusant des consignes de comportement leur permettant de prendre une part active à leur protection. Elles sont ainsi directement destinées aux populations mises en danger et diffusées par les autorités qui ont connaissance d'un péril et qui sont chargées de prendre les mesures permettant d'y faire face* ».

L'alerte, au sens du SAIP, est **réservée aux événements graves, c'est-à-dire lorsqu'une atteinte aux personnes est pressentie, déclenchée pour un événement imminent ou en cours de réalisation et véhiculée par un signal facilement identifiable**, visant à

¹ Xynthia 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires, *rapport d'information n° 536 (2014-2015), fait par MM. François Calvet et Christian Manable au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.*

² *Rapport spécial sur les crédits du programme 161 « Sécurité civile » (mission « Sécurités ») du projet de loi de finances pour 2020.*

appeler l'attention des populations, potentiellement distraites par leurs activités quotidiennes. Le vecteur traditionnel est la sirène.

Le SAIP vise à mettre en réseau les différents vecteurs d'alerte disponibles en cas d'événement grave justifiant d'alerter la population (attentat, catastrophe naturelle ou industrielle, etc.). Il repose sur un réseau de 2 830 sirènes qui devrait, d'ici 2020, en compter plus de 5 000 et constituer le « principal vecteur de l'alerte ».

Comme le relevait M. Jean-Pierre Vogel dans son rapport d'information consacré au SAIP, le volet « sirènes » (rénovation et création du logiciel de déclenchement des sirènes) **concentrait près de 85 % des 81 millions d'euros de crédits initiaux sur la période 2012-2022**. Cet effort prioritaire sur le réseau des sirènes suscite de sérieux doutes, alors qu'un sondage de l'IFOP révèle que seuls 22 % des Français savent comment réagir lorsque les sirènes se déclenchent. **Le volet « mobile », qui aurait davantage contribué à moderniser le système d'alerte, n'a bénéficié que d'1,6 million d'euros entre 2016 et 2018**, afin de couvrir le déploiement de l'application SAIP.

Après un an de fonctionnement, cette application a fait l'objet d'une évaluation par l'inspection générale de l'administration. Le nombre de téléchargements de l'application, de l'ordre de 900 000 en 2017, est demeuré quasiment stable. À la suite de cette évaluation, **le ministère de l'intérieur a pris la décision, le 29 mai 2018, de ne pas poursuivre le projet** et le marché relatif à l'application n'a donc pas été renouvelé. L'utilisation des comptes des préfectures et du ministère de l'intérieur (@Beauvau_Alerte) sur les réseaux sociaux a pris le relais de l'arrêt de l'application SAIP mobile depuis le 1^{er} juin 2018. **Au total, cette application aura coûté 1,6 million d'euros sans avoir été utilisée.**

Le projet SAIP demeure porté par la sécurité civile uniquement en ce qui concerne son volet « infrastructure » (sirènes), alors que le **volet numérique est transféré à la direction du numérique (DNUM)**, créée au 1^{er} janvier 2020, et au programme 216 comme le relevait Catherine Troendlé dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2020.

Source : Sénat¹.

Dans ses réponses au questionnaire de la commission d'enquête, la DGSCGC précise que la loi de finances initiale (LFI) pour 2020 prévoit 0 € en autorisations d'engagement (AE) et 1,025 million d'euros en crédits de paiement (CP) pour le déploiement de sites SAIP (sirènes, matériels associés, installation, pilotage), ainsi qu'un maintien en condition opérationnelle (MCO) de ces matériels à hauteur de 0,965 million d'euros en AE et 0,6 million d'euros en CP. Elle indique qu'il n'y a pas de besoins complémentaires en AE puisque l'enveloppe pluriannuelle d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) inscrite dans la LFI pour 2019, soit 22 millions d'euros, est suffisante. Toutefois, elle souligne que l'objectif de 2 500 sirènes installées et raccordées au logiciel de déclenchement à distance SAIP à la fin de l'année 2021 ne pourra être atteint : *« compte tenu des crédits de paiement disponibles en moyenne chaque année, il ne sera pas possible de déployer 500 sirènes supplémentaires d'ici la fin de l'année 2021 d'autant*

¹ Rapport d'information n° 595 (2016-2017) de M. Jean-Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances, déposé le 28 juin 2017. Rapport spécial n° 140 (2019-2020) de M. Jean-Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019. Rapport pour avis n° 146 (2019-2020) de Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2019.

que l'activité de l'année 2020 sera fortement obérée par la crise sanitaire actuelle ayant conduit à arrêter toutes les activités d'installation de nouveaux sites depuis la mi-mars ». A l'heure actuelle, 2 000 sirènes sont effectivement installées et raccordées au SAIP. Au titre de l'année 2020, les crédits inscrits en LFI au titre de la maintenance du logiciel SAIP représentent ainsi 0,8 M€ en AE et 0,5 ME en CP. S'agissant du volet mobile, une partie importante des crédits du programme 161 a été transférée au programme 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » à des fins de mutualisation au sein du ministère avec la création de la direction du numérique (DNUM).

La mise en place d'un système moderne d'alerte du public constitue par ailleurs une obligation européenne. L'article 110 de la directive du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen¹ pose le principe d'une réception des alertes publiques « *de manière aisée* ». Il impose ainsi aux États de veiller, au plus tard le **21 juin 2022**, à ce que « *des alertes publiques soient transmises aux utilisateurs finaux concernés par les fournisseurs de services mobiles de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation* ». La directive laisse une certaine latitude aux États membres pour traduire cette exigence, qui pourrait également prendre la forme d'une « *application mobile reposant sur un service d'accès à l'internet, à condition que l'efficacité du système d'alerte du public soit équivalente pour ce qui est de la couverture et de la capacité d'atteindre les utilisateurs finaux* ».

Trois technologies permettent de diffuser l'alerte par téléphone mobile : les SMS géolocalisés, le « SMS cell broadcast » et le recours à une application *smartphone* en libre téléchargement.

La quasi-totalité des personnes, organismes et institutions entendus par la commission d'enquête ont évoqué le **développement d'une technologie d'alerte via l'envoi de messages d'information sur les téléphones mobiles personnels comme une nécessité**. À défaut, car ils sont le plus souvent établis sur la base du volontariat, certaines collectivités ont développé leur propre système d'alerte.

**Quelques exemples de systèmes d'alerte
mis en place à l'initiative des collectivités territoriales**

- Feyzin (Rhône) : le recours à un serveur d'appel automatique

La commune peut déclencher un serveur d'appel automatique, concernant 3 000 ménages et activités économiques inscrits sur la base du volontariat. Cette prérogative

¹ Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.

revient au maire ou au directeur général des services ou au directeur de cabinet par délégation.

En complément, la mairie de Feyzin organise chaque année un ou deux exercice(s), qui englobent toujours une école et le journal municipal est également utilisé comme vecteur d'informations sur les risques industriels et technologiques.

Après chaque renouvellement électoral, les élus bénéficient d'une formation dédiée, généralement complétée en cours de mandat. Toutefois, les élus déplorent un manque d'informations de la part de l'État. En revanche, ils estiment que les industriels les informent de la tenue prochaine d'un exercice, de son déroulement le jour prévu et des retours d'expérience qu'ils en ont retirés.

- Pierre-Bénite (Rhône) : le développement d'une application

À Pierre-Bénite, un dispositif a été mis en place par les services de la commune pour traiter la question de l'alerte des populations en cas d'accident industriel.

Une application citoyenne a été spécifiquement construite, à laquelle les habitants s'inscrivent sur la base du volontariat.

- Bassens (Gironde) : la mise en place d'un système d'alerte complet

Le système d'alerte est géré par Orange ; il s'agit d'un service d'envoi de messages vocaux ou SMS aux populations. L'inscription s'effectue sur la base du volontariat des habitants, avec incitation par affichage sur les panneaux d'information de la ville et dans le magazine municipal. Les risques sur la commune sont de deux ordres : elle se situe en zone inondable et compte trois sites Seveso seuil haut.

Le dispositif concerne à la fois les entreprises et les particuliers, constituant un répertoire de 4 000 contacts au total (la moitié n'étant probablement plus valable au fil du temps). Le fichier distingue les zones potentiellement touchées par les crues, représentant 100 entreprises et 4 habitants, et l'ensemble de la population soumise à un risque industriel.

Un accident s'est produit en 2016. L'automate d'appel n'a pas été activé car le PPI a bien fonctionné et l'alerte a été rapidement levée, ne justifiant pas de mesures de confinement particulières, ni l'activation de la sirène.

Le message posté sur la page Facebook de la mairie a rapidement été vu par 7 000 habitants, relayant eux-mêmes le message auprès de leurs proches, puis une permanence a été mise en place en mairie.

La mairie a donné des informations avant la préfecture, en lien avec les pompiers car il était difficile d'attendre plusieurs heures que le sous-préfet se rende sur place et délivre lui-même l'information.

Source : Sénat d'après les entretiens avec des représentants des communes

De nombreux élus ont également rappelé que les populations ne sont plus réceptives aux sirènes. Une étude menée par le Centre d'informations sur la prévention des risques majeurs (Cyprès) dans les Bouches-du-Rhône a montré que l'utilisation des sirènes permettrait d'alerter **35 % de la population** seulement contre 70 % par une

communication *via* SMS¹. De même, un sondage IFOP de 2013 a montré que **seuls 22 % des Français savaient comment réagir quand les sirènes sont activées**².

À Rouen, **les sirènes ont constitué le seul canal de communication des services de l'État à l'égard des populations**, hormis l'usage de Twitter et des médias classiques (radios, télévision) comme évoqué plus haut. Elles ont été activées à 7 h 51. En l'espèce, le préfet a considéré à juste titre que la mise à l'abri était *de facto* réalisée puisque les gens dormaient et que déclencher les sirènes en pleine nuit risquait de créer la panique.

En revanche, si les sirènes sont indispensables pour traiter des **risques de nature militaire** et assurer l'information des **populations urbaines** pour tous types de risques, l'information des habitants des zones rurales constitue un angle mort.

Historique de l'alerte

En France, depuis la seconde guerre mondiale, les sirènes ont progressivement remplacé le tocsin (sonnerie de cloches à coups redoublés). À partir de 1948, le Réseau national d'alerte (RNA), réseau de sirènes majoritairement implantées le long des frontières terrestres, remplit la fonction d'alerte des populations. Hérité de la défense passive, c'est-à-dire de la protection des populations en cas de guerre, il est tout d'abord conçu comme un outil de réponse à la menace aérienne.

Avec la guerre froide, le déploiement des sirènes s'accélère. Aujourd'hui, le réseau est toujours en partie géré par l'armée de l'air en raison de l'élément « Agression aérienne » initialement pris en compte, mais cet outil est également utilisé pour prévenir la population d'un sinistre de sécurité civile, d'origine naturelle ou technologique.

La diversification des risques a nécessité une modernisation de l'alerte. La mise en place du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) a été l'occasion de revoir l'implantation des sirènes afin de mieux prendre en compte les nouvelles natures de risques et répondre de manière plus pertinente aux besoins actuels de la population.

Le signal national d'alerte, défini par l'arrêté du 23 mars 2007 relatif aux caractéristiques techniques du signal national d'alerte, consiste en trois cycles successifs d'une durée de 1 minute et 41 secondes chacun et séparés par un intervalle de 5 secondes. Il prescrit un comportement réflexe de mise en sécurité.

Le signal doit être clairement audible et mobilisateur sans être anxiogène. Limiter à 3 répétitions du cycle d'1 minute permet donc de le percevoir efficacement tout en évitant de générer un stress supplémentaire à une population déjà soumise à une crise.

A l'origine, le signal était d'1 minute. Cette minute correspondait à la limite technique des sirènes électromagnétiques qui risquaient de disjoncter si elles tournaient trop longtemps. Les 41 secondes correspondent au délai technique de montée et descente de la sirène.

Source : DGSCGC.

¹ *Actu-Environnement* n° 397, décembre 2019, Risque technologique : l'accident Lubrizol révèle les carences des systèmes d'alerte.

² *Sondage IFOP, Que faire si les sirènes hurlent ?*, 2013.

En outre, conformément à l'article R. 732-28 du code de la sécurité intérieure, les services de radiodiffusion sonore et de télévision diffusent à titre gracieux les consignes de sécurité, à la demande des autorités¹. Des conventions existent entre l'État, France Télévisions et Radio France mais ce volet pourrait être développé avec d'autres groupes de médias.

La discussion en cours du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique pourrait permettre de renforcer les obligations de service public des radios et chaînes de télévision en cas d'accident industriel, afin d'assurer une plus large diffusion de l'information.

Quoi qu'il en soit, le système d'alerte de l'État n'est plus à la hauteur de la réalité des risques industriels et technologiques identifiés sur le sol français à ce jour.

Le secteur privé a d'ores et déjà investi ce champ de l'alerte. En Italie, un service **InfoAlert365**, développé par la société 3PLab, permet d'utiliser les applications WhatsApp et Facebook pour diffuser en mode *push* des messages et bulletins d'alerte aux utilisateurs inscrits (sur ce point, voir l'étude de la division de la législation comparée, annexée au présent rapport). Le **Facebook Safety Check**, mis en place à la suite de la catastrophe nucléaire de Fukushima en 2011, permet aux utilisateurs de se signaler comme étant en sécurité en cas de crise². De même, le service cartographique de **Google Maps** peut contribuer à la diffusion de l'alerte et de l'information.

Dans son rapport d'information précité, M. Jean-Pierre Vogel faisait d'ailleurs remarquer que ces outils, dispersés, ne font l'objet d'aucune coordination par l'État et aucune convention formalisée n'existe à ce stade en dehors des sollicitations ponctuelles adressées par le service d'information du Gouvernement (SIG) ou des cabinets ministériels³. **Aucun exemple d'utilisation de ce type de dispositif en matière d'accidents industriels et technologiques n'a été porté à la connaissance de la commission d'enquête.**

Seul le *cell broadcast* est adapté à la diffusion de messages d'alerte urgents et généralisés. C'est en effet le seul qui puisse assurer l'information de l'ensemble des publics concernés en temps réel. La diffusion à la demande du Gouvernement d'un message par SMS-MT (*mobile terminated*) dans le cadre de l'information des Français sur les mesures de confinement⁴ a

¹ Un arrêté du 2 février 2007 précise les modalités d'application de cette obligation.

² Lors de l'attentat du 13 novembre 2015 à Paris, plus de 4 millions de personnes se sont signalées comme étant en sécurité.

³ Le secrétariat d'État chargé du numérique et de l'innovation avait sollicité Facebook lors de l'attentat du 14 juillet 2016 à Nice.

⁴ Le message était ainsi rédigé : « Alerte Covid-19

Le président de la République a annoncé des règles strictes que vous devez impérativement respecter pour lutter contre la propagation du virus et sauver des vies. Les sorties sont autorisées avec attestation et uniquement pour votre travail, si vous ne pouvez pas télétravailler, votre santé ou vos courses essentielles. Toutes les informations sur www.gouvernement.fr ».

montré l'efficacité mais aussi les limites de ce système : comme le souligne l'avocat Alexandre Archambault, spécialiste du droit des télécommunications et du numérique, dans un article de Libération du 17 mars 2020, cette option est moins efficace que le *cell broadcast*, car elle répartit les envois sur plusieurs heures, pour éviter de saturer les réseaux. L'alerte n'est donc pas communiquée à tout le monde en même temps. En outre, elle n'informerait que les abonnés des opérateurs nationaux, ce qui exclut les étrangers présents sur le territoire au moment de la crise... Si le SMS-MT s'avérait bien adapté à la situation du 17 mars dernier, c'est-à-dire l'annonce, le lundi 16 mars à 20 heures, par le Président de la République de mesures de confinement applicables le lendemain à midi, ces limites montrent que seul le *cell broadcast* est adapté aux situations d'urgence absolue¹.

Les modalités pratiques et financières de la mise en œuvre du *cell broadcast* devront faire l'objet d'une attention particulière. Plusieurs dispositifs sont envisageables : le *cell broadcast* pourrait s'inscrire dans le cadre des obligations de service public non compensées par l'État, comme c'est le cas actuellement pour l'acheminement des appels d'urgence ou faire l'objet d'un cadre spécifique. Les coûts d'investissement pour la mise en place du système par chacun des opérateurs pourraient faire l'objet d'une prise en charge publique et une disposition législative permettrait *in fine* de surmonter certaines réticences.

Selon les informations transmises à la commission d'enquête par la DGSCGC, les services des ministères de l'économie et des finances et du ministère de l'intérieur travaillent sur ce dossier en collaboration avec les opérateurs de téléphonie mobile. **L'estimation de ces coûts ne serait pas disponible à l'heure actuelle** comme l'a indiqué la DGSCGC dans ses réponses écrites. Toutefois, lors de son audition par la mission d'information de l'Assemblée nationale, le préfet Alain Thirion, directeur général, a évoqué un chiffre de **11 à 12 millions d'euros**. La DGSCGC a précisé que les travaux de cadrage étaient actuellement en cours : « *les premières orientations de ces études doivent être rendues dans le courant du mois de mars afin de permettre à l'État de communiquer ses prescriptions aux opérateurs de téléphonie mobile* ».

En réponse à la commission d'enquête, la DGSCGC a indiqué, mi-mai, que l'étude de cadrage a été achevée et que les propositions qu'elle porte doivent faire l'objet d'un arbitrage. Cette étude préconiserait une « *mixité technologique, reposant sur un socle composé dans un premier temps de la diffusion cellulaire (Cell Broadcast, qui serait à déployer par les opérateurs de communications électroniques) et des dispositifs d'alerte existants et notamment du réseau de sirènes* ». Les échanges avec les opérateurs se poursuivent et les

¹ Le fait qu'un grand nombre de lecteurs de Libération se soient interrogés sur l'authenticité du message et que l'explication donnée par le journal le soit dans la rubrique « Check News » dédiée au décryptage des fausses nouvelles souligne combien la culture de l'alerte reste encore à établir auprès des Français.

services du ministère de l'économie et des finances préparent la transposition de la directive du 18 décembre 2018, qui pourrait être effectuée par ordonnance¹. Cette transposition permettra de déterminer les **obligations précises attendues des opérateurs**, les **modes de conventionnement** entre l'État et les opérateurs ainsi que les **modalités de financement des investissements nécessaires** pour déployer la diffusion cellule au sein du réseau de chaque opérateur.

La DGSCGC indique également que *« compte tenu de la crise sanitaire en cours, qui mobilise les ressources au sein du ministère de l'intérieur et des autres administrations impliquées et ne rend pas aisés les échanges avec les opérateurs de communications électroniques, il est possible que l'échéance prévue par l'article 110 de la directive européenne précitée qui prescrit que le dispositif retenu par chaque État membre soit opérationnel en juin 2022, ne puisse être tenue précisément. L'objectif demeure néanmoins de se conformer à la cible de la mi- année 2022 et apparaît réalisable sous réserve des arbitrages à venir ainsi que des développements de la crise sanitaire en cours »*.

Il est évident que le dispositif de *cell broadcast* n'a pas vocation à devenir l'unique système d'alerte. En revanche, il s'impose aujourd'hui comme un **nécessaire complément** aux vecteurs existants (sirènes, médias, réseaux sociaux, système de gestion de l'alerte locale automatisée (GALA)). La mise en place du *cell broadcast* permettrait par ailleurs, de traiter d'autres événements que les accidents industriels (accident grave de la circulation, événement d'ordre militaire ou terroriste, catastrophe naturelle ou sanitaire).

Recommandation : tester en grandeur réelle, d'ici 2021, le dispositif de *cell broadcast* et en tirer les enseignements en termes d'alerte des populations et de comportements à adopter.

¹ Sous réserve des arbitrages à venir, les prochaines étapes signalées par la DGSCGC seraient les suivantes : nomination d'un directeur de programme et constitution d'une équipe intégrée ; lancement des travaux de développement du portail de déclenchement des alertes par les autorités publiques ; conventionnement avec les opérateurs de communications électroniques qui ne pourra aboutir avant la transposition de la directive européenne précitée ; identification et mise en place des équipements nécessaires à la diffusion cellulaire au sein de l'infrastructure de chacun des opérateurs ; tests.

C. REVOIR TRÈS RAPIDEMENT LA COMMUNICATION DE CRISE

1. Expliquer, informer, rassurer ? La communication de crise doit avant tout s'attacher à prévenir et à contrer la panique et les *fake news*

Il est difficile pour n'importe quelle personne ou n'importe quel organisme, public ou privé, de communiquer avec des informations partielles et non encore confirmées sur un événement à l'issue incertaine. Cette **réticence** à prendre la parole sans disposer des éléments de réponse aux principales questions qui seront posées est naturellement compréhensible voire peu surprenante pour des hauts fonctionnaires dont la rigueur technique et le professionnalisme ne sont plus à démontrer.

Toutefois, il est critiquable de s'éloigner de l'exercice de la **communication institutionnelle**, qui consiste avant tout à informer le public, pour entrer dans un **discours plus politique** s'adressant davantage aux émotions de la population et cherchant à **rassurer avant d'informer**. L'expression du préfet Alain Thirion, DGSCGC, lors de son audition, sur le caractère « fragile » de la société française témoigne d'une lecture politique dépassée des attentes des citoyens¹.

L'exercice de la communication de crise avait fait l'objet de retours d'expérience détaillés à la suite de l'incident survenu en 2013 sur le même site de Lubrizol à Rouen². **Les leçons de ce précédent n'ont hélas pas été véritablement tirées.**

a) Une communication de crise défailante

Plusieurs personnalités se sont exprimées dans la presse pour critiquer plus ou moins vertement la communication de crise des services de l'État et la communication gouvernementale sur cet incident.

Le **manque d'information** à destination des milieux économiques et scolaires et des agents des services publics a été indéniable, ainsi que les **imprécisions, omissions et approximations**. L'attitude des services de l'État a principalement visé à **éviter la panique**, quand les citoyens demandaient simplement à connaître la réalité de la situation.

Déjà en 2013, le rapport précité des inspections IGA-CGEDD-CGEIET pointait une **défaillance majeure** dans le suivi et la mobilisation des réseaux sociaux : « *en l'espèce, des vecteurs de communication comme les réseaux sociaux n'ont été que très partiellement exploités. D'une part au*

¹ Audition du 23 janvier 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/ce_lubrizol.html#toc4

² Organisation de l'alerte, de l'information et de la gestion de crise en cas d'accident industriel dans la perspective de la création d'une force d'intervention rapide, *Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, mai 2013.*

niveau local la veille de ces réseaux n'a pas été organisée, d'autre part, les systèmes d'information par SMS des différents acteurs institutionnels n'ont pas été déclenchés, enfin l'outil que constitue désormais Twitter n'existe pas en Seine-Maritime ». La mission recommandait alors d'étudier les conditions d'un usage proactif des réseaux sociaux pour la communication de l'État.

Si la préfecture de la Seine-Maritime est dorénavant présente sur les réseaux sociaux¹ et a utilisé Twitter pour diffuser des messages et répondre à certaines interrogations et faits alternatifs, **l'utilisation de ce média et de l'ensemble des réseaux sociaux demeure encore largement perfectible.**

Au-delà du **choix du canal de communication adapté** aux messages à délivrer à la population et aux différents publics, **la question du contenu de ces messages demeure entière.** Le rapport conjoint précité des inspections le relevait déjà en 2013 : « *deux orientations s'opposent : dans la première, le message se veut rassurant par la simple affirmation de la maîtrise et du contrôle des risques, voire de leur négation et cela d'ailleurs même si dans certains cas particuliers les risques sont réellement quasi-nuls ; dans la seconde, le message est uniquement factuel, sur les risques et les dispositions prises pour les réduire et les gérer* ». Outre la **nécessaire compassion** qui doit être de mise de la part de l'ensemble des acteurs publics et privés intervenant dans la gestion de la communication de crise, c'est clairement la **deuxième** option qui doit s'imposer.

Assurer la transparence d'un événement de ce type implique une **confiance réciproque entre la population et l'État** et, en la matière, l'État doit montrer l'exemple en traitant en « **agents responsables** » les citoyens qui vivent quotidiennement à proximité des sites Seveso.

Si l'exercice consistant à « communiquer en eau trouble », sans certitude définitive et face à une forte attente du public, est délicat, **les services de l'État et le Gouvernement ont cédé à la tentation de vouloir rassurer les habitants légitimement inquiets plutôt que de les informer.**

Pourtant, lors de son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 8 octobre 2019, la ministre Élisabeth Borne² avait affirmé : « *je le redis : notre rôle est non pas de rassurer coûte que coûte, mais de dire la vérité* ».

Cet objectif n'a clairement pas été atteint. La succession de déclarations, notamment ministérielles, a entretenu une confusion préjudiciable à une gestion apaisée de l'événement.

A titre d'exemple, les prises de parole du ministre de l'intérieur Christophe Castaner et de la ministre des affaires sociales et de la santé Agnès Buzyn pendant la crise et dans l'immédiat après-crise paraissent

¹ C'est le cas de la plupart des préfectures de France désormais : <http://www.siglab.fr/fr/reseaux-sociaux-prefectures-comment-la-communication-territoriale-se-numerise.html>

² Audition du 8 octobre 2019, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191007/devdur.html#toc3>

contradictaires. Le ministre de l'intérieur a ainsi déclaré : « *ne paniquons pas sur cette situation mais il faut être d'une grande prudence [...] Il est essentiel dans ce cas-là d'informer en direct la population [...] pour éviter tout mouvement de panique [...] Aucun élément ne m'amène à penser et à dire qu'il faut se confiner* »¹. A contrario, les déclarations de la ministre des affaires sociales et de la santé apparaissent plus mesurées mais non moins rassurantes : « *La ville est clairement polluée [...] Nous demandons à ce que les enfants ne touchent pas à ces produits [les suies et retombées de l'incendie]* »².

Ces communications **peu coordonnées**, parfois **contradictaires**, loin de rassurer les populations, ont conduit à **accroître la suspicion quant à la véracité et à la crédibilité des informations communiquées** par les services de l'État. Si la mobilisation du Gouvernement et les nombreux déplacements de ministres sur le lieu de l'incendie sont indéniables, ils n'ont pas permis d'apaiser l'angoisse de la population, bien au contraire.

LISTE DES DÉPLACEMENTS OFFICIELS LE PREMIER MOIS SUIVANT L'INCENDIE

26 septembre 2019	Christophe Castaner ministre de l'intérieur	Le ministre était à Rouen au premier jour de l'incendie de l'usine Lubrizol. Il s'est rendu sur le site de l'entreprise puis au Centre Opérationnel Départemental (COD) pour rencontrer les équipes et faire le point sur la situation.
27 septembre 2019	Jean-Michel Blanquer ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	Le ministre était à Rouen à la rencontre des équipes de la cellule de crise de la direction des services départementaux de l'éducation nationale de la Seine-Maritime, afin d'évoquer la situation à la suite de l'incendie de l'entreprise Lubrizol.
	Agnès Buzyn ministre des solidarités et de la santé Élisabeth Borne ministre de la transition écologique et solidaire	Les deux ministres étaient à Rouen pour faire le point sur la situation suite à l'incendie au sein de l'usine Lubrizol.
30 septembre 2019	Édouard Philippe Premier ministre	Le Premier ministre était à Rouen sur le site de l'incendie de l'usine Lubrizol pour faire le point sur la situation.
	Didier Guillaume ministre de l'agriculture et de l'alimentation	À la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation est venu apporter son soutien aux agriculteurs.
11 octobre 2019	Agnès Buzyn ministre des solidarités et de la santé,	Les trois ministres se sont rendus à Rouen afin d'installer le comité pour la transparence et le dialogue créé après l'incendie du

¹ https://www.huffingtonpost.fr/entry/christophe-castaner-reagit-a-lincendie-de-lubrizol-a-rouen-ne-paniquons-pas_fr_5d8c613ae4b0ac3cdda32b70

² https://actu.fr/normandie/rouen_76540/la-ministre-agnes-buzyn-reconnait-apres-lincendie-lubrizol-rouen-est-clairement-pollue_27614162.html

	Élisabeth Borne ministre de la transition écologique et solidaire Didier Guillaume ministre de l'agriculture et de l'alimentation	26 septembre.
25 octobre 2019	Édouard Philippe Premier ministre Élisabeth Borne ministre de la transition écologique et solidaire	Un mois après l'incendie de l'usine Lubrizol, le Premier ministre et la ministre de la transition écologique et solidaire étaient à Rouen. Ils ont échangé avec les acteurs économiques de la métropole rouennaise impactés par l'incendie avant d'assister à la signature des conventions d'indemnisation des agriculteurs, des commerçants, des entreprises et des collectivités.
30 octobre 2019	Emmanuel Macron Président de la République	Visite du Président de la République à Rouen.

Des sémiologues ont également relevé de nombreuses **tournures passives**, de **doubles négations**, de **périphrases**, une **récitation de procédures et de protocoles** qui n'informent pas réellement sur la situation ; jusqu'au Premier ministre qui, évoquant « *la transparence la plus totale, la plus absolue* », laissait clairement entendre que la transparence pouvait être autre chose que ... transparente.

Une fois l'immédiate après-crise passée et fort des erreurs de communication des premiers jours, le Gouvernement a mis en place un « *comité pour la transparence et le dialogue* ». Cette instance a été installée, à Rouen, par les ministres en charge de l'environnement, de la santé et de l'agriculture, le vendredi 11 octobre 2019, soit deux semaines exactement après l'incendie. À cette occasion, le Premier ministre a souligné les enjeux de cette structure : « *Transparence, principe de précaution, suivi sanitaire et environnemental* ». Les ministres ont présenté sa composition et les modalités de son fonctionnement : « *Ce comité réunira l'ensemble des acteurs concernés par les conséquences de cet incendie : habitants, élus, industriels, associations environnementales, représentants du monde agricole, organisations professionnelles et syndicales, acteurs économiques, services de l'État et de santé, etc. Il aura pour objectif de suivre dans la durée tous les enjeux liés aux conséquences de cette catastrophe industrielle, et de partager l'ensemble des informations disponibles* ».

En pratique, le comité s'est réuni une fois par mois entre le 11 octobre 2019 et le 17 février 2020, avec une présence forte jusqu'à la fin de l'année 2019 et la réouverture partielle de l'usine Lubrizol, plus réduite à compter de début 2020. Après la période de réserve liée aux élections municipales, la gestion de l'épidémie de Covid-19 a évidemment accaparé les services de l'État. Le comité se réunira à nouveau le 5 juin, puis

le 3 juillet. Ne serait-ce qu'en raison de sa portée symbolique, il serait souhaitable que le comité puisse également se réunir pour faire le point un an après l'accident.

b) Clarifier la doctrine de communication de crise et adapter l'organisation des services en conséquence

En matière de communication, le code de la sécurité intérieure et le PPI laissent le choix aux préfets des canaux de distribution et des messages à délivrer. L'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen démontre malheureusement que **les services de l'État sont encore dans une gestion très verticale, descendante et « artisanale » de la communication de crise**. Cet événement illustre ainsi la nécessité de porter une **attention beaucoup plus importante aux attentes de la population**, qu'elles s'expriment sur les réseaux sociaux ou dans l'espace public, et de penser la **stratégie de communication à adopter comme un élément à part entière** de la gestion de crise, avant même qu'elle ne s'exprime.

En l'espèce, la communication des services de l'État a souffert de **cinq faiblesses principales** :

- en premier lieu, une **information insuffisante sur les zones exposées** au panache de fumée et une **appréciation trop stricte de la notion de victimes de l'événement**, qui a pu être perçue comme un manque d'empathie. Entre les douze communes directement concernées par le panache de fumée dans les premières heures de la crise et les 112 communes soumises à un gel de l'exploitation agricole, le **décalage** apparaît très important. De même, les victimes de cet incendie ne sont pas seulement les potentiels blessés mais toute la population qui subit les effets négatifs de l'incendie. Rétrospectivement, les habitants du Petit-Quevilly, riverains de l'usine, ont été les grands oubliés de la communication de crise car si Lubrizol n'est pas implantée sur le territoire de la commune, celle-ci est bien couverte par le PPRT. Par ailleurs, si le panache de fumée se déployait dans la direction opposée, ce sont bien des habitants de cette commune qui se trouvaient au plus près de l'incendie, jusqu'à entendre les explosions des bouteilles de gaz et apercevoir les flammes du brasier.

Au-delà, comme l'a relevé M. Arnaud Brennetot dans ses réponses au questionnaire de la commission d'enquête, *« dans des communes comme Préaux, Buchy, Saint-Saëns, Neufchâtel-en-Bray, Forges-les-Eaux, en tout une centaine de communes rien qu'en Seine-Maritime, les personnes pratiquant des activités à l'extérieur (jardinage, travaux de chantiers, sport, jeux dans les cours de récréation) ont pu continuer à les mener sans aucune mise en garde, à moins que les maires n'aient décidé la mise en place de mesures préventives de leur propre chef »*.

- en second lieu, une **formulation confuse des mesures de protection**. Les notions de « mise à l'abri », « confinement » ont été

employées alternativement alors qu'elles recouvrent des mesures différentes ;

Lors de son audition devant la commission d'enquête, le ministre de l'intérieur Christophe Castaner a ainsi déclaré : « *je crois qu'il aurait mieux valu parler de mise à l'abri que de confinement dans le cas d'espèce. Il peut donc être utile de préciser cette définition, parce qu'on peut utiliser le mauvais mot au mauvais moment* ».

- en troisième lieu, une **présentation insuffisamment détaillée et commentée des substances impliquées dans l'incendie** et de leur nocivité pour la santé et l'environnement. Les messages officiels se sont concentrés sur les pollutions visibles et les désagréments olfactifs, comme lors du précédent incident de 2013, en évacuant la préoccupation centrale des citoyens à savoir les éventuels **effets des fumées** de l'incendie ;

- en quatrième lieu, une **exploitation insuffisante des réseaux sociaux** à la fois pour analyser la crise médiatique et les attentes de la population et pour y répondre efficacement. Contrairement à d'autres préfectures, celle de la Seine-Maritime, même si elle est présente sur Twitter, n'avait d'ailleurs pas signé de convention avec l'association de veille sur internet VISOV¹. Une convention de cette nature est destinée à détecter en amont l'activité sur les réseaux sociaux ;

- en cinquième lieu, une **imprécision sur l'identité des entreprises impliquées dans l'incendie**. À cet égard, il a fallu attendre le lundi 30 septembre pour que le président directeur général (PDG) de Lubrizol France Frédéric Henry évoque l'entreprise voisine du site de Rouen, Normandie Logistique.

Les **principales stratégies de communication de crise** sont bien connues et largement utilisées, sous des formes individuelles ou composées, dans le domaine de la politique et de l'économie.

Les principales stratégies de communication de crise

Peuvent par exemple être citées :

- la **stratégie du silence**, qui consiste à attendre que les informations sur un événement se précisent avant de communiquer. Cette stratégie n'apparaît toutefois pas tenable dans le cas d'un accident industriel, avec la vitesse de propagation de l'information sur les nouveaux médias sociaux ;
- à l'inverse, la **stratégie de déstockage de la vérité**, qui consiste à donner rapidement l'ensemble des éléments à disposition du décideur, peut permettre d'assécher les

¹ VISOV : *Volontaires Internationaux en Soutien Opérationnel Virtuel*. Sur son site (www.visov.org), l'association, créée en janvier 2014, se présente comme « la première communauté virtuelle francophone de volontaires numériques en gestion d'urgence (sécurité civile). Elle promeut l'utilisation accrue des Médias Sociaux en Gestion d'Urgence, les MSGU ».

éventuels feuillets médiatiques qui ajoutent des crises à la crise opérationnelle et l'amplifient ;

- à l'écart de ces deux premières attitudes possibles, la **stratégie de la repentance** vise avant tout à communiquer au public la réalité d'une faute pour en demander le pardon. Les exploitants industriels impliqués dans l'incendie auraient été inspirés de demander *a minima* l'autorisation au préfet d'exprimer un message de compassion et d'excuse pendant la gestion de crise ;
- la **stratégie de la triangulation** consiste à détourner l'attention de la crise par la création de nouveaux territoires et sujets d'expression, comme un événement de portée nationale par exemple ou encore la concentration des prises de parole sur un bouc-émissaire supposé.

Dans le cas d'un accident comme l'incendie de l'usine Lubrizol, la stratégie de déstockage de la vérité, en temps réel, répond à une exigence fondamentale qui s'impose aux pouvoirs publics, en vertu du principe d'information et de participation du public à la prévention des risques industriels.

À Rouen, si les autorités ont semblé s'engager sur cette voie de la transparence et de la vérité, **ce sont le contenu, le choix des canaux de distribution et la temporalité des messages délivrés qui peuvent être critiqués**. Dans une époque marquée par l'hypertrophie de la notion de crise, que ce soit dans leur occurrence et leur ampleur, ces choix stratégiques doivent faire l'objet d'une attention accrue.

S'agissant du **contenu** et sans négliger la nécessaire prudence qui préside à la gestion de ce type de situation, l'objectif est de **communiquer rapidement à partir de l'estimation des risques effectuée par les experts**. Pour ce faire, il est indispensable d'**allier trois modes : narratif** (le déroulement de la crise, les principaux événements, les acteurs impliqués et mobilisés), **prescriptif** (la population doit adopter tel ou tel comportement) et **explicatif** (les produits brûlés, leur usage normal, leurs propriétés).

Trois principes fondamentaux - sincérité, transparence, responsabilité - doivent prévaloir. Il est également indispensable de faire davantage confiance au public : la technicité apparente et avérée d'une activité n'est pas un obstacle à une communication plus pédagogique, claire et transparente.

S'agissant des **canaux de distribution**, le choix dépend de l'anticipation des réactions des utilisateurs classiques du média en cause. L'accident de l'usine Lubrizol démontre l'intérêt d'une communication « multicanale » (radio, télévision, réseaux sociaux) mais il démontre en même temps une **attention insuffisante portée par les pouvoirs publics à ce qui se dit sur les réseaux sociaux**. Des pays comme la Belgique ont mis en place des algorithmes puissants pour identifier les tendances (*trend*) sur les réseaux sociaux permettant de mieux cibler les messages à communiquer et de désamorcer plus efficacement les *fake news*. Pour la France, la DGSCGC

s'appuie avec le COGIC sur l'association VISOV avec laquelle une convention a été signée « *pour les opérations importantes* ». En ce qui concerne l'analyse des réseaux sociaux, « *la DGSCGC teste **Visibrain**, outil numérique utilisé par la DICOM et dont l'utilité serait partagée entre le cabinet de la DGSCGC (communication) et le COGIC afin de contribuer à la veille opérationnelle. L'intérêt de cet outil numérique est de discriminer les événements faisant l'objet d'une forte audience – ou d'un pic d'audience – parmi les échanges du réseau social twitter. Ainsi, les événements qui n'ont pas encore fait l'objet d'une intervention par les services compétents – et donc d'une remontée d'information par les canaux habituels – peuvent contribuer à la préalerte du COGIC* ».

Dans le cas de Lubrizol, la DGSCGC indique que « *les réseaux sociaux n'ont pas produit de signaux faibles et l'alerte a été transmise par les outils habituels (le portail ORSEC - SYNERGI et appels téléphoniques des zones et du SDIS76). La période de début d'événement (en pleine nuit) explique le fait que les réseaux sociaux n'aient pas été utiles pour envoyer un signal faible* ».

Les réseaux sociaux se caractérisent par **l'établissement d'une relation horizontale** entre l'ensemble des agents utilisateurs et par la capacité de chaque acteur à s'informer rapidement et à partager des opinions, des connaissances et des croyances sans aucun intermédiaire ni filtre : chacun est sur un pied d'égalité. Chaque compte utilisateur donne accès aux mêmes possibilités et fonctionnalités, la frontière entre celui qui délivre l'information, celui qui la relaie et celui qui la commente s'estompe ; chacun, dès lors qu'il se trouve « au bon endroit au bon moment » peut devenir un diffuseur d'information.

C'est dans ce contexte propre aux réseaux sociaux que la communication publique doit aujourd'hui trouver sa place, suivant une stratégie différente selon qu'il s'agit de porter à la connaissance du public une information ou de réagir en réponse à une information diffusée par un tiers. La **communication « d'émission »** devrait privilégier des **messages prescriptifs** à l'égard du public (adopter ou ne pas adopter tel ou tel comportement) et renvoyer vers d'autres publications et liens – site de la préfecture, du ministère, communiqués de presse – pour l'aspect narratif de la crise. La **communication de « réponse »** devrait cibler en priorité les interpellations de particuliers à l'égard des autorités et le désamorçage de faits alternatifs.

Pour les **médias classiques** (télévision, radios), la priorité est de limiter la dispersion des prises de parole pour éviter les « couacs » et propos qui pourraient être détournés *a posteriori*.

L'avantage que présentent les réseaux sociaux est paradoxalement qu'**ils permettent à l'émetteur de mieux maîtriser son message** puisqu'il ne peut pas être interpellé ou interrompu pendant qu'il le formule. En revanche, l'inconvénient des réseaux sociaux est qu'**un faux-pas, une faute, ou une maladresse est beaucoup plus rapidement amplifié** que sur un média classique, compte tenu du nombre d'utilisateurs.

S'agissant de la **temporalité**, il est indispensable d'élaborer une communication **la plus proactive possible**. Être prêt et exercé avant même le déclenchement de l'événement s'impose désormais. Cette stratégie en amont permet ensuite de communiquer **le plus précocement possible** de façon à maîtriser l'origine de l'information. Même avec un message incomplet sur le fond de l'événement, une communication précoce permet de matérialiser la compassion, l'engagement et la détermination des acteurs à traiter la crise.

**Les principales actions de communication
des services de l'État dans l'immédiate après-crise**

- 1 tweet d'alerte à 4 h 50, suivi de 18 tweets et retweets sur les réseaux sociaux ;
- 4 communiqués de presse à partir de 5 h 15 ;
- 5 conférences de presse dès 6 h 45 ;
- des prises de son auprès de trois médias (Paris Normandie, France Bleue, Normandie Actu) ;
- 1 audioconférence presse avec 9 médias à 7 h 30 ;
- 1 conférence de presse à la préfecture à 10 h en présence de 13 médias ;
- 1 point presse du ministre de l'intérieur à 11 h 30 en présence de 16 médias ;
- 1 conférence de presse à la préfecture à 15 h en présence de 17 médias ;
- la mise en place d'une cellule d'information du public dans des délais brefs.

Se pose enfin la question de **l'émetteur du message**. Dans ses réponses au questionnaire de la commission d'enquête, M. Patrick Lagadec a rapporté une anecdote intéressante à propos d'un accident industriel. Lors d'une fuite de pyralène à Villeurbanne en 1986, le préfet du Rhône Gilbert Carrère avait confié : « *J'ai mis les experts directement devant la presse, et très vite j'ai constaté que toute inflation verbale avait quasiment disparu* »¹. **Placer le bon interlocuteur devant le bon canal de diffusion** est fondamental pour garantir la clarté du message et sa légitimité totale. Sans pour autant multiplier les intervenants et disperser la parole, cette répartition permet également au préfet de se concentrer sur l'essentiel à savoir la coordination de l'ensemble des moyens nécessaires au traitement de la crise.

De nombreux acteurs se sont exprimés devant la commission d'enquête pour **déplorer l'absence de communication du groupe Lubrizol lors de l'accident**. Par nature, le déclenchement d'un PPI n'emporte pas l'interdiction pour l'exploitant du site industriel concerné de communiquer

¹ Entretien entre M. Patrick Lagadec et M. le préfet Gilbert Carrère, dans le cadre d'une mission de retour d'expérience sur le cas. Voir aussi Gilbert Carrère : « *L'affaire de Villeurbanne, juin-juillet 1986, L'incendie du port Édouard-Herriot, juin 1987* », Patrick Lagadec, États d'urgence - Défaillances technologiques et déstabilisation sociale, Seuil, 1988.

auprès des médias et du grand public même si ce document peut prévoir des dispositions précises sur les objectifs ou l'organisation de la communication, en particulier pour la coordonner et fixer les rôles respectifs de l'exploitant ou du préfet. La DGSCGC justifie le monopole de la communication par le préfet au regard de son rôle de direction et de coordination des opérations de secours : *« il s'agit de faire en sorte que la communication de crise, portant tant sur la description de l'événement que sur les conduites à tenir, soit lisible et compréhensible, d'où cette forme de monopole de l'expression publique »*.

Pour autant, si l'entreprise ne peut s'exprimer sur les consignes opérationnelles et la réalisation des opérations, rien ne lui interdit légalement ou réglementairement de s'exprimer sur sa situation, son activité de production, sur les mesures qu'elle prévoit de mettre en œuvre ou pour témoigner de sa solidarité avec les personnes exposées. Au lieu de cela, le groupe a engagé une **stratégie de détournement** de l'attention vers Normandie Logistique, alors qu'une enquête judiciaire a été très rapidement déclenchée.

Aussi, la DGSCGC a indiqué à la commission d'enquête que *« si l'entreprise a été dans cette voie, elle ne l'a été que tardivement (plusieurs jours après). En tout état de cause, et à la lumière de cette distinction, il vous est confirmé que le préfet n'a en aucun cas donné des consignes pour interdire à l'entreprise de communiquer »*. Elle précise enfin qu'une association de l'entreprise à la communication institutionnelle n'a pas été envisagée *« à dessein »* compte tenu d'un risque d'aggravation des théories complotistes relatives à une prétendue collusion entre l'État et l'entreprise et que cette association aurait pu *« brouiller les responsabilités et les rôles bien distincts entre l'État contrôleur et un exploitant d'installation classée »*.

Un autre enjeu essentiel de la communication de crise consiste à identifier les publics à informer. L'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen souligne **un manque criant de séquençage des messages et éléments de communication**.

Dans le cas d'événements majeurs comme celui-ci, il est nécessaire de différencier des groupes au sein de la population en fonction de **caractéristiques socio-démographiques** (personnes âgées, célibataires, enfants, illettrés, allophones, personnes porteuses d'un handicap physique, sensoriel ou mental...), **socio-économiques** (professionnels de santé, intervenants à domicile, agents des services publics, agents des services de transport collectif de personnes, agriculteurs, industriels, personnes de passage...) et des **fonctions sociales** remplies par certains groupes (fédérations d'entreprises, associations de protection de l'environnement, clubs sportifs, associations de consommateurs...).

Pour toutes ces raisons, il est urgent **que l'État tire tous les enseignements de cette gestion perfectible de la communication de crise**.

La communication de crise des autorités locales a pâti d'un **manque d'orientation claire et explicite sur le contenu des messages à délivrer**. Ce point faisait, encore une fois, l'objet d'une recommandation dans le rapport précité IGA-CGEDD-CGEIET de 2013.

Afin de mieux gérer la communication de crise lors d'événements de ce type, il faut avant tout :

- **mieux identifier les différents scénarios d'accident concernant les sites Seveso seuil haut** (« pire cas », cas le plus probable, scénario optimal), assortir chaque scénario d'une fiche comportant les principaux éléments et messages à délivrer aux différents publics cibles. Cette recommandation figurait d'ailleurs déjà, dans l'esprit, dans le rapport conjoint précité des inspections IGA-CGEDD-CGEIET. Elle est d'autant plus opérationnelle et pertinente que l'État dispose des données pour évaluer et maîtriser l'ensemble des risques occasionnés par les activités d'un site Seveso seuil haut même si la matérialisation de ces risques est, par essence, imprévisible dans sa temporalité, ses formes et son ampleur ;

- **répartir les prises de parole institutionnelles** entre les différents services impliqués dans la gestion de crise (autorité préfectorale, SDIS, experts en chimie, experts en santé publique, inspecteurs du site concerné) ;

- **faire participer la société civile à l'information générale du public**, en s'appuyant principalement sur les riverains du site les mieux informés sur la réalité des risques encourus et sur les associations et les structures de participation du public prévues par le code de l'environnement ;

- **organiser des exercices spécifiques sur le volet communication de crise** pour améliorer la gestion des accidents industriels et technologiques ;

- **systematiser et renforcer la formation continue des agents**, principalement les hauts-fonctionnaires, qui seront amenés à diriger la communication de crise institutionnelle par leurs interventions dans l'espace public. Ceci suppose au préalable d'identifier, dans chaque préfecture de département, un référent pour la définition de la stratégie de communication de crise, chargé de tenir à disposition du préfet un dossier prêt à l'emploi. Ce pourrait être le directeur de cabinet du préfet. Cette formation devrait systématiquement comporter un volet portant sur le calibrage des messages à délivrer en fonction des différents canaux de distribution disponibles à partir de l'analyse de la perception citoyenne de l'événement (réseaux sociaux, médias, remontées de terrain dont bénéficient les élus) et un volet *media training*.

Une telle volonté de repenser la communication de crise ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur l'évolution des moyens alloués aux préfectures. Leurs effectifs diminuent, année après année, de quelque 500 emplois par an, en application des procédures successives de rationalisation de la dépense publique.

Recommandation : suivre en temps réel l'activité des réseaux sociaux de sorte d'identifier très en amont les attentes du public et la diffusion des fausses nouvelles, et adapter le contenu et la temporalité des messages à délivrer en conséquence.

Recommandation : clarifier et moderniser au plus vite la doctrine de communication de l'État, à l'échelle centrale et déconcentrée : mieux préparer ce type d'événements par des exercices réguliers, poursuivre la formation continue des agents susceptibles de communiquer lors de la survenance de crise, mieux séquencer les messages à délivrer en fonction des canaux de distribution disponibles et des publics-cibles et donner une orientation claire aux acteurs locaux.

2. Améliorer la communication sanitaire de crise

a) Une communication qui n'a pas suffisamment intégré certains relais

Lors de son audition par la commission, la ministre des solidarités et de la santé a elle-même reconnu que **le principal écueil en matière de communication sanitaire avait été l'information des professionnels de santé sur le terrain** : le ministère n'a pas été « *suffisamment capable de communiquer des éléments utiles aux professionnels de santé. [...] Nous avons immédiatement donné un certain nombre d'informations aux unions régionales des professionnels de santé (URPS), mais peut-être pas de façon suffisamment pédagogique pour que ce soit diffusé à tous les professionnels du territoire afin qu'ils puissent l'utiliser vis-à-vis de la population* »¹.

Les chiffres d'un sondage réalisé par l'union régionale des médecins libéraux (URML) de Normandie indiquent en effet que **81,5 % des médecins ont estimé la communication vers le grand public et les professionnels de santé insuffisante**.

Quelques réactions des médecins libéraux de Normandie sur la communication de crise

« Pas de communication spécifique envers les professionnels de santé. Incohérence dans les communications au grand public » ;

« Aucune information ne nous a été transmise sur la surveillance que nous devons exercer envers les personnes exposées, la nature des risques... » ;

¹ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

« Aucune conduite à tenir, aucune information médicale, aucune donnée sur les substances, aucun soutien [...], aucune directive commune ».

De façon générale, les professionnels de santé déplorent que les recommandations sanitaires de l'ARS, dont ils ont été destinataires, se soient contentées de préconisations de confinement et de nettoyage des suies, et **n'aient rien révélé de la toxicité immédiate des fumées**, qui était pourtant le principal sujet d'inquiétude des riverains.

Source : sondage transmis à la commission d'enquête par l'URML Normandie (53 réponses)

Ce qui est vrai des professionnels de santé l'est évidemment autant, voire davantage, des intervenants à domicile ou de ceux qui exercent leur activité dans le secteur médico-social ou social. Parce qu'ils interviennent souvent quotidiennement auprès de personnes isolées et fragiles, ils ont été évidemment parmi les premiers à devoir répondre à leurs questions concernant l'accident et ses conséquences. Parce qu'ils sont en contact direct et privilégié avec elles, il est indispensable qu'ils soient associés dès le départ à la communication de crise. Comme le soulignait Mme Isabelle Adeline, infirmière libérale, dans une chronique du *Monde* du 4 mars 2020 titrée « Le sacerdoce d'une infirmière en milieu rural » : « *Les gens veulent tous être rassurés. Certains ne voient que moi dans la journée. En milieu rural, celui que je pratique maintenant depuis vingt ans, les infirmières tissent un lien social essentiel, et c'était vrai avant le début de l'épidémie. Alors maintenant...* ».

La lacune de communication évoquée ci-dessus constitue une **conséquence directe du cloisonnement de l'organisation de la phase post-accidentelle**. Les prélèvements et résultats des produits toxiques immédiatement effectués ont été principalement réalisés par des organismes (Dreal, Ineris) sous la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire, et non de celle du ministère de la santé.

Par ailleurs, bien que les URPS soient les interlocuteurs privilégiés de l'ARS, pour l'exercice libéral du soin, sur toute question relative à l'organisation des soins¹, **elles ne disposent pas de l'ensemble des données de contact des professionnels libéraux**. Or cette communication s'impose aux professionnels à l'occasion de l'inscription au tableau de l'ordre auprès du conseil de l'ordre compétent. De nombreux professionnels ont ainsi regretté de ne pas avoir été tenus informés par leur URPS des suites de l'accident.

Recommandation : transmettre l'information de crise à l'ensemble des professionnels de santé et aux intervenants à domicile.

¹ Article L. 4031-3 du code de la santé publique.

b) Une communication à plusieurs voix qui a nui à la clarté de l'information

- Une communication au cours de la phase d'urgence relativement maîtrisée, à l'exception notable de la potabilité des eaux

La gestion de la phase d'urgence relevant exclusivement de l'acteur préfectoral, c'est à lui que la communication sanitaire est revenue au cours des premiers jours suivant l'incendie. Ainsi, au cours des 26 et 27 septembre, les consignes structurant la réponse sanitaire à l'événement n'ont été transmises que par le biais de **plusieurs communiqués de presse préfectoraux**.

Le rôle de l'ARS, bien que part active au COD et ayant elle-même animé la cellule régionale d'appui et de pilotage sanitaire (CRAPS), s'est limité à la transmission de recommandations sanitaires spécifiques aux acteurs et aux professionnels de santé. **L'ARS n'a pas, au cours de la phase d'urgence, endossé de rôle décisionnel de communication sanitaire auprès du grand public**. Elle a, en revanche, pris le relais des consignes préfectorales en donnant « *des conseils à la population pour éviter les contacts avec les suies, notamment de nettoyer son environnement à l'humide en se protégeant, éviter toute consommation d'aliments souillés, notamment ceux des potagers* »¹.

Cette concentration de la communication locale de crise aux mains d'un acteur unique au cours de la phase d'urgence est évidemment pertinente.

La compétence spécifique que détient l'ARS en matière de contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine s'est toutefois trouvée à l'origine d'un défaut de communication particulièrement regrettable.

Lacunes de la communication de l'ARS

sur la potabilité de l'eau destinée à la consommation humaine

La mobilisation immédiate de l'ARS de Normandie en matière de contrôle de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH) s'explique par une prérogative exclusive qui lui est reconnue par la loi.

Ainsi, bien que les premières analyses aient été exécutées dès les premières heures suivant l'accident (à 9 heures le **26 septembre**) et aient toutes conclu à la présence limitée de substances chimiques, la directrice générale de l'ARS a indiqué à la commission d'enquête ne pas avoir maîtrisé la stratégie de communication à déployer autour de ces résultats, cette dernière continuant de relever uniquement de la préfecture. Les résultats concluant à la potabilité des eaux stockées dans les cinq réservoirs de la zone n'ont été dévoilés qu'à partir du **28 septembre**², ce qui a

¹ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

² Audition du 27 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc7

laissé le champ libre, dans l'intervalle, à la **diffusion sur les réseaux sociaux d'images d'eau souillée coulant de robinets, alimentée par un vaste mouvement de désinformation.**

Par ailleurs, le relevé des opérations menées par l'ARS en la matière indique la réalisation, dès le **30 septembre**, de nouvelles analyses sur certains points de captage de l'eau (soit en amont de la phase de stockage), avec l'appui du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Ce sont en tout près de 90 prélèvements supplémentaires dont les résultats seront diffusés au cours du mois d'octobre. Ces nouveaux prélèvements, consécutifs des premiers résultats, n'ont pas manqué de réactiver les doutes sur la validité scientifique de ces derniers.

De façon générale, la **dichotomie dommageable entre l'acteur responsable du contrôle sanitaire des eaux (l'ARS) et l'acteur unique chargé de la communication de crise (la préfecture)** a créé un **décalage important** dont les effets ont fortement compromis la capacité des pouvoirs publics à rassurer la population.

- Une multiplication dommageable des voix dès la phase post-accidentelle

Comme le reconnaît elle-même la ministre des solidarités et de la santé, « *malgré toute cette mobilisation et notre volonté de faire toute la transparence, nous n'avons pas su répondre aux inquiétudes légitimes de la population, notamment concernant les risques sanitaires et environnementaux liés à d'éventuelles contaminations. Je pense qu'il conviendra de réfléchir collectivement à de nouveaux modes d'information et à de nouveaux modes de communication auprès de la population* »¹.

En effet, plusieurs facteurs ont cependant été à l'origine d'une **multiplication rapide - et néfaste - des relais de communication sanitaire post-crise**. Ces facteurs sont au nombre de trois :

- premièrement, la dispersion du nuage de fumée et les retombées de suie sur plusieurs régions ne relevant pas des mêmes acteurs décisionnels. En effet, le jour même de l'incendie, dès 16 h 15, la préfecture du Nord (préfecture de zone) ainsi que l'ARS des Hauts-de-France, émettent un premier communiqué de presse sur le nuage de fumée, évoquant des « *effets essentiellement irritants et odorants, sans toxicité aiguë* ». Par ailleurs, dès le 29 septembre, le préfet du Nord prenait un arrêté similaire à son homologue de la Seine-Maritime relatif aux restrictions sanitaires de mise sur le marché de productions alimentaires d'origine animale et végétale (limitées aux communes de Villereau et de Douai).

Ce n'est qu'à partir de la prise de mesures potentiellement concurrentes au sein de plusieurs départements impactés par l'incendie que le **relais ministériel en matière de communication sanitaire de crise se devait d'intervenir**. Ce relais ne peut néanmoins efficacement s'appliquer

¹ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

qu'à la **condition d'une expression unique**, ce que la double saisine de l'Anses a passablement compromis¹ ;

- *deuxièmement*, une fois passée la phase d'urgence, la communication sanitaire de crise s'est progressivement spécialisée, nécessitant ainsi **l'intervention de plusieurs acteurs, et donc d'autant de risques de cacophonie**. Se superposant aux recommandations sanitaires publiées par l'ARS en application des consignes préfectorales, la direction générale de la santé (DGS) du ministère des solidarités et de la santé a publié, dès le 26 septembre à 14 heures, ses propres recommandations sanitaires.

L'intervention de l'acteur ministériel ainsi que des experts sanitaires (Ineris, Anses, Santé publique France) a conduit à une **multiplication des portails internet dédiés au suivi de l'événement** (une page d'informations mise en ligne par le Gouvernement, un fil d'actualité entretenu quotidiennement sur les deux sites des préfetures de la Seine-Maritime et du Nord) ainsi qu'à la **publication progressive d'une documentation importante et souvent peu lisible** (un rapport de l'Ineris, six avis de l'Anses) ;

- *troisièmement*, la sensibilité politique de la communication post-crise a pu parfois conduire **les acteurs gestionnaires à produire des messages dans une temporalité qui n'était pas la plus adéquate**.

Les ministres concernés par les conséquences sanitaires de l'incendie se sont globalement montrés soucieux d'étayer leurs décisions par une expertise scientifique préalable. Leur application du **principe de précaution** a toutefois connu des expressions variables : ainsi, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a annoncé sur un réseau social le 11 octobre sa décision de lever les restrictions sur la consommation du lait en Seine-Maritime et dans deux communes du Nord. Cette décision est donc intervenue sept jours avant le rendu de l'avis étayé de l'Anses sur les risques liés à l'ensemble de la production végétale.

De façon générale, **une communication sanitaire de crise efficace doit concilier deux impératifs fondamentalement contradictoires : rationaliser l'alarme des populations directement impactées**, ce qui nécessite des actions et des propos rassurants de court terme, et **appuyer les décisions publiques sur un avis scientifique objectif**, qui appelle parfois plus de temps. Comme l'a reconnu la ministre des solidarités et de la santé, « *cet incendie est très complexe. Dire que l'on n'a pas trouvé d'hydrocarbures [dans l'eau ou dans l'air] à J+1, et qu'on saura s'il y a des dioxines à J+8 [dans les produits alimentaires], parce que les analyses prennent 8 jours, n'est pas simple à admettre pour la population, mais la transparence et la sincérité nuisent à la simplicité* »².

¹ Voir page 119 et suivantes.

² Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

L'actualisation de la circulaire du 20 février 2012¹, évoquée plus loin dans la partie consacrée à la gestion de la crise sanitaire, devra comprendre un volet « communication » suffisamment étayé pour que les lacunes identifiées ci-dessus n'aient pas à se reproduire.

En résumé, la commission d'enquête retire **trois enseignements principaux** de l'incendie de l'usine Lubrizol de Rouen sur le volet de l'alerte des populations et de la communication de crise :

- d'abord, le **caractère profondément anxiogène de la gestion des risques industriels et technologiques** pour une population qui ne dispose pas d'une solide culture du risque et de la sécurité ;

- ensuite, le **fossé** entre d'une part, l'attitude et la communication institutionnelle des services de l'État et du Gouvernement et, d'autre part, les attentes de la population en matière d'information sur le déroulement de la crise, son origine et ses conséquences ;

- enfin, **l'inadaptation du système d'alerte français** pour la gestion des risques industriels et technologiques de grande ampleur.

L'accident de Rouen est le révélateur d'un **profond malaise social**, qui nécessite le développement d'une culture du risque (*voir seconde partie*). Il appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'élaborer (enfin) une **doctrine claire et moderne de communication de crise** pour délivrer les bons messages, au bon moment, aux bons publics.

Surtout, **les pouvoirs publics doivent davantage faire confiance à la population** et s'appuyer sur elle pour mieux gérer la crise plutôt que de la considérer comme un agent gênant, aux réactions irrationnelles et imprévisibles.

En la matière, **un changement de paradigme est nécessaire car le fait de subir un événement donne *a minima* le droit de savoir ce qu'il se passe**. En outre, il est illusoire de penser que la gestion des crises peut, à l'ère des réseaux sociaux, se passer de relais citoyens et associatifs. Sur ce point, malheureusement, **les leçons de l'accident survenu en 2013 sur le même site industriel n'ont pas toutes été tirées**. Le rapport conjoint IGA-CGEDD-CGEIET² établi à l'époque pour évaluer la gestion la crise précitée relevait déjà : « *cette gestion de crise laisse un sentiment d'insatisfaction, d'incompréhension, voire d'échec, portant sur au moins deux aspects :*

¹ Circulaire du 20 février 2012 relative à la gestion des impacts environnementaux et sanitaires d'événements d'origine technologique en situation post-accidentelle

² Organisation de l'alerte, de l'information et de la gestion de crise en cas d'accident industriel dans la perspective de la création d'une force d'intervention rapide, Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, mai 2013.

l'anticipation et l'information ». Ce constat est malheureusement encore d'actualité.

En outre, il est plus que jamais nécessaire de moderniser le système d'alerte des populations en mettant sur pied dans les **deux ans un dispositif robuste et fiable via les téléphones mobiles**.

II. UN ACCIDENT INDUSTRIEL RÉVÉLATEUR DE PLUSIEURS GRANDS ANGLES MORTS DE NOS POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉACTION AUX SITUATIONS DE CRISE

A. RENFORCER LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS

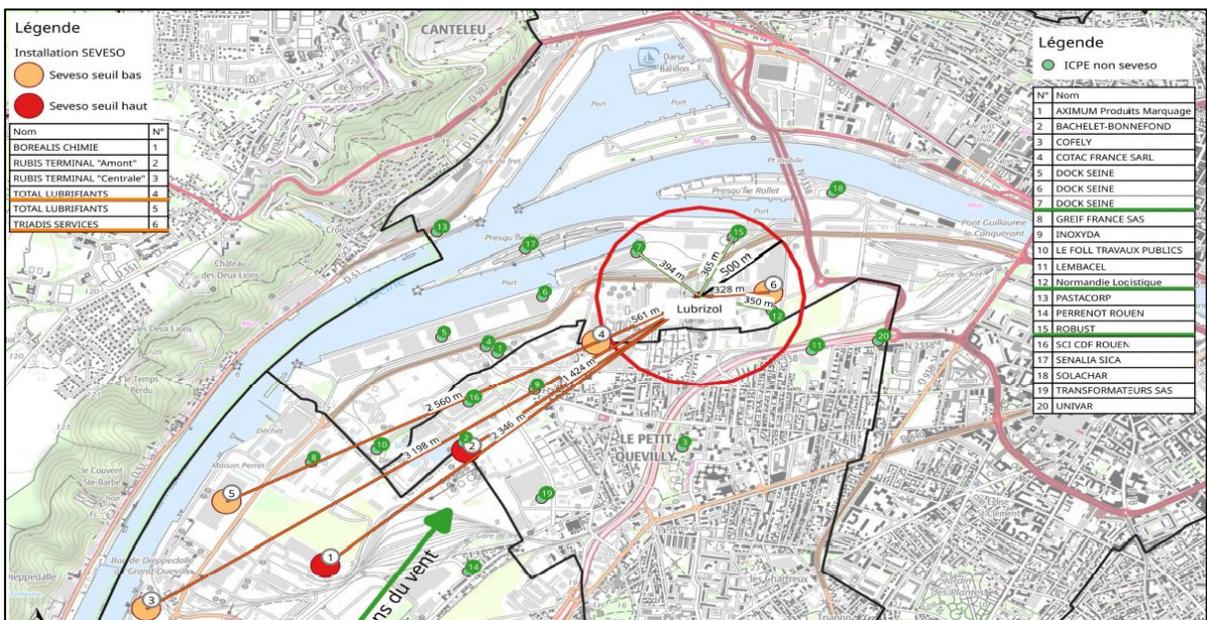
Déployée depuis plus de quarante ans dans sa forme actuelle, la politique de prévention des risques industriels s'appuie sur **des instruments éprouvés**, permettant une maîtrise globalement satisfaisante des risques engendrés par les activités industrielles. Cette politique fait cependant face à **plusieurs défis majeurs qui vont s'accroître dans les prochaines années** : un parc industriel important, réparti sur l'ensemble du territoire national, globalement vieillissant et situé désormais souvent en milieu urbain ou péri-urbain dense. Concomitamment, **la tolérance de la population vis-à-vis des situations de risques et des nuisances diminue**, à plus forte raison lorsqu'elle en découvre l'existence à l'occasion d'une crise.

La fiabilité de la politique de prévention des risques est une condition *sine qua non* de l'acceptabilité actuelle et future de la présence d'établissements industriels au sein de bassins de vie ou d'activité. L'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen révèle certaines faiblesses dans la définition et l'application des règles de prévention. Cet accident constitue donc un signal d'alarme pour tous - exploitants d'industries, administrations, collectivités territoriales, associations, riverains - auquel il est indispensable de répondre par des mesures fortes. À défaut, non seulement notre pays aura subi un nouvel accident de grande importance, mais de surcroît l'opportunité de rehausser le niveau de notre politique de prévention et de répondre ainsi à une demande accrue de protection n'aura pas été saisie.

L'usine **Lubrizol** de Rouen, dont la principale activité est la production d'additifs pour lubrifiants, est un établissement Seveso seuil haut en raison d'un dépassement direct des seuils visés par les rubriques 4510, 4511 et 4630 de la nomenclature des ICPE et d'un dépassement par cumul du seuil visé par la rubrique 4001. Elle fait l'objet d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) approuvé par arrêté le 31 mars 2014, dont le périmètre concerne les communes de **Rouen** et du **Petit-Quevilly**.

Dans un rayon de 500 mètres, l'usine est située à proximité d'autres installations classées : deux autres établissements Seveso seuil bas, et trois ICPE non Seveso. À plus grande distance, le territoire comprend également deux Seveso seuil haut, deux Seveso seuil bas et 17 ICPE non Seveso. L'entreprise de stockage **Normandie Logistique**, contiguë à l'usine Lubrizol et dont une partie a également été prise dans l'incendie, est une installation classée qui était soumise au moment des faits au régime de déclaration, relevant de la rubrique 1510 de la nomenclature des ICPE.

LOCALISATION DU SITE LUBRIZOL DANS LA MÉTROPOLE ROUENNAISE



Source : préfecture de la Seine-Maritime.

Sans remettre en cause l'ensemble de la politique actuelle de prévention des risques, l'incendie de l'usine Lubrizol révèle **plusieurs failles dans le corpus réglementaire existant et ses conditions de mise en œuvre**, qui appellent des évolutions ciblées afin d'assurer une maîtrise des risques à la hauteur de la demande sociétale exprimée à la suite de cet accident.

- 1. Vérifier dans les meilleurs délais que les installations classées dans les territoires à forts enjeux sont soumises au régime adéquat**

La situation de l'entreprise Normandie Logistique ne peut que soulever de vives inquiétudes en matière de prévention et de connaissance par l'État de la réalité des activités industrielles et des risques associés. Soumise au régime de déclaration, l'entreprise relevait en réalité du régime d'enregistrement, correspondant à une autorisation simplifiée avec des prescriptions génériques nationales, pouvant être complétée des

prescriptions spécifiques dans la décision d'enregistrement et soumise en outre à des contrôles réguliers.

Les services de l'État justifient cette situation par l'absence de programme d'inspection des ICPE soumises au régime de déclaration, ainsi que par la situation spécifique de Normandie Logistique, qui bénéficiait du principe d'antériorité¹. Pour les installations déclarées, en très grand nombre (450 000 environ), des inspections ne sont effectuées qu'en cas d'accident, de non-conformité majeure constatée par un organisme de contrôle ou de signalement transmis aux autorités, par les élus du territoire ou des riverains. Cette sollicitation suppose néanmoins des nuisances notables ou des dysfonctionnements que seul un connaisseur des règles applicables est en mesure de détecter. En l'absence d'un tel signalement et d'initiative de la part de l'exploitant, un établissement déclaré peut *a priori* rester indéfiniment soumis à un régime inapproprié².

Cette situation apparaît d'autant plus inacceptable lorsqu'elle se produit dans un territoire à forts enjeux, à proximité immédiate d'autres installations à risques et dans des zones urbaines. La mauvaise connaissance par les services de l'État, ainsi que par les autres industriels, de la réalité des activités ou substances d'un établissement donné **compromet directement une analyse fiable des risques**, en particulier les effets de contagion entre établissements (« effets domino externes ») et, par conséquent, la définition de mesures de prévention et de sauvegarde appropriées.

Si un contrôle généralisé de l'ensemble des ICPE soumises à déclaration semble hors de portée à moyen terme en raison de leur nombre, il semblerait proportionné de **définir et mettre en œuvre un plan de contrôle de l'ensemble des ICPE déclarées à proximité immédiate d'établissements Seveso** dans des configurations analogues à celle de l'usine Lubrizol de Rouen. Ce plan devrait accorder une attention toute particulière aux installations bénéficiant du principe d'antériorité.

Recommandation : contrôler les ICPE déclarées à proximité immédiate des établissements Seveso, pour vérifier l'adéquation de leur régime et des prescriptions qui leur sont imposées.

¹ Prévu par l'article L. 513-1, le principe d'antériorité, également appelé mécanisme des droits acquis, permet à une installation régulièrement mise en service, et qui se retrouve soumise à un nouveau régime en raison d'un changement de la nomenclature ICPE de continuer à fonctionner sans l'autorisation ou l'enregistrement normalement requis, dès lors que l'exploitant s'est déjà fait connaître du préfet.

² D'après les services de la Dreal de Normandie, en comparant l'évolution de la nomenclature applicable aux entrepôts couverts aux activités supposées de Normandie Logistique, il est probable que cette installation ait en réalité relevé du régime de l'autorisation entre 1992 et 2010, puis du régime de l'enregistrement à compter de 2010.

2. Permettre aux pouvoirs publics de disposer à tout moment d'un état clair et actualisé des substances stockées

Une grande partie des incertitudes sur la dangerosité exacte de l'accident pendant l'incendie puis lors de la phase post-accident a résulté de **l'impossibilité pour les pouvoirs publics de disposer d'une vision claire, fiable et exhaustive des substances stockées** dans les bâtiments touchés par l'incendie au sein des entreprises Lubrizol et Normandie Logistique.

Trois envois successifs auront été nécessaires pour que ces substances soient transmises sous une forme exploitable par les différents organismes publics. Cette défaillance ne semble hélas pas l'apanage de Lubrizol. En réponse au questionnaire de la commission sur la mise en œuvre de l'instruction gouvernementale du 2 octobre 2019 relative aux premières mesures à prendre à la suite de l'accident survenu le 26 septembre 2019 dans l'entreprise Lubrizol de Rouen, Mme Fabienne Buccio, préfète de la région Nouvelle-Aquitaine et préfète de la Gironde, indiquait en effet que les visites menées *« n'ont pas conduit à identifier d'écarts majeurs, excepté pour trois établissements (méconnaissance des substances dangereuses stockées, POI non révisé depuis plus de 4 ans, exploitant injoignable hors heures ouvrées) »*. **Or, la connaissance des substances concernées est particulièrement déterminante** pour l'intervention des pouvoirs publics, qu'il s'agisse de la mobilisation des forces de sécurité civile, des mesures de protection à destination de la population ou du travail d'évaluation mené à court terme par les établissements publics en charge de caractériser les enjeux sanitaires et environnementaux.

Une obligation de cette nature est pourtant déjà prévue par l'article L. 515-32 du code de l'environnement qui demande à l'exploitant d'un établissement Seveso seuil haut de procéder au recensement régulier des substances et mélanges dangereux susceptibles d'être présents sur son site.

Parmi les principaux retours d'expérience de l'accident Lubrizol à Rouen, figure ainsi **l'exigence légitime de la part des pouvoirs publics que les exploitants d'établissements à risques disposent d'une connaissance claire, actualisée et aisément transmissible aux autorités de la nature et des quantités de substances présentes sur site**. Comme le souligne la préfète de la Gironde, *« plusieurs observations ont été formulées pour améliorer la gestion de crise : lisibilité des états des stocks, connaissance des produits [...] »*.

Interrogée sur ce point, la DGPR indique : *« La majorité des établissements indiquent disposer d'une organisation permettant d'accéder aux informations en temps réel ou à un inventaire journalier des produits présents sur site [...] De manière générale, l'accès à distance est bien pris en compte même si les exploitants ont conscience que les modalités d'accès sont souvent à améliorer ou à rendre plus aisées [...] A la lumière des premières inspections, il ressort un certain*

nombre de constats montrant la nécessité de renforcer les exigences et la robustesse des organisations en place ».

Plusieurs préfets interrogés par la commission **ont confirmé ces marges de progrès**, notamment M. Bernard Schmeltz, préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté et préfet de la Côte-d'Or : « *Les trois quarts des établissements Seveso indiquent disposer d'une organisation permettant d'accéder aux informations en temps réel ou à un inventaire journalier des produits présents sur site, les autres n'ayant qu'un accès partiel aux informations ou n'ayant pas apporté de précision sur l'éventuelle organisation existante. Parmi les exploitants indiquant pouvoir accéder aux informations, la moitié seulement indique utiliser un logiciel pour effectuer l'extraction des informations, les autres ne précisent pas comment les extractions sont réalisées.* »¹

La mise en œuvre effective de cette obligation permettrait aux pouvoirs publics de communiquer plus facilement sur les conséquences de l'accident à l'attention du grand public. La commission considère en outre qu'elle devrait pouvoir s'appliquer pleinement aux **autres ICPE situées à proximité immédiate** d'un établissement Seveso.

Recommandation : obliger les exploitants d'établissements Seveso et des installations classées à proximité immédiate à tenir à tout moment à disposition des autorités un inventaire exhaustif et à jour des substances stockées (nature, quantité et localisation) dans un format facilement exploitable.

3. Sanctionner les manquements caractérisés des exploitants d'installations classées

Selon l'article L. 171-8 du code de l'environnement, lorsque l'autorité administrative constate des manquements aux règles en matière d'ICPE, elle adresse **une mise en demeure à l'exploitant de se conformer aux règles concernées, dans un délai déterminé**. En l'absence de régularisation dans le temps imparti, le préfet peut prendre **plusieurs types de sanctions administratives** : consignation d'une somme correspondant aux travaux à réaliser, exécution d'office des mesures prescrites aux frais de l'exploitant, suspension du fonctionnement de l'installation, amende administrative d'un montant maximum de 15 000 euros et/ou astreinte journalière d'un montant maximum de 1 500 euros. Les amendes et les astreintes prononcées doivent

¹ *D'autres territoires semblent présenter un niveau d'avancement plus élevé. Dans sa réponse à la consultation de la commission d'enquête, la préfète de Bretagne, Mme Michèle Kirry, indique ainsi : « plus de 90 % des exploitants indiquent réaliser un inventaire a minima quotidien, près de 60 % précisant disposer d'un inventaire en temps réel. 50 % des industriels indiquent avoir accès à cet inventaire y compris en cas d'inaccessibilité au site, cette disposition, non imposée à ce jour par la réglementation, étant un objectif pour d'autres exploitants. »*

être **proportionnées à la gravité des manquements constatés** et tenir compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement.

NOMBRE D'ARRÊTÉS PRÉFECTORAUX PAR TYPE DE SANCTION

Type de sanction	2015	2016	2017	2018	2019
Consignation de somme	152	111	105	151	113
Amende administrative	21	42	52	70	86
Astreinte administrative	40	66	100	121	139
Travaux d'office	11	6	11	5	12
Suspension d'activité	64	70	50	49	43
Suppression ou fermeture	34	23	24	36	51
Apposition de scellés	3	2	3	1	5
TOTAL	325	320	345	433	449

Source : ministère de la transition écologique et solidaire.

L'article L. 171-7 du même code prévoit **un régime de sanction spécifique en cas d'exploitation d'une ICPE sans le titre requis**, permettant d'imposer une astreinte journalière et/ou de suspendre l'activité de l'installation dès la mise en demeure, dont la durée ne peut en outre excéder un an pour que l'exploitant régularise sa situation. En l'absence de régularisation, le préfet ordonne la fermeture des installations et la réhabilitation du site.

Ces sanctions administratives peuvent être prises **indépendamment d'éventuelles poursuites pénales**, engagées par le procureur de la République sur le fondement des procès-verbaux qui lui sont adressés par les inspecteurs des ICPE.

Au cas précis de l'incendie de l'usine Lubrizol, **la commission d'enquête s'est étonnée de certaines dispositions de l'arrêté de mise en demeure de l'entreprise daté du 8 novembre 2019, faisant état de manquements persistants à des prescriptions formulées de longue date**. Interrogé sur ce point précis, le préfet de la Seine-Maritime a confirmé **l'antériorité de deux points** :

- d'une part, **les compléments sur le plan de défense incendie**, issus d'un arrêté ministériel du 3 octobre 2018, dont la non-application avait déjà fait l'objet d'un rappel par courrier à l'issue d'une inspection du 19 avril 2019 ;

- d'autre part, **les informations à intégrer au POI sur les actions à mettre en œuvre pour effectuer des prélèvements d'air en cas d'émission accidentelle**, issues d'une instruction gouvernementale du 12 août 2014, qui avaient été reprises dans l'arrêté préfectoral du 24 juillet 2019 relatif aux conditions d'exploitation de l'usine Lubrizol.

Ces éléments constituent **des faiblesses persistantes du dispositif de prévention** qui, en d'autres situations, auraient pu aggraver le déroulement d'un accident ou entraver sa bonne gestion.

De manière plus générale, on peut **s'interroger sur la réactivité de la police des ICPE face aux manquements persistants des exploitants d'installations**, en particulier pour les établissements à hauts risques. **La chaîne des différentes étapes semble longue et peu dissuasive pour un exploitant** : instructions nationales, application supposée par l'exploitant, inspection constatant l'absence de mise en œuvre adéquate, échanges complémentaires avec l'exploitant, mise en demeure, éventuelle sanction administrative en cas de persistance des manquements.

Cette temporalité peut être exploitée par certains industriels pour retarder la mise en conformité de leurs installations aux prescriptions réglementaires. Sans méconnaître la durée nécessaire à leur mise en œuvre, **il semble important d'accroître le niveau d'exigence des mises en demeure et d'accélérer les suites qui leur sont données en l'absence de régularisation.** Tout en maintenant un dialogue constructif entre les services de l'Etat et les exploitants, la commission juge nécessaire **d'intensifier les suites données aux contrôles lorsque des manquements sont constatés.**

Concernant les poursuites judiciaires, un récent rapport inter-inspections sur les relations entre justice et environnement relève **un taux de classement sans suite plus élevé pour les infractions environnementales que pour la moyenne**¹. En outre, cette mission déplore ne pas avoir été en mesure d'identifier les suites données aux procès-verbaux² adressés par l'inspection des ICPE : *« Force est ainsi de constater, au terme de ses travaux, que la mission n'a pas pu disposer d'une connaissance appropriée des constatations effectuées au titre de la police spéciale pour les ICPE et de ses articulations avec la police judiciaire. Cet aspect demeure un angle mort pour la mission, ce qui est regrettable »*.

Si l'application des règles de prévention relève prioritairement de contrôles et de sanctions de nature administrative, **le manque de suites judiciaires aux manquements graves est également préoccupant**, et contribue à affaiblir le rôle dissuasif de la gamme actuelle de sanctions à disposition des pouvoirs publics.

Le nombre réduit des sanctions prononcées, et, le cas échéant, leur faiblesse, sont perçus par certains observateurs extérieurs comme le signe **d'une forme d'indulgence des pouvoirs publics vis-à-vis des industries**, qui représentent souvent des acteurs économiques importants dans le territoire. **Ce soupçon affecte la crédibilité de la politique de prévention, notamment la détermination des pouvoirs publics à en assurer le respect.** Un rehaussement général de la répression des manquements persistants à la

¹ Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale de la justice (IGJ), octobre 2019.

² En 2019, 1 013 procès-verbaux ont été dressés, dont 536 constatant des délits, sans précisions sur les suites données par les parquets à ces procès-verbaux. Ces infractions résultent principalement des incriminations prévues aux articles L. 173-1 à L. 173-4 du code de l'environnement.

législation ICPE enverrait un signal à l'ensemble des acteurs industriels dont l'activité crée des risques pour la population et l'environnement. Cette demande de fermeté est partagée par plusieurs élus consultés par la commission d'enquête¹.

Le **projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée**, présenté à la fin des travaux de la commission d'enquête vise, selon le Gouvernement, à améliorer le traitement judiciaire des infractions environnementales. Le texte déposé sur le bureau du Sénat prévoit ainsi de créer, dans le ressort de chaque cour d'appel, un tribunal judiciaire chargé du traitement des délits complexes du code de l'environnement. Il n'a pas été possible pour la commission d'évaluer la plus-value apportée par ces propositions².

Plusieurs praticiens du droit de l'environnement entendus par la commission³ ont toutefois fait part de **doutes quant à la portée des modifications apportées aux structures du système judiciaire par ce projet de réforme**, sans moyens humains accrus par ailleurs, sauf à prioriser ce type de contentieux au détriment d'un autre.

Il est donc indispensable d'envoyer un signal aux exploitants défaillants en matière de maîtrise des risques industriels, en rehaussant le niveau des sanctions administratives encourues et en définissant une politique de répression réactive et ferme, compte tenu de la gravité pour la santé et l'environnement de la non-conformité persistante des établissements industriels aux règles de prévention.

<p>Recommandation : augmenter le niveau des sanctions administratives encourues et définir une politique de répression plus réactive et ferme des manquements persistants et des infractions constatées.</p>

¹ *Témoignage de l'un de ces élus* : « La prévention des risques industriels doit avant tout passer par une fermeté : lors de contrôles, en cas de défaillance, de non-respect de normes, l'ordonnancement à exécuter les travaux, ou à respecter les normes de sécurité doit être donné immédiatement avec un délai d'exécution court. On ne peut se permettre avec de tels établissements de tels écarts ».

² *Le projet de loi a été adopté par le Sénat en mars 2020.*

³ *Voir notamment l'audition de M^e Corinne Lepage, ainsi que la tribune «"Il est plus rentable de détruire l'environnement que de respecter la loi" : des associations et des juristes réclament plus de moyens pour la justice » publiée le 3 décembre 2019 sur le site internet de Franceinfo.*

4. Respecter le principe de non-régression pour toute évolution réglementaire en matière de risques industriels

La loi biodiversité de 2016¹ a inscrit, parmi les principes généraux du droit de l'environnement, **un principe de non-régression**, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'**une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment**². Depuis lors, toute évolution réglementaire doit respecter ce principe, sauf à voir sa légalité susceptible d'être mise en cause à l'occasion d'un recours devant le juge administratif.

La commission d'enquête invite donc le Gouvernement à la plus grande **prudence dans toute évolution réglementaire importante de la prévention des risques** qui serait guidée par d'autres priorités que l'amélioration constante de la maîtrise des risques. **Les mesures de simplification doivent en particulier être passées au crible de ce principe** en vue d'assurer qu'elles n'emportent aucun affaiblissement de la politique de prévention des risques. À titre d'exemple, les évolutions apportées à la nomenclature des ICPE, par le relèvement des seuils déclenchant l'entrée dans le régime de l'autorisation ou de l'enregistrement selon les cas considérés, devraient intégrer directement cette considération³.

De manière plus générale, la politique de prévention des risques doit toujours conserver pour horizon une amélioration du niveau de maîtrise des risques.

Recommandation : veiller au respect du principe de non-régression, afin de prévenir tout recul en matière de maîtrise des risques.

5. Se donner les moyens d'une politique de prévention fiable et homogène

Pour être effective, fiable et homogène sur l'ensemble du territoire national, la politique de prévention doit être dotée de moyens suffisants. Or, les défis croissants de la maîtrise des risques industriels et les faiblesses révélées par l'accident Lubrizol appellent un surcroît de ressources et de mobilisation. Rien ne serait en effet plus redoutable pour la crédibilité des pouvoirs publics que de laisser prospérer l'idée selon laquelle les moyens

¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

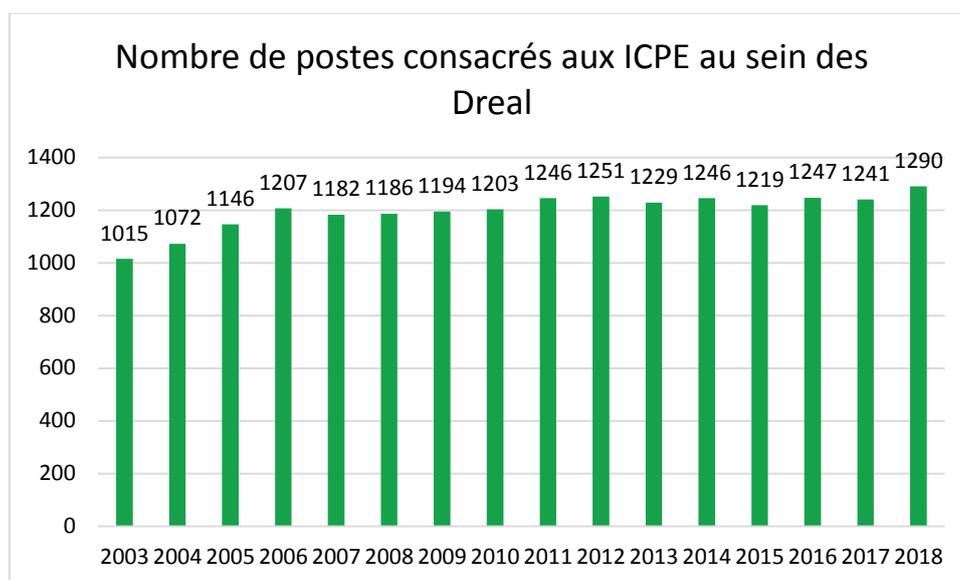
² Article L. 110-1 du code de l'environnement.

³ Le rapport du député Guillaume Kasbarian remis au Premier ministre le 23 septembre 2019 en vue de simplifier et d'accélérer les installations industrielles, quelques jours avant l'accident de Rouen, préconisait ainsi un relèvement du seuil de l'autorisation pour certaines catégories d'ICPE, notamment les entrepôts pour accompagner l'essor de la logistique (action n° 9).

dont disposent l'État ne lui permettent pas d'assurer le respect plein et entier des règles de droit par les exploitants.

a) Renforcer les effectifs de l'inspection des ICPE

La mobilisation de moyens suffisants pour assurer le respect de la législation en matière de risques industriels est un enjeu clairement identifié par la directive Seveso III¹. **Le nombre d'inspecteurs d'ICPE a été globalement sanctuarisé depuis dix ans**, comme l'indique le graphique ci-après.



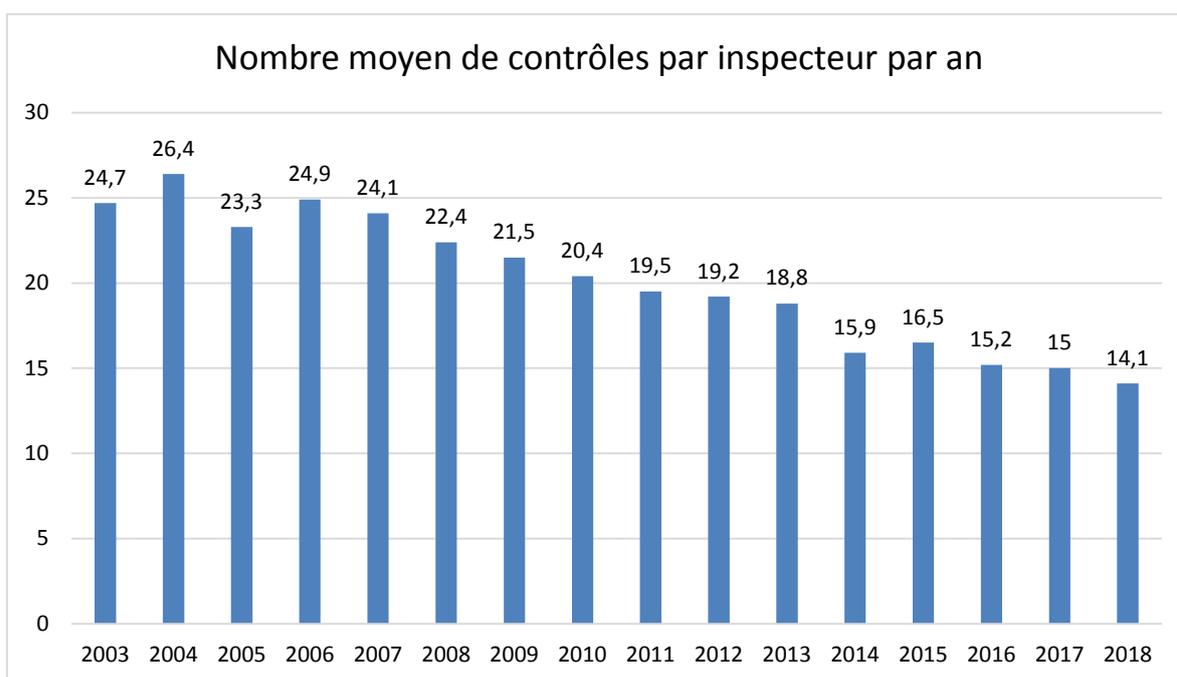
Source : commission d'enquête, données DGPR.

Toutefois, cette situation ne garantit pas un niveau satisfaisant de maîtrise des risques compte tenu de la complexité grandissante des contrôles, du vieillissement des installations et de la sensibilité croissante de la population aux risques et aux nuisances.

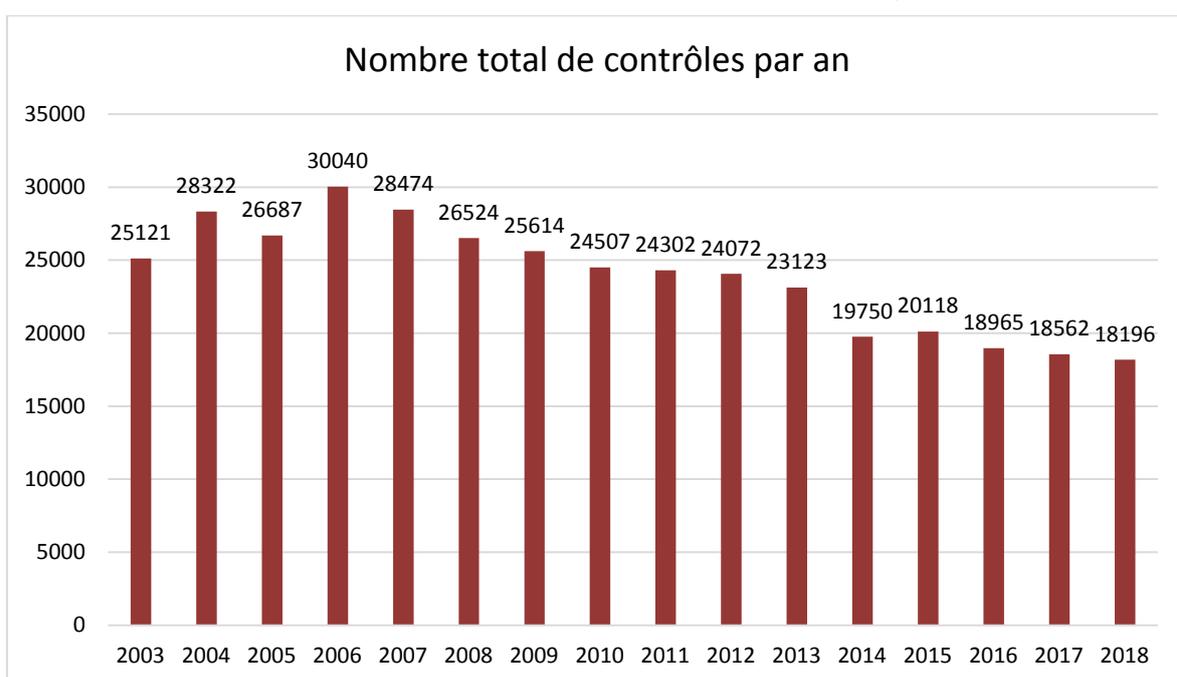
L'évolution du nombre de contrôles réalisés chaque année par l'inspection des ICPE est inquiétante. Le nombre de contrôles par inspecteur par an est passé de 24,7 en 2003 à 14,1 en 2018. Au total, le nombre de contrôles est passé de 25 121 en 2003 à 18 196 en 2018, soit une diminution de 28 %².

¹ Le considérant n° 26 de la directive prévoit : « Afin de veiller à la mise en œuvre et à l'application effectives de la présente directive, il convient de mettre en place un système d'inspections, qui comprenne un programme d'inspections de routine effectuées à intervalles réguliers et des inspections non programmées [...] Les États membres devraient veiller à ce qu'un personnel en nombre suffisant et doté des compétences et des qualifications nécessaires soit disponible pour effectuer efficacement les inspections ».

² Selon les services du ministère de la transition écologique et solidaire, cette baisse résulte de plusieurs facteurs : les réorganisations successives de services lors de la création des Dreal puis à la suite de la fusion des régions ; la mise en place de l'autorisation environnementale unique, qui a modifié le positionnement des inspecteurs, désormais chargés de la coordination entre les différents services concernés ; les plans de prévention des risques technologiques, dont la mise en œuvre, après



Source : commission d'enquête, données DGPR.



Source : commission d'enquête, données DGPR.

Définies par le plan d'action de la ministre de la transition écologique et solidaire, les orientations stratégiques pluriannuelles 2019-2022 pour l'inspection des installations classées fixent un objectif d'« **accroissement de la présence sur le terrain par un gain de 50 % sur les**

l'approbation, est jugée très chronophage ; la mise en place des commissions de suivi de site ; l'intégration en 2011 des éoliennes à la nomenclature ICPE.

contrôles bruts annuels par équivalent temps plein travaillé d'inspecteur » d'ici 2022. Parmi les leviers mobilisables pour augmenter le nombre de contrôles, le ministère identifie : l'utilisation d'outils numériques nouveaux ; des mesures de formation des équipes et d'ajustement dans l'organisation des unités départementales des Dreal (polarisation, spécialisation, recherche d'une taille critique) ; des démarches de simplification des procédures.

Interrogées à ce sujet lors de leur audition par la commission d'enquête, les organisations représentant les inspecteurs des ICPE ont exprimé **de sérieux doutes quant au réalisme de cet objectif et à la possibilité de l'atteindre sans effectifs renforcés**, invoquant à l'inverse des facteurs de complexification tels que les nouvelles responsabilités à exercer dans le cadre de l'autorisation environnementale ou les fréquentes réorganisations de l'administration déconcentrée. Dans sa réponse au questionnaire adressé par la commission d'enquête, la DGPR estime que « *L'objectif d'une hausse de 50 % reste ambitieux en l'état actuel des effectifs de l'inspection des installations classées* ». Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que les actions engagées à la suite du retour d'expérience de l'accident Lubrizol nécessiteront des moyens supplémentaires¹.

Une vraie priorité accordée à la prévention des risques industriels, qui tirerait toutes les leçons de l'accident de l'usine Lubrizol de Rouen, **devrait se traduire par une augmentation progressive des effectifs de l'inspection des installations classées**. Cette mission régaliennne de l'État mérite pleinement que lui soient consacrés des moyens humains suffisants, selon un plan de montée en charge pluriannuelle, cohérents avec des objectifs ambitieux mais précis en matière de contrôle, sur les plans quantitatif et qualitatif.

Recommandation : définir un plan pluriannuel de renforcement des effectifs de l'inspection des installations classées, cohérent avec des objectifs ambitieux et précis en termes de nombre et de qualité des contrôles, priorisant les plateformes industrielles à forts enjeux.

b) Accélérer la mise en œuvre des PPRT approuvés pour protéger effectivement les personnes et les biens exposés

Les établissements Seveso seuil haut font l'objet d'un **plan de prévention des risques technologiques (PPRT)**, visant à réduire l'exposition aux risques résiduels en maîtrisant l'urbanisation à proximité du site.

¹ Une analyse confirmée par le rapport d'inspection du CGEDD et du CGE publié le 12 mars 2020 sur l'analyse de l'accident et les suites à donner, indiquant : « Même s'il est pluriannuel et ciblé, ce plan d'actions requiert des ressources supplémentaires, qui ne semblent pas pouvoir être obtenues par simple redéploiement ou redéfinition des priorités annuelles fixées par la DGPR [...] L'ambition de ce plan, son effectivité et le calendrier de sa mise en œuvre seront dès lors étroitement liés aux ressources qui lui seront accordées ».

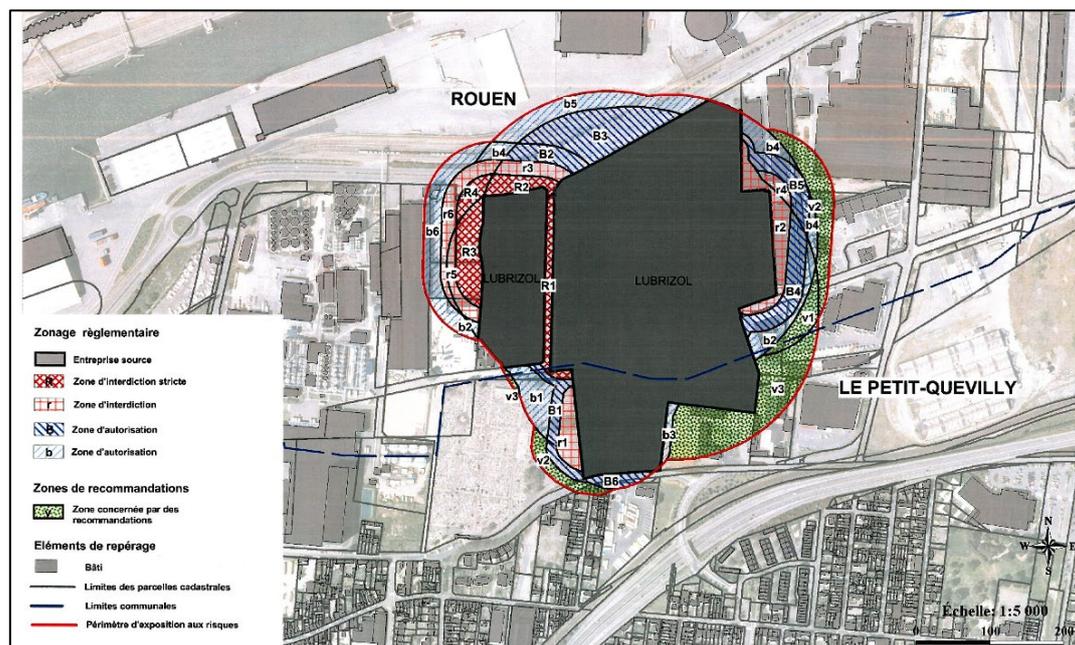
L'objectif est de trouver un équilibre entre, d'une part, la protection de la santé publique et de l'environnement, et, d'autre part, la coexistence de différentes activités sur un même territoire. Cet outil a été créé par la loi du 30 juillet 2003, à la suite de l'accident AZF de 2001, qui a permis d'identifier l'encadrement de l'urbanisme comme l'un des principaux remèdes aux risques industriels majeurs. Les risques pris en compte pour établir le PPRT sont **essentiellement des risques majeurs de court terme**, de type rayonnement thermique (incendie), surpression (explosion) et rejets toxiques aigus.

Le PPRT est **réalisé par les services de l'État sous l'autorité du préfet** qui prescrit son élaboration par arrêté. Le projet de plan est ensuite soumis à enquête publique ainsi qu'à certaines consultations obligatoires (communes, EPCI compétents en matière d'urbanisme, commissions de suivi de site (CSS), exploitants). Il est enfin approuvé par arrêté du préfet. Le plan vaut servitude d'utilité publique et est annexé au plan local d'urbanisme (PLU).

Un PPRT identifie **différentes zones** à proximité d'un établissement Seveso **associées à des prescriptions** visant, d'une part, à maîtriser l'urbanisation future (interdiction, prescriptions constructives) et, d'autre part, à encadrer l'urbanisation existante (secteurs de délaissement et d'expropriation, travaux de protection dans les logements, mesures de protection ou d'organisation de l'activité dans les entreprises). Des mesures supplémentaires ont été également prescrites aux exploitants pour accroître la réduction à la source en complément des prescriptions initiales, avec pour objectif de réduire l'importance et le coût des mesures foncières¹.

¹ Les mesures supplémentaires représentent un coût de 362 millions d'euros, avec un soutien de l'État à hauteur de 137 millions d'euros, et ont permis, selon la DGPR, d'éviter 1,6 million d'euros de mesures foncières.

CARTE DE ZONAGE RÉGLEMENTAIRE DU PPRT DE LUBRIZOL



Source : arrêté du 31 mars 2014 portant approbation du plan de prévention des risques technologiques (PPRT) autour de l'établissement Lubrizol à Rouen.

Lancé en 2003, le processus d'élaboration des PPRT a été plus long et plus complexe que prévu. En 2013, à peine la moitié des PPRT étaient approuvés, comme l'avait constaté une circulaire fixant un objectif d'approbation de 95 % fin 2014¹. Selon les données les plus récentes, datant de février 2020, 385 plans sur 390 prescrits² ont été approuvés. Lors de son audition par la commission d'enquête le 26 février 2020, la ministre de la transition écologique et solidaire a indiqué que les 5 plans restant à approuver étaient complexes mais en voie de finalisation³.

D'après les données transmises par le ministère, **les PPRT concernent environ 800 communes.** 630 biens (logements et activités) sont fortement exposés et concernés par des mesures foncières d'expropriation ou de délaissement, et environ 16 000 biens privés, essentiellement des logements, sont concernés par des prescriptions de travaux.

¹ Circulaire du 11 avril 2013 de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie relative à l'élaboration et la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

² Le décalage entre le nombre de PPRT et le nombre d'établissements Seveso seuil haut s'explique par l'élaboration de certains PPRT communs à plusieurs établissements voisins, ainsi que par la décision de ne pas doter certains établissements de PPRT au vu de leurs caractéristiques.

³ Il s'agit des PPRT suivants : CDH (Rognac, Bouches-du-Rhône), Crodia Uniquema (Choques, Pas-de-Calais), Antargaz (Ajaccio, Corse du Sud), la plateforme de Fos Ouest (Bouches-du-Rhône), et la plateforme de Martigues et Lavera (Bouches-du-Rhône). À l'exception du plan de CDH, dont l'approbation est suspendue à la reprise du site par un autre exploitant, l'approbation de ces PPRT est envisagée d'ici la fin 2020, et, s'agissant de la plateforme de Fos Ouest, pour la mi-2021.

La mise en œuvre des mesures prévues par les PPRT rencontre certaines difficultés à l'origine d'une progression hétérogène et relativement lente de la protection des personnes et activités concernées. Si les mesures supplémentaires ont été en grande partie réalisées (77 %), **les mesures foncières** présentent une situation nettement moins satisfaisante (18 %). Pour l'expliquer, le ministère met en avant la longueur des procédures d'expropriation – nécessitant une déclaration d'utilité publique puis une décision du juge de l'expropriation – et de délaissement, pour lequel les particuliers disposent de plusieurs années pour prendre leur décision.

La réalisation des adaptations constructives requises pour les 16 000 biens privés exposés reste encore embryonnaire. Une démarche de travaux n'a été entreprise que pour 9 000 de ces logements, en s'appuyant sur le dispositif d'accompagnement individualisé mis en place depuis 2013. Des diagnostics ont été réalisés pour 13 % des logements concernés, dont 30 % ont effectivement fait l'objet de travaux, soit **seulement 4 % de l'ensemble des logements soumis à travaux.**

Plusieurs évolutions successives ont été apportées au financement de ces travaux. Le dispositif désormais stabilisé prévoit un taux d'aide de 90 %, obtenu par un effort conjoint de l'État, des collectivités territoriales et des industriels à l'origine du risque. **L'aide apportée par l'État prend la forme d'un crédit d'impôt de 40 % du montant des dépenses.** L'échéance de ce dispositif est actuellement fixée au 31 décembre 2020. Au vu du nombre de logements ayant encore à faire l'objet de diagnostics et de travaux, **la commission d'enquête juge manifestement nécessaire de prolonger ce crédit d'impôt.**

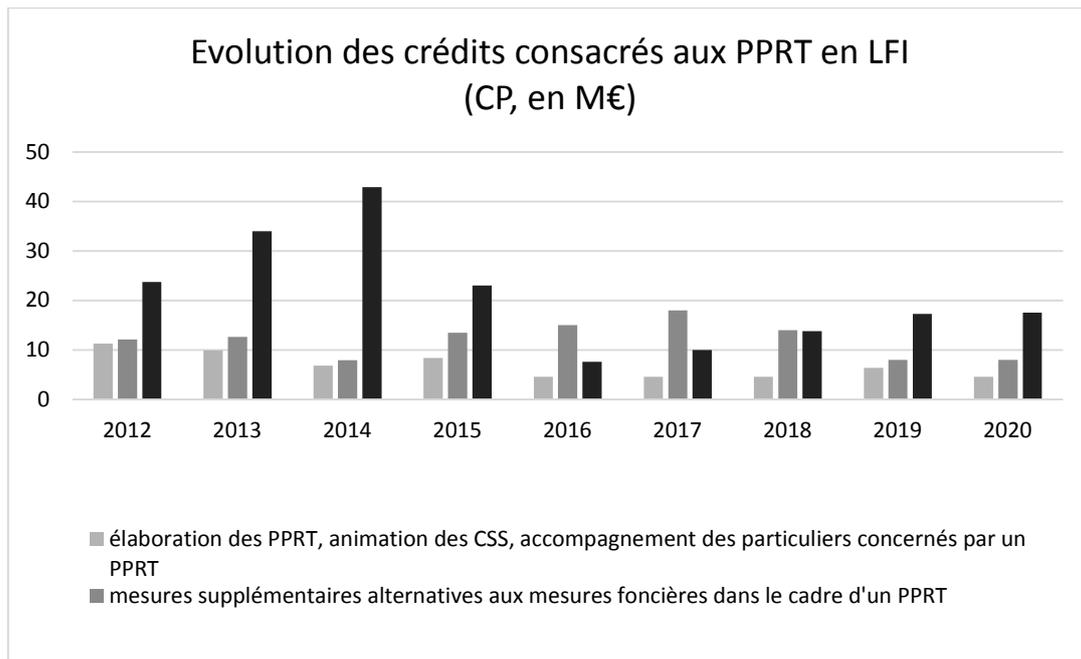
Deux difficultés d'ordre financier demeurent pour la réalisation de ces travaux : d'une part, le **reste-à-payer de 10 %** difficile à assumer pour certains particuliers et que certaines collectivités ou industriels décident parfois de prendre en charge ; d'autre part, la **nécessité d'avancer la trésorerie nécessaire** (l'aide de l'État prenant la forme d'un crédit d'impôt). Actuellement, les ménages les plus modestes¹ bénéficient d'un mécanisme d'avance dans le cadre d'un partenariat entre le réseau Procivis et l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Une extension du dispositif est à l'étude par le ministère. **Ce mécanisme gagnerait en effet à être élargi à tous les ménages, sans conditions de ressource, pour accélérer la réalisation des travaux.**

Les PPRT peuvent également avoir des conséquences importantes et difficiles à assumer sur les biens d'entreprises ou de collectivités², qui ne bénéficient pas de soutiens financiers de la part de l'État ou des

¹ Pour y être éligible, un ménage doit répondre aux conditions de ressources du barème général de l'Anah, actualisé chaque année.

² Dans le cadre de la consultation en ligne organisée par la commission d'enquête, 44 % des élus locaux de territoires concernés par un PPRT déclarent rencontrer des difficultés dans la mise en œuvre des prescriptions du plan.

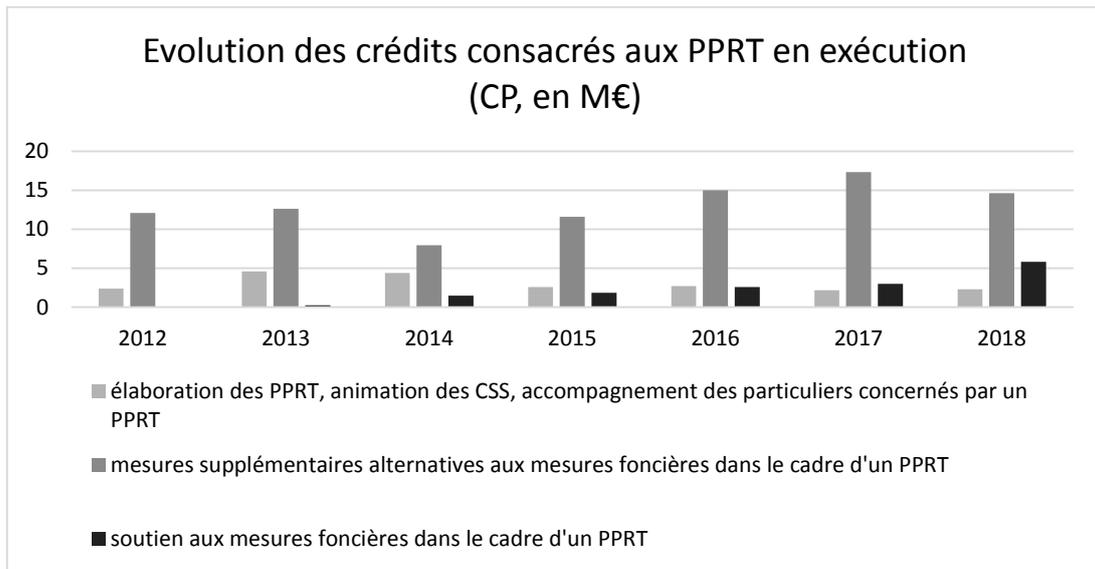
industriels à l'origine des risques. Sur ce sujet, la commission recommande **d'inventorier plus précisément les biens** des entreprises et des collectivités ainsi concernées, et d'étudier sur la base de cet état des lieux **la mise en place d'un soutien financier** pour les entreprises et collectivités dont la taille et les capacités financières compromettent leur mise en sécurité dans un délai raisonnable.



Source : commission d'enquête, données des projets annuels de performance.

Par ailleurs, **les crédits budgétaires alloués par l'État à la prévention des risques technologiques, en particulier pour les différentes lignes consacrées aux PPRT, diminuent tendanciellement depuis plusieurs années.** Comme l'avait relevé Pierre Médevielle, rapporteur pour avis des crédits de l'environnement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, les crédits dédiés à l'élaboration des PPRT pourraient utilement être redirigés vers le soutien à la mise en œuvre des mesures, ou à des recrutements supplémentaires au sein de l'inspection des ICPE¹.

¹ Avis n° 144 (2019-2020) de MM. Guillaume Chevrollier, Pierre Médevielle et Jean-Michel Houlegatte, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi de finances pour 2020, déposé le 21 novembre 2019.



Source : commission d'enquête, données des rapports annuels de performance.

En outre, **des décalages importants sont souvent observés entre les crédits votés en loi de finances et leur consommation effective en exécution¹, ce qui suggère un problème d'activation des mécanismes de soutien.**

Recommandation : approuver, d'ici la fin 2020, l'ensemble des PPRT encore en cours d'élaboration et fixer des objectifs pluriannuels de mise en œuvre des PPRT approuvés.

Recommandation : redéployer les crédits dédiés à l'élaboration des PPRT en créant un mécanisme d'avance aux particuliers pour faciliter leur mise en œuvre.

Recommandation : proroger le crédit d'impôt en faveur des ménages qui réalisent des aménagements liés à la mise en œuvre des PPRT.

Recommandation : mettre à l'étude un dispositif de soutien aux entreprises et collectivités dont la taille et les capacités financières compromettent leur mise en sécurité dans un délai raisonnable.

¹ En moyenne, sur la période 2012-2018, le taux de consommation en exécution des crédits de paiement votés était de seulement 17 % pour les mesures foncières.

c) *S'appuyer sur les structures existantes plutôt que d'en créer une nouvelle*

La perspective de créer une nouvelle autorité administrative indépendante (AAI), chargée d'exercer la police des installations classées pour les établissements Seveso a été évoquée lors de certaines auditions menées par la commission d'enquête.

L'existence d'une AAI dans certains secteurs pris comme exemple, en particulier le nucléaire civil dont le contrôle est assuré par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), **tire sa raison d'être d'un développement historique particulier, marqué par une forte présence économique de l'État, souvent via un monopole public**. Dans le cadre d'une ouverture à la concurrence, caractérisée par le maintien d'entreprises contrôlées au capital par l'État, il a été jugé nécessaire de séparer de l'administration centrale l'autorité chargée de réguler le secteur concerné, en vue d'**éviter les situations de conflits d'intérêts pour l'État**, susceptible de privilégier la situation de ses propres opérateurs sur des marchés restant généralement très concentrés.

Or, **les établissements Seveso représentent une très grande diversité d'installations et d'opérateurs**, qui n'est pas assimilable à un marché unifié. En outre, la majorité des exploitants d'établissements Seveso sont **des entreprises privées, qui n'ont aucun lien avec les pouvoirs publics**. La principale raison d'être des AAI sectorielles ne se retrouve donc pas pour les 1 300 établissements Seveso existants, moins encore pour les quelques 490 000 installations classées.

En outre, la proposition d'une AAI spécialisée dans la réglementation et/ou le contrôle des établissements Seveso **postule l'existence d'un problème d'indépendance de l'inspection des ICPE placée sous l'autorité du préfet**, que la commission d'enquête n'a pas constaté factuellement au cours de ses travaux et dans les documents dont elle a pu disposer.

En revanche les inconvénients d'une nouvelle AAI spécialisée sur les établissements Seveso apparaissent clairement. Outre les conséquences déjà bien identifiées par le rapport de la commission d'enquête sénatoriale de 2015 sur les AAI¹, **la création d'une AAI en la matière créerait une discontinuité dans le contrôle des installations classées**, entre les établissements Seveso seuil haut d'une part, et les autres ICPE d'autre part. Tout en rompant le *continuum* actuel entre les différents régimes de contrôles, une telle évolution risquerait d'entraîner une **perte de mémoire des risques**.

¹ Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler, rapport n° 126 (2015-2016) de M. Jacques Mézard, fait au nom de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, déposé le 28 octobre 2015.

Cette rupture serait d'autant plus arbitraire qu'en cas d'évolution des quantités de substances stockées, un établissement pourrait basculer rapidement d'une autorité administrative à l'autre.

Enfin, elle empêcherait de développer une gestion mieux intégrée des installations classées de nature différente sur un même territoire à forts enjeux.

Par ailleurs, en dépossédant le représentant de l'État du pouvoir de police des ICPE, **cette évolution séparerait la prévention des risques industriels de la planification et de l'activation des mesures de sécurité civile**, qui sont pourtant étroitement liées à la définition des mesures de maîtrise des risques.

Au total, cette perspective ne présente pas de plus-value évidente en matière de maîtrise des risques industriels. Plutôt que des changements de gouvernance, il est plus opérationnel de s'appuyer sur les structures existantes en renforçant les moyens humains et financiers consacrés à l'application des mesures prises en matière de prévention.

La création d'un bureau d'enquête indépendant dédié aux accidents industriels, proposée lors de plusieurs auditions et reprise par le Gouvernement dans son plan d'actions présenté le 11 février 2020, représente également une piste d'évolution intéressante. Sans bouleverser les structures existantes, la création d'une unité spécialisée en matière d'enquête, sur le modèle des bureaux d'enquête existants en matière d'accidents de transports (aérien, maritime, terrestre), permettrait de disposer de capacités d'expertise dédiées et capables d'analyser avec indépendance et précision, y compris dans des délais restreints, les circonstances exactes d'accidents industriels graves ou complexes.

B. DÉFINIR UNE RÉPONSE SANITAIRE DE CRISE

Pour l'examen des conséquences sanitaires de l'incendie de l'usine Lubrizol, il était nécessaire de distinguer nettement ce qui relevait :

- de la « **réponse** » **sanitaire de court terme**, qui rassemble des éléments de nature essentiellement **réactive** et qui a été mise en œuvre au cours des **deux semaines qui ont suivi la survenue de l'accident**. Plus de six mois après l'incendie, ceux-ci peuvent tout à fait être évalués précisément ;

- des « **intentions** » **sanitaires de moyen et long terme**. Ces dernières, que les pouvoirs publics ont pour tâche de définir très prochainement et de mettre en œuvre, appellent un autre type d'examen : celui de leur **opportunité**. Il ne s'agira plus d'estimer le bien-fondé d'une mesure *prise*, mais la pertinence d'une mesure *qui reste à prendre*. L'enjeu est d'autant plus délicat que, contrairement à la réponse sanitaire de court

terme, dont le bilan reste relativement objectivable, les projets annoncés pour le suivi des conséquences sanitaires de moyen et long terme sont largement débattus. Ils seront donc ultérieurement traités.

Une distinction fondamentale doit être d'emblée posée entre **phase aiguë** et **phase chronique d'exposition** : la première correspond aux effets sanitaires directement consécutifs à l'accident et attribuables à l'événement considéré comme tel ; la seconde correspond aux effets sanitaires observables à l'issue d'une exposition plus durable et imputables aux *conséquences* de l'accident. Ainsi, pour reprendre une distinction proposée par l'union régionale des médecins libéraux (URML) de Normandie, il conviendrait de distinguer un « *deuxième accident Lubrizol qui à ce jour est confondu avec le premier alors qu'il est d'une autre nature et ne concerne pas le même territoire ni les mêmes populations [et produit par les] gaz émis depuis quatre mois* »¹.

1. Des premiers résultats *a priori* rassurants

a) Les premières analyses toxicologiques : des résultats a priori satisfaisants

Dès les premières heures suivant l'incendie de l'usine Lubrizol, la recherche de produits toxiques s'est activée dans les différents champs possibles de leur diffusion. Il s'agit bien sûr prioritairement de l'**air** mais, à la suite des retombées de substances sous forme de « suies » consécutives aux pluies, ces champs ont été étendus aux **sols**, à l'**eau destinée à la consommation** et aux **productions agricoles** directement ou indirectement exposées.

Les recherches de toxiques dans l'**air**, réalisées en urgence par les pompiers du SDIS 76, ont permis de rassurer les services de santé et la population concernant les risques sanitaires immédiats. En effet, **la présence de substances toxiques dans le panache à des concentrations qui pourraient induire un risque sanitaire aigu majeur n'a pas été détectée.**

Sans immédiatement détailler les enjeux liés à leur compétence et à la temporalité de leur action, les acteurs chargés de vérifier la présence immédiate de produits toxiques autour des points de captage d'eau ou dans les sols **ont conclu à leur absence**².

¹ Réponse des URPS au questionnaire de la commission.

² Audition du 12 novembre 2019 de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé : « ma préoccupation a été de savoir si, en brûlant, les produits toxiques se trouvant dans le panache, l'air, l'eau, les suies, puis dans les sols et les végétaux, exposaient la population ou si, en brûlant, ils se transformaient en atomes de carbone et de suie standard. C'est ce que mes services se sont attachés à rechercher ».

b) Une absence apparente de victimes

Les retombées sanitaires immédiates de l'accident ont globalement fait l'objet d'un *satisfecit* des personnes entendues par la commission, justifié par l'**absence apparente de victimes**.

Les différents acteurs chargés de la prise en charge sanitaire immédiate post-crise

À l'**échelon local**, outre le préfet, acteur décisionnel de droit commun en cas de crise, le service déconcentré de l'État compétent en matière sanitaire est l'**agence régionale de santé (ARS)**, qui dispose d'une direction de veille et de surveillance sanitaire.

L'**ARS** est l'interlocuteur privilégié du réseau des services pré-hospitaliers et des établissements de santé et médico-sociaux. Dans une situation de crise, l'ARS reçoit l'appui technique et logistique d'un **établissement de santé de référence (ESR)**, en l'occurrence le CHU de Rouen. Elle ajuste par ailleurs la régulation des services d'aide médicale urgente (SAMU) et communique par « *des outils de communication dédiés* »¹ avec les établissements de santé. Elle communique par ailleurs avec les professionnels de santé libéraux par le biais des **unions régionales des professionnels de santé (URPS)**.

Au **niveau national**, l'autorité de tutelle de l'ARS est le **ministère chargé de la santé**. Ce dernier exerce également la tutelle, exclusive ou partagée, sur deux agences dont le rôle en cas de crise sanitaire se révèle déterminant :

- l'**agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)**, dont le rôle est d'évaluer les dangers des expositions et des risques sanitaires liés aux agents biologiques, chimiques ou physiques diffusés après un événement. L'agence assure, pour ce faire, la coordination des **centres antipoison et de toxicovigilance (CAPTV)**, qui sont des services spécialisés des centres hospitaliers régionaux ;

- l'**agence nationale de santé publique, dite « Santé publique France » (SPF)**, qui répond aux besoins en matière de connaissances de l'état de santé, de la protection et de la préservation de la santé de la population. Ses missions, qui s'exercent à plus long terme que celles de l'Anses, comprennent l'investigation épidémiologique post-crise.

Source : auditions de la commission d'enquête

La survenue de l'incendie a suscité l'activation immédiate de **mesures d'organisation d'urgence**. Il s'est agi, en premier lieu, de faire face à un **afflux de victimes potentielles**. L'ARS a, dès le matin du 26 septembre, « recensé en Normandie et dans les régions limitrophes les capacités d'hospitalisation en réanimation en cas de détresse respiratoire. Les capacités de renforcement du SAMU de la Seine-Maritime en équipe médicale et en matériel ont

¹ Audition du 27 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc7

également été identifiées en urgence »¹. Ces dispositions n'ont heureusement pas dû être mises en œuvre, car il n'y a pas eu de victimes directes de l'accident.

Par la suite, les équipes de l'ARS se sont mobilisées pour la **surveillance des indicateurs d'activité** remontés par le SAMU et par les établissements de santé du secteur. Ces informations ont permis de constater l'absence de cas graves en lien avec l'incendie et un recours modéré auprès des services d'urgence hospitaliers. **Cinquante et un passages aux urgences sans critère de gravité et en lien avec cet événement ont été enregistrés le 26 septembre.**

Concernant la surveillance et le **bilan de l'impact sanitaire immédiat**, afin d'assurer une surveillance de la population dans les jours qui ont suivi l'incendie, la ministre des solidarités et de la santé a saisi Santé publique France pour obtenir en urgence une synthèse concernant l'impact sanitaire observé.

L'analyse des données de surveillance épidémiologique, réalisée par SPF, a montré un **impact sanitaire réel, mais modéré : 259 passages aux urgences**, surtout les premiers jours, deux à cinq passages par jour dans les jours qui ont suivi. Il s'agissait essentiellement de pathologies asthmatiformes, de nausées, de vomissements ou de céphalées. Dix personnes ont été hospitalisées et sont sorties après un court séjour. **Aucun cas grave n'a été rapporté durant la phase aiguë.** Le bulletin régional de surveillance des recours à la médecine d'urgence, daté du 28 octobre et mis en ligne par Santé publique France, indique que « *l'activité des services d'urgences et SOS Médecins est similaire à celle habituellement observée à cette période de l'année* ».

Ce bilan sanitaire de la phase aiguë a été confirmé par ailleurs par l'Anses. Les cas rapportés par les différents CAPTV n'ont pas présenté de caractère clinique de gravité qui pourrait constituer la signature d'une substance provoquant des risques sanitaires élevés à court terme. Toutefois, entre le 9 et le 27 octobre, plusieurs cas d'exposition ont été signalés, après presque deux semaines de signalement nul, dont **5 cas présentent des symptômes associés à l'incendie** (l'un d'entre eux est un pompier professionnel qui présente une perturbation de son bilan hépatique)².

Enfin, au vu de l'impact somatique limité de l'accident, la troisième étape de l'intervention sanitaire s'est rapidement concentrée sur la **prise en charge psychologique des populations**. Une première cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP) a été mise en place à l'hôpital psychiatrique du Rouvray, qui n'a reçu aucune visite³. Arrêtée dès le lendemain, elle a été

¹ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

² La question spécifique, soulevée par Mme Céline Brulin au cours de l'audition de la ministre des solidarités et de la santé le 12 novembre 2019, de certaines analyses de lait maternel prescrites par des médecins traitants et réalisés par le CHU de Rouen, concluant à la présence d'hydrocarbures polycycliques, a été qualifiée par la ministre comme sans lien avec l'événement.

³ Audition du 27 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc6

remplacée par une cellule d'appui psychologique installée à Rouen dans l'un des locaux de la mairie et animée avec l'aide de la Croix-Rouge. Du 2 au 11 octobre, elle a reçu au total 47 personnes, surtout les premiers jours¹.

De l'avis général des acteurs sanitaires entendus par la commission, **l'enjeu sanitaire de court terme n'a pas, compte tenu des chiffres avancés, présenté de difficulté particulière**, contrairement aux enjeux sanitaires de moyen et long terme qui, outre l'inquiétude légitime qu'ils suscitent auprès des populations concernées, posent de nombreuses questions en termes de surveillance et de suivi (cf. ci-après).

En revanche, **l'absence de victimes immédiates, dont il y a tout lieu de se réjouir, ne doit pas faire hâtivement conclure à l'efficacité de la réponse sanitaire de court terme**. Alors que notre époque se montre de plus en plus attentive et consciente de l'impact sanitaire des catastrophes technologiques et industrielles, il n'est plus acceptable qu'un accident du type de celui de l'usine Lubrizol laisse apparaître d'**importantes lacunes en termes de gestion sanitaire immédiate**, dont la qualité n'est plus simplement mesurable au nombre de décès ou de blessés.

2. De la crise à la situation sanitaire exceptionnelle : préciser les conditions d'intervention des différents acteurs

a) Une gestion locale fragilisée par la reprise en main ministérielle

La gestion des conséquences sanitaires d'une crise du type de l'incendie de l'usine Lubrizol fait intervenir un nombre important d'acteurs publics et privés, tant au niveau national qu'au niveau local. Elle a fourni l'occasion d'éprouver, pour la première fois, la doctrine dégagée par la **circulaire du 20 février 2012** relative à la gestion des impacts environnementaux et sanitaires d'événements d'origine technologique en situation post-accidentelle.

Trois grandes phases successives ont structuré la réponse sanitaire à l'événement, impliquant souvent des acteurs communs : la **phase d'urgence**, dite aussi « phase réflexe », la **phase de suivi immédiat** et la **phase post-accidentelle**.

- La phase d'urgence : l'activation classique d'une réponse locale et rapide sous l'égide du préfet

Aux termes de la circulaire précitée, il s'agit d'une « *phase d'actions réflexes qui correspond aux premières heures qui suivent l'événement* », au cours de laquelle montent en puissance les dispositifs de lutte contre les effets directs de l'événement. Elle correspond à l'activation, sur l'initiative du préfet, du centre opérationnel départemental (COD), structure décisionnelle

¹ Audition du 27 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc7

centrale au sein de laquelle l'enjeu sanitaire reste, malgré la présence possible d'un agent de l'ARS, directement piloté par le préfet.

Dans le cas de l'incendie de l'usine Lubrizol, les premières décisions sanitaires, visant l'opportunité d'une évacuation ou d'un confinement de la population rouennaise, ont été directement prises par le préfet de région, sur le fondement des recherches de produits toxiques dans l'air menées par les sapeurs-pompiers du service départemental incendie et secours (SDIS) au cours de leur intervention.

À ce stade, l'intervention des services de l'ARS, qui ont rejoint le COD dès 5 heures du matin, se limite à l'activation d'une cellule régionale d'appui et de pilotage sanitaire (CRAPS), essentiellement chargée de **s'assurer de la déclinaison opérationnelle des décisions préfectorales** (mobilisations des établissements de santé de référence en cas de crise, gestion des moyens sanitaires et suivi de la situation des services d'urgence) et d'**assumer la communication sanitaire immédiate de l'événement**.

Parallèlement, vers 6 h 20, le SDIS sollicite la **cellule d'appui aux situations d'urgence** (CASU) de l'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) « *pour préciser les risques immédiats qui auraient pu résulter de la prise dans le feu d'un stockage de pentasulfure de phosphore* »¹. La sollicitation de cet organe national vise à fournir l'appui ponctuel nécessaire aux acteurs locaux pour la réalisation des prélèvements et des analyses à effectuer d'urgence en cas de dispersion de produits dangereux. Dans le cas de l'incendie de l'usine Lubrizol, la CASU de l'Ineris a été en mesure de produire, le jour même de l'événement, une **première simulation de panache permettant de guider les prélèvements dans l'environnement**.

Le préfet recommande en outre, à 15 h 30, le placement sous consigne du lait, des œufs, du miel, des poissons d'élevage ainsi que de l'ensemble des productions végétales destinées à l'alimentation humaine ou animale des communes où des suies ont été observées.

Ainsi, la gestion sanitaire de l'événement dans sa phase d'urgence demeure aux mains d'un décideur unique et échappe très largement aux acteurs ordinairement compétents.

La seule compétence propre directement exercée par l'ARS au cours de la phase d'urgence découle de la prérogative exclusive qu'elle détient en matière de **contrôle de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH)**². Ainsi, dès 9 heures, l'ARS alerte les exploitants d'eau potable en les enjoignant de protéger les réservoirs des fumées et réalise des prélèvements sur cinq réservoirs³ afin de s'assurer de l'absence de

¹ Audition du 26 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc3

² Article L. 1321-5 du code de la santé publique.

³ Rouen, Mont-Saint-Aignan, Bihorel, Quincampoix, Morgny-la-Pommeraye.

substances chimiques (hydrocarbures aromatiques polycycliques, solvants chlorés, benzène toluène xylènes)¹.

- La phase de suivi immédiat et la phase post-accidentelle : une captation par l'échelon national aux effets dommageables

Cette phase de suivi immédiat désigne une « phase réfléchie qui peut durer plusieurs jours » et qui « débute dès que le dispositif de lutte contre les effets directs se stabilise ». C'est au cours de cette phase que doit être initiée puis mise en place la démarche d'évaluation des conséquences de l'accident.

La phase de suivi immédiat constitue la principale innovation de la circulaire du 20 février 2012. Face au constat d'une élucidation trop tardive des conséquences environnementales et sanitaires d'une catastrophe technologique, la circulaire préconise qu'une fois passée la phase d'urgence, nécessairement assumée par un acteur décisionnel unique, **une « cellule post-accident technologique » pluridisciplinaire intervienne**, en complément ou en substitution du COD.

Dans l'esprit de la circulaire, cette cellule répond au **besoin de coordination entre les différents services déconcentrés de l'État nécessairement concernés par les enjeux immédiats de l'accident**. Elle se doit d'intégrer la Dreal, la DD(CS)PP, l'ARS et éventuellement la Draaf, avec la possibilité d'un « passage de relais au sein même des services du fait de compétences spécifiques ». Il est en tout cas explicitement précisé que cette instance doit **prioritairement trouver son ancrage au niveau local** et que, **dans le cas unique des situations nécessitant une coordination au niveau national**, un groupe de travail d'expertise nationale peut être mis en place pour organiser les réponses à apporter aux acteurs locaux.

Dans le cas de l'incendie de l'usine Lubrizol, la phase de suivi immédiat a rapidement fait l'objet d'une **captation directe par l'échelon ministériel**, qu'expliquerait davantage l'ampleur médiatique du phénomène que la nécessité d'une coordination au niveau national d'un événement dont le périmètre a été rapidement circonscrit. Ainsi, bien qu'une cellule post-accident ait effectivement été mise en place à Rouen pour rassembler l'ensemble des services de l'État mobilisés, **une cellule d'appui national s'est parallèlement organisée pour assurer la coordination interministérielle des réponses à apporter à la cellule post-accident**.

Dès le 27 septembre, cette reprise en main ministérielle s'est matérialisée par la visite conjointe des ministres de l'agriculture, de la santé et de la transition écologique. Elle a fourni une illustration très concrète de l'écueil que la « cellule post-accident technologique » promue par la circulaire du 20 février 2012 entendait précisément éviter : selon les propres termes de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, « chacun

¹ La difficulté que présente, au moment de la phase d'urgence, cette dualité de compétence sur un sujet aussi sensible que la contamination des eaux potables, sera évoquée plus avant.

gère effectivement la crise dans son champ de compétence »¹. A l'inverse, la coordination des différents acteurs au niveau local aurait permis la **diminution des risques de cloisonnement liés à leurs compétences distinctes, qui ne peuvent que se trouver amplifiés et difficilement contenus lorsque la tutelle ministérielle récupère la gestion de l'événement.**

L'espace réduit laissé à la cellule post-accident a été explicitement déploré par ATMO Normandie lors de son audition par la commission d'enquête, à qui elle a indiqué « avoir regretté l'absence de lieu où [se] réunir entre spécialistes des mesures. On se réunissait au centre opérationnel départemental où la priorité était le sinistre. Il [manquait] un lieu d'échanges »².

Ainsi, à la coopération horizontale qu'une gestion prioritairement locale des événements aurait permise **s'est substituée l'organisation de « filières » verticales et distinctes sous l'égide des ministères respectifs.** Comme le relève M. Arnaud Brennetot, professeur de géographie politique, « les différentes interventions autour du préfet ne m'ont pas semblé créer les mêmes interférences qu'avec les ministres, car chacun intervenait dans son domaine de compétences »³.

Dès le 27 septembre, le ministère de la santé recourt à l'**organisation d'une « filière santé »** regroupant l'Anses, Santé publique France et l'ARS Normandie, essentiellement préoccupée des « mesures de gestion à moyen terme à mettre en place ».

Parallèlement, une « **filière environnement** », animée par le ministère de la transition écologique et solidaire et regroupant essentiellement l'Ineris et la Dreal de Normandie ainsi que des agents de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) d'Île-de-France et de la Dreal des Hauts-de-France⁴, s'est emparée de la question, *pourtant transversale*, des **prélèvements d'échantillons et de leur analyse.** C'est au cours d'échanges strictement bilatéraux, « sur la base des informations transmises par la Dreal concernant les produits présents en plus grande quantité sur le site »⁵ que la CASU de l'Ineris a produit **trois avis**, dont les conclusions n'ont été rendues qu'à la Dreal entre le 26 et le 29 septembre⁶. Pourtant, ces derniers comportaient des **données cruciales en matière de santé**, notamment l'avis CASU n° 3 relatif à la dispersion des particules d'amiante transportées par le panache à la suite de la ruine du toit en fibrociment, rendu le 29 septembre.

¹ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizon.html#toc4

² Audition du 29 octobre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191028/ce_lubrizon.html#toc2

³ Audition du 29 octobre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191028/ce_lubrizon.html#toc3

⁴ Audition du 21 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191118/ce_lubrizon.html#toc10

⁵ Audition du 26 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizon.html#toc3

⁶ Réponse de l'Ineris au questionnaire de la commission.

Recommandation : confier le suivi post-accident à une cellule locale, réunissant l'ensemble des services déconcentrés de l'État

b) Faire de l'ARS un acteur à part entière de la prévention des risques technologiques

- La place de l'ARS dans la gestion de crise : un positionnement en cours de renforcement

Les acteurs compétents en matière de santé, dans le cas d'une situation de crise, ne sont pas à proprement parler considérés comme **co-gestionnaires** de cette dernière, mais comme détenteurs d'une **compétence d'appui**. Ainsi, Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, a décrit devant la commission d'enquête la mobilisation de ses services, comprenant les services centraux de son ministère, les agences nationales spécialisées et les services déconcentrés, comme venant **en appui** des services de la préfecture de région dans la gestion de cette crise¹.

Bien qu'il soit essentiel, au vu des circonstances qui entourent la crise, que la compétence décisionnelle soit détenue par un acteur unique, **il est indispensable que la dimension sanitaire soit prise en compte au même titre que n'importe quel enjeu de sécurité immédiat.**

Le cas de l'incendie de l'usine Lubrizol illustre parfaitement l'ambiguïté de l'enjeu sanitaire en gestion de crise, en cas de prégnance de ce dernier. Bien que l'acteur compétent ne soit pas immédiatement chargé de la gestion de la crise, l'importance du sujet l'investit *de facto* d'une mission de première ligne, qu'il dispute potentiellement à l'autorité gestionnaire - le préfet. C'est ainsi que la cellule nationale d'appui du ministère de la santé, en raison de questionnements de la population portant essentiellement sur l'impact sanitaire de la combustion des produits stockés au sein du site, « *dès J+2 ou J+3, s'est [retrouvée] en première ligne, sans avoir été [identifiée] au départ comme chef de file* »².

De façon générale, **la prise en compte du facteur sanitaire, pourtant essentiel, s'insère difficilement dans un modèle d'intervention de crise avant tout pensé pour répondre aux impacts immédiats. De plus, elle ne semble appréhender l'urgence sanitaire que par le prisme strictement quantitatif du nombre de victimes immédiatement concernées par un phénomène pathologique, sans considération des risques diffus.**

D'après la ministre des solidarités et de la santé, « *les centres de gestion de crise sont attentifs à l'impact sanitaire immédiat par rapport au nombre de morts ou de blessés* »³, et n'intègrent pas forcément la dimension moins visible (ou moins quantitative) de l'impact sanitaire, qui peut, en outre, ne se

¹ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

² Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

³ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

manifester qu'à moyen ou à long terme. Une réforme plus précise que celle décrite par la ministre, qui appelle à « *réfléchir à des organisations à géométrie variable* », doit être mise en œuvre. **Repenser en profondeur le modèle de la gestion de crise permettra que le volet sanitaire y soit considéré de façon plus qualitative.**

La préoccupation des pouvoirs publics d'associer plus étroitement les acteurs sanitaires à la gestion de crise a pourtant connu une intensification prononcée, notamment à la suite de plusieurs catastrophes aux impacts sanitaires importants (explosion de l'usine AZF, pandémie grippale H1N1).

Précisant la circulaire précitée du 20 février 2012, une **instruction du 27 juin 2013** de la direction générale de la santé (DGS) manifeste explicitement l'intention de « *construire une organisation apte à répondre à l'ensemble des situations* » et qui, tenant compte du principe selon lequel « *la gestion de crise est par principe du ressort de l'autorité préfectorale* », structure les « *interactions des ARS et ARS de zone avec la chaîne préfectorale* »¹.

Cette instruction attribue, en cas de « situation sanitaire exceptionnelle », un rôle de pilotage à l'ARS, indépendant de celui endossé par la préfecture. En effet, la survenue d'une situation exceptionnelle appelle la mise en place, au sein des ARS, d'une structure dédiée, **sans que cette dernière soit systématiquement conditionnée à l'activation d'un centre opérationnel départemental (COD)**. Le directeur général de l'ARS peut prendre seul la décision d'une activation d'un niveau opérationnel de gestion des situations exceptionnelles.

Tout en préservant le primat de gestion assumé par le préfet, l'instruction ouvre donc à l'ARS **la possibilité d'un pilotage autonome du volet sanitaire de la crise.**

Cette autonomie doit néanmoins être accompagnée d'un « *principe d'information réciproque* », dont le respect assure le maintien d'un seul acteur décisionnel.

En cas de situation sanitaire exceptionnelle, le directeur général de l'ARS exerce à la fois des fonctions métiers et des fonctions transverses. Au titre des premières, il assure la gestion des moyens sanitaires, l'organisation de la permanence des soins et, de façon plus stratégique, l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de santé publique. Au titre des secondes, il est également chargé du suivi et de l'analyse de la situation sanitaire ainsi que de l'interface avec les partenaires spécialisés.

¹ *Instruction n° DGS/DUS/CORRUSS2013/274 du 27 juin 2013 relative à l'organisation territoriale de la gestion des situations sanitaires exceptionnelles.*

- Lubrizol : une qualification tardive de l'urgence sanitaire

Malgré des critères d'identification manifestes, **l'incendie de l'usine Lubrizol n'a été que tardivement qualifié de « situation sanitaire exceptionnelle »**. Autrement dit, les premières actions de l'ARS Normandie n'ont été enclenchées qu'après instruction préfectorale, et **non par saisine autonome**, comme le prévoit l'instruction du 27 juin 2013.

En effet, au cours de son audition, la directrice générale de l'ARS Normandie a indiqué à la commission d'enquête que l'implication initiale de ses services a fait suite à la sollicitation du service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civiles (SIRACEDPC) de la préfecture et que **les différentes actions immédiatement mises en œuvre durant la « phase réflexe » du 26 septembre** (mise en place de renforts au niveau du SAMU, contact des centres de grands brûlés, rapatriement et recensement des capacités de réanimation, recommandations adressées aux établissements de santé et médico-sociaux, instructions adressées aux exploitants d'eau potable) **n'obéissaient pas au protocole d'une situation sanitaire exceptionnelle, mais d'une gestion de crise exclusivement pilotée par le préfet.**

C'est uniquement « *après cette phase réflexe, [qu'est établi] très rapidement le constat qu'il s'agit d'une situation sanitaire particulière* »¹.

Pour autant, les dispositions de l'instruction de la DGS relatives aux situations sanitaires exceptionnelles ne semblent pas avoir été activées, en raison de la **présence préalable d'une structure propre au département de la Seine-Maritime, la délégation inter-services de l'eau et de la nature** (Disen), placée sous l'égide exclusive du préfet. Comme la directrice générale de l'ARS l'a indiqué à la commission, « *l'habitude d'une collaboration en santé-environnement très structurée avec la Disen, [qui] regroupe tous les services de l'État sous la responsabilité du préfet* »², a naturellement fourni le cadre nécessaire à la gestion collective de la crise, **au détriment néanmoins de la prégnance de l'enjeu sanitaire.**

Ainsi, malgré la qualification explicitement reconnue à l'événement par l'ARS de situation sanitaire exceptionnelle, le protocole spécifiquement prévu, censé garantir l'autonomie et la réactivité de l'acteur sanitaire, n'a pas été activé, au profit d'un cadre plus « classique » de gestion de crise.

- Une information lacunaire de l'ARS

Au-delà du cadre de son intégration, il semble que l'ARS ait été, jusqu'à la survenue de l'accident, **destinataire d'une information lacunaire sur les produits stockés au sein de l'usine Lubrizol**, alors même que leur composition et les risques associés présentaient des impacts certains sur la santé humaine.

¹ Audition du 27 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc7

² Audition du 27 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc7

Confirmant les propos de la ministre, aux termes desquels « *c'est au ministère de la transition écologique de connaître les contenus des sites Seveso et non au ministère de la santé* »¹, la directrice générale de l'ARS a ainsi indiqué que « *les produits des entreprises Seveso [étaient] connus dans le cadre du PPI* », auquel la participation spécifique de l'ARS n'est prévue par aucune disposition législative ou réglementaire². C'est au cours des réunions de la Disen, organisées durant la phase réflexe, que l'ARS a été informée par la préfecture « *qu'il n'y avait pas de produits létaux ni de risques graves pour la population* »³.

L'ARS Normandie ignorait le détail des produits stockés au sein de l'usine Lubrizol et n'a pu disposer de la liste de ces produits qu'après l'incendie, sans que cette dernière n'en précise d'ailleurs les effets toxiques⁴. Elle a dû, à ce titre, solliciter l'appui du centre antipoison et de toxicovigilance d'Angers.

Outre le défaut de préparation entraîné par cette absence d'information, le nécessaire délai d'instruction de la liste par l'ARS après l'incendie laisse penser que **l'ARS n'était pas en mesure d'assurer une gestion sanitaire adéquate de la crise**.

Cette absence d'information, reconnue par la ministre des solidarités et de la santé et présentée comme une conséquence de la compétence exclusive du ministère chargé de l'écologie, **se justifie fort mal au vu de certaines dispositions du code de la santé publique** : en effet, l'article L. 1341-1 fait obligation à tout fabricant, importateur ou utilisateur en aval de toute substance ou tout mélange potentiellement toxique de communiquer, « *dès qu'ils en reçoivent la demande* », aux organismes chargés de la toxicovigilance, aux rangs desquels figure l'ARS⁵, les « *informations nécessaires à la prescription des mesures préventives et curatives* ».

La condition préalable d'une demande de l'ARS, qui dépourvoit la communication de l'information de toute effectivité, n'est donc pas justifiée.

- Pour une responsabilisation croissante de l'ARS

L'incapacité relative dans laquelle s'est trouvée l'ARS Normandie de prendre la pleine mesure de son rôle dans une crise dont les enjeux sanitaires étaient manifestes tient, de façon générale, au **cloisonnement des missions des acteurs déconcentrés de l'État**.

À l'heure actuelle, et bien que l'instruction du 27 juin 2013 privilégie une acception fort large de la « *situation sanitaire exceptionnelle* », l'autosaisie de l'ARS semble se limiter aux seuls cas pour lesquels elle détient une

¹ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

² Articles R. 741-24 à R. 741-32 du code de la sécurité intérieure.

³ Audition du 27 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc7

⁴ Audition du 27 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc7

⁵ Article R. 1340-1 du code de la santé publique.

compétence « métier » quasi-exclusive, à savoir la propagation des maladies transmissibles.

Ainsi que la directrice générale de l'ARS de Normandie l'a indiqué en réponse au questionnaire de la commission, l'ARS contribue certes à la prévention de l'exposition de la population aux substances chimiques, mais par le seul biais des avis sanitaires qu'elle émet à l'occasion de l'implantation d'installations classées. Elle n'exerce en la matière aucune compétence propre. Par ailleurs, elle rappelle qu'elle n'est pas directement compétente en matière de prévention des risques technologiques (dont les conséquences sanitaires sont pourtant patentes), qui relève exclusivement de la Dreal.

Indépendamment de la difficulté générale à connaître précisément la nature des produits stockés chez Lubrizol et Normandie Logistique ainsi que des substances nées de leur combustion, **c'est à ce cloisonnement que semblent largement imputables le défaut d'information préalable et la préparation insuffisante de l'ARS à la gestion des suites sanitaires de l'incendie de l'usine Lubrizol.**

La prévention des risques technologiques doit donc intégrer pleinement la compétence de l'ARS, afin que cette dernière puisse se saisir des prérogatives qui lui sont ouvertes en cas de situation sanitaire exceptionnelle liée à ces risques.

En pratique, associer pleinement l'ARS à la prévention des risques technologiques suppose de la rendre effectivement destinataire des informations contenues dans les plans particuliers d'intervention et de spécialiser sa veille sanitaire à cet égard. Pour ce faire, il convient de supprimer la condition de demande préalable de l'ARS pour la communication de ces informations, figurant à l'article L. 1341-1 du code de la santé publique.

Recommandation : assurer une meilleure coordination entre les ARS et les préfets, afin, notamment, qu'elles disposent en temps réel de la nature des produits stockés sur les sites Seveso.

3. Clarifier le rôle de l'expert sanitaire

a) La mission de l'expert sanitaire : livrer un avis en temps réel sur un nombre limité de prélèvements

La mission d'information conduite par l'Assemblée nationale¹ a présenté de façon didactique les missions respectives des acteurs chargés de l'expertise sanitaire.

¹ Chr. Bouillon et D. Adam, *Rapport d'information sur l'incendie d'un site industriel à Rouen*, n° 2689, 12 février 2020.

ATMO Normandie, association agréée de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), « a notamment pour vocation de suivre au quotidien l'évolution de la pollution chronique ». Comme le rappelait l'instruction du 12 août 2014¹, **son personnel « n'est pas formé au risque accidentel »**, d'où la nécessité pour l'autorité préfectorale de « déterminer les modalités pratiques retenues localement quant à sa participation éventuelle à votre dispositif de gestion de crise ».

C'est pourtant à cet acteur qu'a été dévolue, conjointement avec le SDIS et Bureau Veritas (organisme privé spécialisé dans la certification et disposant d'un réseau étoffé de laboratoires), la mission d'effectuer des **prélèvements d'air et de suies, afin d'en mesurer la qualité immédiate mais aussi de les transmettre à l'agence publique chargée de leur analyse : l'Ineris.**

L'intervention de l'Ineris s'est faite selon deux modalités distinctes : la première liée au risque immédiat, la seconde au risque chronique. Dans un premier temps, il a été sollicité par le SDIS pour « préciser les risques immédiats qui auraient pu résulter de la prise dans le feu d'un stockage de pentasulfure de phosphore »², qui a heureusement été éloigné du foyer de l'incendie. Son expertise a ensuite été sollicitée pour l'évaluation du risque lié à la dispersion de fibres d'amiante consécutive à l'explosion du toit en fibro-ciment d'un des bâtiments de l'usine Lubrizol. Il a dû également, à la demande de la Dreal, dresser un panorama des produits susceptibles de se trouver dans l'incendie.

Dans un second temps, l'Ineris s'est prononcé sur les prélèvements d'air et de suies transmis par le SDIS et par ATMO Normandie afin d'analyser les risques à plus long terme. Rapidement, dès le 2 octobre, l'institut a fait l'objet, conjointement avec l'Anses, d'une saisine interministérielle pour l'analyse plus fine des « substances larguées dans l'environnement et [la formulation] de recommandations en matière de surveillance »³. Cette analyse a pu être précisée dès le 4 octobre grâce à la communication par l'exploitant des fiches de données de sécurité (FDS) détaillant l'ensemble des produits stockés.

L'Anses, seul intervenant placé sous la tutelle du ministère de la santé, n'est intervenue qu'ultérieurement. Comme l'a rappelé son directeur général lors de son audition par la commission, son intervention relative aux risques aigus s'est limitée à la mobilisation du réseau des centres antipoison, qui lui ont fait part d'une cinquantaine de cas suivis. Ce n'est qu'à partir de sa saisine conjointe avec l'Ineris le 2 octobre qu'elle joue un rôle direct de **co-analyse des prélèvements dont elle est destinataire et pour lesquels elle rend un avis spécifique** : les prélèvements de fourrage, d'herbage et de végétaux, mais également les prélèvements d'eaux destinées à la

¹ Instruction du Gouvernement du 12 août 2014 relative à la gestion des situations incidentelles ou accidentelles impliquant des installations classées pour la protection de l'environnement.

² Audition du 26 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc3

³ Audition du 26 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc3

consommation humaine (EDCH) transmis par l'ARS. Au même titre que l'Ineris, l'Anses est **tributaire pour ses analyses de prélèvements effectués par des acteurs tiers** : laboratoires spécialisés pour les prélèvements de sols (laboratoire d'étude des résidus et contaminants dans les aliments - Laberca) et ARS pour les prélèvements d'eau.

C'est sur cette spécificité du rôle de l'expert sanitaire qu'il convient d'insister : **l'avis de l'expert, acteur éloigné du terrain, est rendu sur des prélèvements dont il ne contrôle qu'imparfaitement l'élaboration**. Ce n'est qu'en partie vrai pour l'Ineris, qui a dépêché un expert spécifique pour l'examen de la dispersion de fibres d'amiante. Cela l'est totalement pour l'Anses, qui ne dispose d'aucun relais de terrain pour ses analyses.

Le tableau suivant s'efforce de synthétiser le **fractionnement des étapes préalables à l'expertise sanitaire**.

Le cheminement de l'expertise sanitaire

	Préleveur	Expert analyste
Air et suies	SDIS ATMO Bureau Veritas Lubrizon (pour la transmission de la liste des produits stockés)	SDIS (pour la recherche immédiate de toxiques) ATMO (pour le suivi de la qualité de l'air) Ineris (pour la détermination des toxiques présents et des risques à venir qui leur sont liés)
Eaux destinées à la consommation humaine (EDCH)	ARS Laboratoires spécialisés	Anses
Sols et produits agricoles	Dreal Laberca	Anses

Source : commission d'enquête (d'après audition)

Sans remettre en cause la qualité et l'impartialité des expertises rendues, cette dichotomie dommageable entre acteur chargé du prélèvement et acteur chargé de son analyse pose d'**importants problèmes d'organisation** mais aussi des **questions d'ordre méthodologique**. Pour ce qui regarde tout particulièrement les **prélèvements d'air et de suies, les analyses fournies par les différents experts (notamment l'Ineris) se sont fondées sur les**

prélèvements fournis par des acteurs qui ne sont pas formés au risque accidentel (notamment ATMO Normandie)¹.

Conséquence directe de cette dichotomie entre acteur préleveur et acteur chargé de l'analyse, comme l'Ineris l'a indiqué à la commission², plusieurs difficultés sont apparues au cours de la phase de prélèvement d'air et de dépôts de suies, essentiellement liées à la pluralité et la non-spécialité de certains acteurs locaux qui en ont été chargés (SDIS, ATMO Normandie, Bureau Veritas). **Ont essentiellement fait défaut :**

- la connaissance des méthodes de prélèvement les plus pertinentes par les intervenants ;

- la disponibilité de matériels adaptés (lingettes et canisters en bon état de fonctionnement) ;

- la caractérisation à la source des suies ;

- la capacité d'évaluation des milieux au moment de la transition entre phase d'urgence et phase post-accidentelle.

Par la suite, le **cheminement** des données issues de l'analyse des prélèvements montrerait quelques défauts. En effet, les données produites par l'Ineris sont transmises aux services de l'État concernés (dont on rappellera qu'ils **n'incluent pas à ce stade l'ARS**, mais essentiellement la Dreal et la Draaf), qui les diffusent eux-mêmes, à des rythmes et selon des modalités différenciés, à l'Anses. Pour reprendre les propos de son directeur général, l'Anses préconiserait au contraire, pour une meilleure réactivité de ses services, que ces données lui « *parviennent en une seule fois et par un canal unique* »³.

À son instar, il serait utile que soit mis en place, autour de la cellule opérationnelle de gestion de crise (que cette dernière soit le COD ou la cellule post-accident), un **dispositif de mutualisation des données recueillies par les différents organismes mobilisés, afin qu'elles puissent être rapidement exploitées par les experts sanitaires.**

Recommandation : organiser le partage des données recueillies par les différents experts sanitaires.

b) La prise en compte de l'avis de l'expert par le gestionnaire de crise : interrogations autour de la levée de la consigne du lait

Le caractère spécifique de l'Anses, agence nationale placée sous la tutelle de cinq ministères et associée à partir du 30 septembre à la cellule

¹ Comme on le verra plus loin, cet état de fait a d'importantes incidences sur le lien entre suivi épidémiologique des populations exposées et surveillance environnementale.

² Réponse de l'Ineris au questionnaire de la commission.

³ Audition du 26 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc5

nationale d'appui, a pu partiellement rétablir l'interministérialité nécessaire à la réponse sanitaire à la crise. En effet, **l'Anses a été saisie, le 2 octobre** et conjointement avec l'Ineris, par les ministères chargés de la santé, de l'écologie et de l'alimentation, **pour l'identification des substances qui seraient les contributeurs majoritaires aux risques sanitaires.**

Néanmoins, cette première saisine est apparue d'emblée incomplète, compte tenu de la **saisine concurrente et simultanée de l'Anses** par la direction générale de l'alimentation (DGAL) pour **l'évaluation des risques alimentaires et l'opportunité du maintien de la consigne décidée par le préfet**, recommandée dès le 26 septembre, et mise en œuvre le 28 septembre.

Les deux saisines n'étaient en effet **pas animées du même motif** : la saisine « alimentaire », dont la commande était limitée aux risques strictement post-accidentels, visait la « *vérification de l'adéquation des premières dispositions prises en matière de surveillance et de prélèvement sur les productions agricoles et alimentaires* », alors que la saisine conjointe, plus prospective, enjoignait à l'Anses « *d'identifier les principales substances susceptibles d'avoir des effets sanitaires* »¹ et de tracer les grandes lignes d'un programme de surveillance.

Le cheminement de la saisine de l'Anses par la DGAL sur les prélèvements agricoles et alimentaires mérite que l'on s'y attarde, notamment en raison du traitement spécifique de la **consigne du lait**.

**La saisine de l'Anses par le ministère de l'agriculture
au titre des prélèvements agricoles et alimentaires et de l'opportunité
du maintien des consignes décidées par le préfet**

Dès le **2 octobre**, l'Anses est saisie par la DGAL, indépendamment de la saisine conjointe dont elle fait l'objet le même jour, en vue de « *répondre rapidement aux questions et inquiétudes de la profession et des consommateurs* ».

1) Remise du premier avis relatif au lait

Du **4 au 10 octobre**, 130 prélèvements de lait sont effectués.

Le **11 octobre**, le cabinet du Premier ministre officialise sa demande à « *disposer en urgence d'un avis sur l'opportunité de libérer les stocks de lait* ».

Le **même jour**, M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, annonce sur les réseaux sociaux que « *les analyses sur les dioxines sur le lait sont normales [et que], par conséquent, la DGAL et le préfet vont lever les séquestres et autoriser la commercialisation du lait* ».

Le **14 octobre**, soit trois jours après l'annonce de la décision ministérielle, l'Anses publie son premier avis consécutif à la saisine². Elle y confirme que les résultats des prélèvements montrent que, pour une période comprise entre J+3 et

¹ Réponse de l'Anses au questionnaire de la commission.

² Anses, Avis expertise hors évaluation de risques sur les analyses de lait des prélèvements post-accidentels liés à l'incendie de l'usine Lubrizol en Seine-Maritime, 14 octobre 2019.

J+11 par rapport à l'événement, la teneur du lait en substances nocives ne présente pas de dépassement des teneurs maximales réglementaires.

Elle y signale cependant qu'il est important de « *considérer les éléments d'incertitudes qui pèsent sur ces observations, par rapport au risque de transfert d'une pollution accidentelle vers l'alimentation puis vers l'Homme* ». Elle rappelle également que l'alimentation des animaux est une source particulièrement importante de contamination pour les dioxines.

Surtout, outre d'importantes incertitudes relevées sur les paramètres qui influenceront une éventuelle exposition par voie alimentaire associée au lait, elle précise que « *les prélèvements effectués couvrent une période entre J+3 et J+11 après passage de la contamination potentielle (concentrée dans le temps), qui semble inférieure au délai nécessaire pour qu'une contamination environnementale atteigne son maximum de transfert vers le lait. Dans le cas d'une exposition continue (par exemple via des surfaces fourragères contaminées), ce maximum pourrait être atteint entre 30 et 45 jours après le début de la contamination* ».

Elle conclut donc à une incertitude forte de ses résultats, inhérente aux données disponibles, provenant « *d'une méconnaissance de la variabilité spatiale de la dispersion (taches de contamination), ainsi que de la cinétique de transfert des contaminants dans le lait* ». Dans l'hypothèse d'une levée des restrictions sur le lait, elle recommande la mise en place d'un « *dispositif de surveillance adaptée* ».

2) Remise du second avis relatif aux autres denrées

Parallèlement aux prélèvements effectués sur le lait, 502 résultats d'analyses sur diverses denrées ont été reçus par l'Anses **entre le 4 et le 15 octobre**.

Le **18 octobre**, l'Anses publie le second avis consécutif à sa saisine par la DGAL¹. Ce dernier, avant d'énoncer ses conclusions, réitère les incertitudes dont l'Anses avait fait état quatre jours auparavant lors de la publication de son avis sur le lait.

Elle signale que les denrées alimentaires d'origine animale (DAOA) – œufs et lait – sont conformes aux teneurs maximales de substances nocives (malgré le constat d'une augmentation de la concentration en dioxines, furanes et polychlorobiphényles dans les œufs après l'incendie), mais que **quelques échantillons de légumes ainsi que de matières premières pour l'alimentation animales montrent des concentrations en plomb supérieures aux teneurs maximales**.

Elle en conclut que, malgré la conformité actuelle des denrées d'origine animale, une accumulation des contaminants dans ces mêmes denrées issues d'animaux ingérant de la terre ou des aliments contaminés **pourrait induire à terme des fortes teneurs dans les DAOA**.

Il est surprenant, voire troublant, que, du fait de la double saisine de l'Anses, les produits alimentaires se soient retrouvés retranchés du champ de la saisine conjointe, **alors même que leur impact sanitaire l'aurait**

¹ Anses, *Avis relatif aux évaluations de risques post-accidentelles liées à l'incendie de l'usine Lubrizol en Seine-Maritime*, 18 octobre 2019.

pleinement justifié. En raison du traitement indépendant de la question alimentaire par le ministère de l'agriculture, le champ de la saisine conjointe s'est trouvé réduit aux bilans toxicologiques ainsi qu'à la surveillance des eaux destinées à la consommation humaine. Sur la question de la surveillance des produits alimentaires, l'Anses n'émettra un avis séparé que le 19 novembre 2019¹.

La séparation des champs des deux saisines était sans doute motivée par la volonté politique de lever rapidement la consigne alimentaire. **Pour le gestionnaire de crise, elle a inopportunément disjoint, l'avis scientifique de l'expert sur l'intégration à plus long terme des produits alimentaires dans le programme de surveillance sanitaire.** Comme l'a précisé le directeur général de l'Anses lors de son audition, « *notre avis sur l'exposition du lait ne repose que sur un délai d'examen de dix à douze jours. [...] Ce délai était suffisant pour isoler le pic d'exposition d'une vache ayant absorbé des dioxines, mais il ne l'est plus si l'on se fonde sur une analyse bénéfices/risques globale, avec une prise en compte de l'imprégnation des sols où ces vaches continueront de paître. Il ne m'appartient évidemment pas de discuter la décision ministérielle de levée de la restriction* »².

À ce titre, il est particulièrement étonnant que la ministre des solidarités et de la santé, au cours de son audition par la commission, ait cru bon de distinguer, au sein du travail mené par l'Anses, une « *première étape [d'identification des] contaminants susceptibles de s'être formés à l'occasion de l'incendie et qui représenteraient un enjeu sanitaire [dont les résultats ont] permis de lever les mesures de gestion mises en place à titre préventif [...] notamment [le] séquestre du lait* » et une « *deuxième étape [de] campagne ciblée de prélèvements, notamment dans les sols et dans les végétaux, pour rechercher des contaminants dans ces milieux* »³. Rien ne paraît justifier, surtout au vu du second avis de l'Anses publié le 18 octobre qui renouvelle ses avertissements quant à la contamination des sols à moyen terme, que **ces deux étapes aient dû être considérées séparément.**

La décision ministérielle de levée de la consigne sur le lait, prise dans l'urgence, le 11 octobre, trois jours avant la publication du premier avis de l'Anses, paraît donc doublement prématurée : anticipant la mise à la disposition du public des conclusions de l'expert, elle n'a pas pu tenir compte des fortes réserves émises par ce dernier, confirmées dans les avis subséquents.

Recommandation : simplifier les conditions de saisine de l'Anses en cas de crise sanitaire.

¹ Anses, Avis relatif aux évolutions de risques post-accidentelles liées à l'incendie de l'usine Lubrizol en Seine-Maritime, 19 novembre 2019.

² Audition du 26 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizol.html#toc5

³ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

c) L'accessibilité des résultats de l'expertise

Enfin, il a été fréquemment fait mention du problème de **l'accessibilité de l'expertise sanitaire auprès du citoyen**, qui en demeure le principal destinataire.

Ainsi que le signale l'Ineris dans sa communication précitée, « *le volume de données générées et diffusées dans le cadre de la gestion de cet incendie et de sa phase post-accidentelle est très significatif. [...] Il y a eu deux impératifs : l'exigence de transparence et de rapidité de mise en ligne d'une part et le besoin de fournir des données intelligibles et interprétables d'autre part. Ces deux impératifs sont en partie contradictoires [...]. L'affichage d'une doctrine claire, en fonction de l'accident, pour arbitrer entre ces deux impératifs serait souhaitable* »¹.

En résumé, l'accident de l'usine Lubrizol a révélé de graves insuffisances dans notre politique de prévention des risques industriels. Son application privilégie les aspects formels au détriment de la dimension opérationnelle. Il est fondamental d'abandonner cette attitude attentiste en exigeant des exploitants qu'ils communiquent régulièrement et autant que de besoin à l'administration la liste précise et à jour des produits dangereux qu'ils utilisent ou entreposent. En outre, celle-ci doit s'assurer que ces exploitants mettent véritablement en œuvre les mesures préconisées ou exigées lors des contrôles. Pour favoriser cette nouvelle dynamique, la priorité n'est pas d'alourdir les systèmes en vigueur en créant de nouvelles structures administratives, mais de renforcer les moyens existants de l'inspection des ICPE et de hiérarchiser de manière optimale leurs priorités.

Sortir de la passivité actuelle suppose également de définir une véritable réponse sanitaire de crise. L'accident de Rouen montre que si les multiples intervenants ont chacun rempli leur mission, cette dispersion a nui à l'efficacité de la réponse apportée à une population légitimement inquiète de ses conséquences sur sa santé, à court comme à long terme. Il faut donc à la fois organiser un meilleur partage des données recueillies, y compris entre Dreal et ARS, et clarifier le rôle de l'expert sanitaire, en simplifiant les conditions de saisine de l'ANSES en cas de crise.

¹ Ineris, Note Ineris-1896811-1, 13 janvier 2020.

SECONDE PARTIE : LES QUESTIONNEMENTS EN SUSPENS - LE TEMPS DE LA VIGILANCE

La maîtrise rapide de l'accident et le discours rassurant des pouvoirs publics sur ses conséquences ne doivent pas faire baisser la vigilance à plus long terme. Outre les questionnements d'ordre général que suscite l'accident, certains de ses effets doivent donner lieu à une vigilance accrue.

I. MESURER COMPLÈTEMENT L'IMPACT À LONG TERME DE L'INCENDIE

A. ASSURER UNE VÉRITABLE PRISE EN COMPTE DE L'ENSEMBLE DES DOMMAGES SUBIS

1. Mieux prendre en compte le risque industriel dans notre droit des assurances

a) Le cas Lubrizol et l'articulation entre le droit de la réparation, l'assurance et l'indemnisation amiable.

Juridiquement, la mécanique fondamentale de notre droit civil ou administratif est celle de l'indemnisation des préjudices des victimes par les responsables des dommages.

Les assureurs des victimes interviennent dans ce processus pour expertiser et indemniser, sans attendre le résultat des procédures judiciaires, **les seuls assurés ayant souscrit des garanties** multirisques habitation, multirisques commerce ou contrats de dommages couvrant les biens des collectivités locales. Subrogés dans les droits des victimes qu'ils ont financées, les assureurs peuvent ensuite se retourner vers les auteurs des dommages corporels ou matériels.

Selon les assureurs, l'accident de Lubrizol a suscité **plus de 2 000 déclarations de sinistres**, avec des dommages matériels causés par les fumées et les retombées de suie, nécessitant le nettoyage des habitations.

Les assureurs soulignent que **l'expertise contradictoire est une difficulté centrale dans ce processus** : le responsable ou son assureur peut, en effet, contester le montant versé par l'assureur de la victime. La Fédération française de l'assurance organise alors entre les assureurs des conventions d'expertise pour simplifier la recherche d'un accord.

L'indemnisation faite sur la base du contrat d'assurance est cependant rarement intégrale car les contrats de dommage prévoient des exclusions ou des plafonds de garanties ainsi que des franchises. Pour

compléter son indemnisation, l'assuré a alors la possibilité d'intenter une demande de réparation à l'auteur du dommage.

Par rapport à ce système, l'indemnisation amiable, volontairement mise en place par Lubrizol, présente l'avantage essentiel d'être accessible aux victimes n'ayant pas souscrit de contrat d'assurance.

S'agissant des victimes assurées, le point sensible, du point de vue des assureurs, réside dans l'articulation entre l'indemnisation amiable et les demandes simultanées tendant à actionner les garanties contractuelles : **les assureurs demandent à être informés du montant des sommes allouées par Lubrizol.**

La commission d'enquête, également soucieuse de transparence sur le montant global d'indemnisation, souhaite avant tout que soit facilitée la réparation intégrale des préjudices subis par les victimes, qui doivent pouvoir se faire rembourser à l'amiable la « franchise » ainsi que les dommages non couverts par leur contrat. (cf. recommandation *infra*).

b) Pour les assureurs, le coût des sinistres industriels est, en moyenne, très inférieur à celui des catastrophes naturelles

Selon les classifications des assureurs, les accidents industriels considérés comme « majeurs » sont ceux qui représentent des sommes de l'ordre de 20 à 30 millions d'euros. Par comparaison, les événements naturels peuvent atteindre des montants unitaires cent fois plus élevés, qui vont jusqu'à deux, trois ou quatre milliards d'euros par événement.

Ces ordres de grandeur situent *a priori* l'accident de Lubrizol dans la fourchette haute des sinistres industriels. Cependant, à supposer que les procédures d'indemnisation amiables réussissent, les sommes restant à la charge des assureurs pourraient représenter une proportion limitée du montant total des réparations.

c) L'exploitant, responsable de la sécurité de son site industriel, est soumis à l'obligation légale de constituer des garanties financières.

Au-delà de la partie « assurances obligatoires » du code des assurances qui porte sur les véhicules à moteur, l'habitation, les remontées mécaniques, les travaux de construction et la responsabilité médicale, notre droit comporte, disséminées dans divers codes, une centaine d'**obligations assurantielles**. S'y rattache l'article L. 516-1 du code de l'environnement qui prévoit, à la charge des ICPE, une **obligation de constituer des garanties financières** : ces sommes sont destinées à couvrir la surveillance, la sécurité de l'installation, les interventions en cas d'accident et la remise en état après fermeture. Contrairement à la logique des assurances obligatoires précitées, **ces garanties financières ne couvrent pas les indemnisations dues par l'exploitant aux tiers**. Ceux-ci conservent bien entendu toutes les possibilités de recours offertes par les piliers de notre droit de la responsabilité pour obtenir la réparation de leur préjudice.

L'obligation assurantielle portant sur les installations classées.

Code de l'environnement (Livre V Prévention des pollutions, des risques et des nuisances – Titre I^{er} : Installations classées pour la protection de l'environnement)

Article L. 516-1.- **La mise en activité**, tant après l'autorisation initiale qu'après une autorisation de changement d'exploitant, des installations définies par décret en Conseil d'État présentant des risques importants de pollution ou d'accident, des carrières et des installations de stockage de déchets **est subordonnée à la constitution de garanties financières.**

Ces garanties sont destinées à assurer, suivant la nature des dangers ou inconvénients de chaque catégorie d'installations, la **surveillance** du site et le maintien en **sécurité** de l'installation, les interventions éventuelles en cas d'**accident** avant ou après la fermeture, et la **remise en état** après fermeture. **Elles ne couvrent pas les indemnisations dues par l'exploitant aux tiers** qui pourraient subir un préjudice par fait de pollution ou d'accident causé par l'installation.

Un décret en Conseil d'État détermine la nature des garanties et les règles de fixation de leur montant. Ce décret fixe les conditions dans lesquelles les sommes versées au titre des garanties financières sont insaisissables, au sens de l'article L. 112-2 du code des procédures civiles d'exécution, par dérogation aux articles 2284 et 2285 du code civil, et les conditions de leur utilisation en cas d'ouverture d'une procédure collective.

Sans préjudice de la procédure d'amende administrative prévue au 4^o du II de l'article L. 171-8, les manquements aux obligations de garanties financières donnent lieu à l'application de la procédure de consignation prévue au 1^o du II de l'article L. 171-8, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées.

Le rôle précis des assurances dans la prévention et l'indemnisation des risques industriels est assez peu connu, essentiellement parce que la relation contractuelle entre l'entreprise assurée et l'assureur relève assez largement d'un régime de confidentialité.

Établir un bilan des obligations assurantielles des entreprises industrielles à risque (hors nucléaire¹) et de leur mise en œuvre concrète permettrait de mieux cerner et évaluer :

- le corpus d'exigences de sécurité requises par les assureurs, au-delà des prescriptions législatives et réglementaires ;
- les moyens ainsi que les méthodes d'inspection déployés par les assurances ;

¹ Le domaine du nucléaire est largement encadré par les pouvoirs publics, ce qui amoindrit le rôle du contrat dans la gestion du risque. C'est la raison pour laquelle le risque nucléaire relève d'une logique spécifique.

- l'efficacité pratique d'éventuelles passerelles entre l'administration et les assureurs, au-delà de la synthèse réalisée par l'exploitant qui demeure responsable de la sécurité de ses sites ;

- et l'opportunité d'introduire une nouvelle obligation d'assurer les dommages causés aux tiers ou aux riverains.

Le dispositif spécifique d'assurance contre les risques de catastrophe technologique, calibré sur l'explosion d'AZF : un accélérateur d'indemnisation qui se déclenche si au moins 500 logements sont rendus inhabitables.

La loi dite Bachelot du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques a introduit dans notre droit¹ un dispositif d'assurance des risques de catastrophe technologique, qui, en pratique, permet l'accélération des indemnisations matérielles en cas de sinistre de très grande ampleur.

En effet, une catastrophe, comme celle d'AZF, frappant un grand nombre d'habitations provoque, chez les assureurs, des goulots d'étranglement en matière d'expertise et un fort ralentissement des indemnisations. L'accident de Toulouse étant survenu en septembre, juste avant l'hiver, certains riverains n'avaient pas les moyens de remettre en état leur logement sans attendre l'indemnisation due par l'assureur. C'est pourquoi le législateur a introduit un dispositif juridique exorbitant du droit commun permettant de procéder aux expertises plus rapidement en cas de catastrophe.

Lorsque l'accident est de moindre ampleur, le fonctionnement normal de l'expertise permet d'indemniser les victimes sans retard excessif.

En vertu de ce texte, tous les contrats d'assurance de biens des particuliers multirisques habitation ou assurance automobile doivent obligatoirement comporter la garantie des risques technologiques : il s'agit là d'une extension obligatoire des garanties de dommages. Reste, par exemple, en dehors de ce champ d'application, l'assuré qui se limite à souscrire une assurance de responsabilité civile automobile obligatoire (« au tiers » simple) : il ne peut pas être indemnisé en cas de catastrophe technologique².

Cette extension de garantie couvre la réparation des seuls dommages matériels causés aux immeubles d'habitation, aux meubles qu'ils contiennent et aux véhicules qui font l'objet d'une assurance de biens. En revanche, la garantie catastrophes technologiques exclut les dommages corporels et immatériels qui doivent être réparés selon le droit commun de la responsabilité. Les biens non assurés - ou exclus du contrat d'assurance - ne sont pas non plus pris en charge et lorsqu'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) a délimité une

¹ Article L. 128-2 du code des assurances.

² Il convient ici de rappeler la distinction entre les assurances de dommages qui permettent de couvrir l'assuré contre différents sinistres qui peuvent le frapper - en appliquant le plus souvent une « franchise » - et les assurances de responsabilité qui couvrent l'assuré pour les dommages qu'il pourrait causer à autrui. L'originalité de la garantie des catastrophes naturelles est d'appliquer à l'assurance de dommages les principes de la réparation intégrale propres à l'assurance de responsabilité.

zone inconstructible, la garantie obligatoire d'assurance ne s'applique pas aux biens construits dans cette zone après la publication du plan.

Pour garantir une indemnisation à la fois rapide et complète, la partie réglementaire du code des assurances, issue du décret n° 2005-466 du 28 novembre 2005, prévoit que cette indemnisation est opérée sans plafond, ni déduction de franchise, ni application d'un coefficient de vétusté (art. R.128-2). En cas de disparition totale de l'immeuble ou d'impossibilité de reconstruire, le même article R. 128-2 du code des assurances indique que l'indemnité doit permettre à l'assuré de racheter dans un secteur comparable un immeuble équivalent selon des critères de confort, d'emplacement et de consistance.

L'article R.128-1 du code des assurances précise que « l'état de catastrophe technologique est constaté en cas de survenance d'un accident rendant inhabitable plus de cinq cents logements ». Ce chiffre a été fixé par cohérence avec les paramètres définis par la directive Seveso et par référence à la catastrophe AZF qui avait rendu inhabitable environ 500 logements. La fixation d'un seuil conduit à exclure les petits accidents qui peuvent être indemnisés dans des conditions de droit commun.

Ainsi, pour les accidents rendant inhabitable moins de 500 logements, l'indemnisation intégrale des victimes reste bien entendu possible. Si l'avance des fonds par l'assureur est susceptible d'être plus longue (nécessité d'une double expertise) et l'indemnisation moins complète (application des plafonds, des coefficients de vétusté et des franchises), la victime conserve la possibilité de s'adresser ensuite à l'entreprise responsable du dommage pour parfaire l'indemnisation, dans le cadre d'un recours en responsabilité devant le juge civil.

Pour les victimes non assurées, un dispositif a également été mis en place (art. L. 421-16 du code des assurances) : le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO)¹ est chargé de l'indemnisation des dommages immobiliers causés par une catastrophe technologique à l'habitation principale non couverte par un contrat d'assurance de dommages. Le législateur a ainsi tenu compte du cas des personnes n'ayant plus les moyens de se loger tout en réservant une indemnisation plus favorable à ceux qui ont souscrit une garantie, afin de ne pas introduire un biais en faveur de la non-assurance.

Les deux volets de ce dispositif n'ont jamais été mis en œuvre.

Cette garantie « catastrophes technologiques » ne cible pas un accident comme celui de Lubrizol puisque celui-ci n'a pas rendu inhabitable au moins 500 logements. Toutefois, l'objectif d'accélération des procédures d'indemnisation, qui est le socle de ce dispositif, pourra vraisemblablement être satisfait dans le cas de l'accident de Lubrizol :

- parce que les effectifs d'experts semblent suffisants pour absorber le nombre de dossiers à traiter qui est dix fois inférieur à celui de la catastrophe AZF ;

¹ Le fonds de garantie des assurances obligatoires (FGAO) a été créé en 1951 pour indemniser les victimes d'accidents de la circulation provoqués par des personnes non assurées ou non identifiées. Financé par la communauté des assurés, ses missions et ses compétences se sont élargies au fil du temps.

- et en cas de réussite du processus d'indemnisation amiable mis en place par l'entreprise Lubrizol.

Il convient donc de clarifier le régime applicable aux riverains indemnisables par leur assurance et à l'amiable. L'article L. 121-1 du code des assurances prévoit que « *l'indemnité due par l'assureur à l'assuré ne peut pas dépasser le montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre* » : ce principe de base, qui se ramène à l'interdiction de l'enrichissement sans cause, interdit en pratique à l'assuré de cumuler plusieurs indemnités. La commission d'enquête estime cependant nécessaire de préciser que **ce principe ne doit pas conduire à laisser à la charge de l'assuré le montant de la « franchise » qui figure dans la plupart des contrats d'assurance.**

Recommandation : clarifier le code des assurances (art. L. 121-1) pour garantir aux victimes la possibilité de bénéficier d'un remboursement amiable du montant de la « franchise » prévue dans le contrat d'assurance.

2. La démarche de Lubrizol : un précédent et un « test » pour la systématisation de procédures d'indemnisation volontaires encadrées par les pouvoirs publics et locaux.

Le processus d'indemnisation volontaire des victimes de l'accident industriel par l'exploitant Lubrizol est innovant. En effet, s'agissant en particulier du dispositif d'indemnisation des agriculteurs, il va bien au-delà d'un simple contrat signé entre l'exploitant industriel et les victimes de préjudices :

- sur le principe, ce mécanisme obéit au **principe pollueur-payeur** ;
- économiquement, il répond à l'exigence de rapidité de l'indemnisation et à la nécessité de ne pas fragiliser des professionnels dont les comptes risquent de virer « dans le rouge » ;
- son contenu, qui fait « la loi des parties », a été examiné et approuvé par les pouvoirs publics ;
- le suivi de son application fait l'objet d'un suivi par l'État.

Il est cependant demandé aux bénéficiaires de renoncer à toute action judiciaire ultérieure contre Lubrizol sauf, semble-t-il, pour les agriculteurs qui peuvent recevoir une indemnisation partielle « sans préjudice d'éventuels contentieux » portant sur des préjudices non encore indemnisés.

La commission d'enquête estime qu'une telle démarche peut donner naissance à des formes de droit souple et pragmatique, qui se rapprochent de la piste évoquée pour réguler la sous-traitance en cascade, avec des contrats types approuvés par décret sur une base législative.

a) Éviter les inconvénients de l'enlisement judiciaire et de l'engorgement des parquets

Les leçons du passé sur la réparation des dommages liés aux accidents industriels amènent avant tout à souligner la **longueur des procédures contentieuses**.

Ainsi, l'accident d'AZF a mis quinze ans à être jugé, même si le nombre et l'organisation des parties civiles a été particulièrement complexe avec près de 20 000 personnes concernées par le sinistre.

Pour sa part, l'accident de Lubrizol a donné lieu au dépôt de plus de 545 plaintes pour mises en danger de la vie d'autrui. De son côté, l'entreprise Lubrizol a annoncé avoir déposé plainte pour destruction par incendie. Compte tenu de la technicité des investigations à mener et du périmètre étendu de l'impact de l'accident, le parquet de Rouen initialement en charge de l'enquête judiciaire, s'est dessaisi au profit de trois juges d'instruction du pôle santé public du tribunal de grande instance de Paris.

Certains praticiens font observer qu'à la lumière du passé, la voie pénale dirigée contre l'exploitant peut aboutir, plusieurs années après, à un classement sans suite. Cependant le dépôt de plainte déclenche des expertises aux frais de l'État, ce qui n'est pas le cas dans une procédure civile.

Les **procédures amiables** permettent **une indemnisation beaucoup plus rapide** mais, selon les avocats entendus par la commission d'enquête, à elles seules, ces modalités volontaires de règlement d'un litige ont pour inconvénient **d'occulter les questions liées à la responsabilité**.

Le nombre de victimes de l'accident de Lubrizol est certainement inférieur à celui de la catastrophe d'AZF mais **le contexte judiciaire a changé** depuis vingt ans. Il se caractérise aujourd'hui par un engorgement croissant des parquets ainsi que des tribunaux avec, selon le diagnostic critique de certains syndicats, un tiers des magistrats qui se disent en souffrance dans une institution qui serait au bord de la rupture.

b) L'architecture du dispositif d'indemnisation volontaire : deux fonds d'aide pour les agents économiques et un traitement au cas par cas pour les particuliers

Le **montant global des indemnisations** envisagées par Lubrizol n'a fait l'objet que de supputations : un chiffre avoisinant **50 millions d'euros** a été le plus souvent cité sur le terrain et dans la presse, sans qu'il soit clairement précisé si ce montant doit couvrir les pertes et les dommages subis par les seuls agriculteurs ou s'il couvre également le secteur non agricole et l'indemnisation des collectivités territoriales.

Lors de son audition, la directrice générale de Lubrizol France a présenté l'architecture générale du dispositif d'indemnisation avec :

- un fonds pour les agriculteurs ainsi que les maraîchers ;
- un fonds pour les activités économiques et les collectivités ;
- et une procédure au cas par cas en faveur des particuliers qui peuvent envoyer directement leurs demandes à l'entreprise.

Le « fonds d'indemnisation agricole » s'analyse comme un processus contractuel encadré par l'État, qui, après avoir suspendu les ventes de produits agricoles pendant trois semaines, suit attentivement l'indemnisation amiable.

Le « fonds d'indemnisation agricole »

À la suite de l'incendie du 26 septembre le ministère de l'agriculture a suspendu la commercialisation de l'ensemble des productions agricoles situées dans une large zone couvrant 5 départements et 216 communes, pendant trois semaines. Un peu plus de 3 100 agriculteurs ayant une parcelle dans la zone de restriction ont pu être concernés, dont 425 éleveurs laitiers qui ont été amenés à détruire environ 12,5 millions de litres de lait.

Afin de compenser au plus vite les conséquences de l'incendie pour les agriculteurs, et sans préjudices d'éventuels contentieux, Lubrizol a mis en place un dispositif. Une **convention** a été signée le 25 octobre entre Éric Schnur, PDG monde de Lubrizol, Joël Limouzin, président du **fonds national agricole de mutualisation** du risque sanitaire et environnemental (FMSE)¹ et Dominique Delmas représentant de la société **Exetech, cabinet d'expertise missionné par Lubrizol** pour instruire les dossiers de demande d'indemnisation, vérifier la réalité des préjudices allégués et évaluer le montant des indemnités justifiées. Deux phases d'indemnisation sont prévues : la première porte sur les pertes directement liées aux mesures de restriction et de destruction des produits agricoles ; la seconde vise à réparer les pertes de marché ou de chiffre d'affaires, plus longues à chiffrer.

Comme l'avaient suggéré les représentants du monde agricole rencontrés à Rouen par la commission d'enquête, cet accord tripartite a été encadré par l'État : le contour de cette convention a été approuvé par le ministère de l'agriculture et le Premier ministre était présent lors de la signature du contrat.

À la mi-novembre 2019, 160 dossiers avaient été soumis par des agriculteurs sur le site internet dédié (81 en Seine-Maritime, 31 dans l'Oise, 26 dans

¹ Le Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE) : une auto-assurance des agriculteurs pour couvrir les préjudices causés par une pollution industrielle. À l'heure actuelle, on ne trouve pas, sur le marché de l'assurance, de garanties couvrant les exploitations agricoles contre les dommages environnementaux : la technique assurantielle n'est pas aboutie dans ce domaine et les agriculteurs n'auraient pas les moyens de souscrire de tels contrats. Pour pallier cette difficulté, le fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnementale (FMSE) - association agréée régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 - mobilise des financements publics et privés (cotisations des exploitations agricoles) pour compenser les pertes économiques dues aux crises sanitaires et environnementales.

l'Aisne, 19 dans la Somme, 3 dans le Nord) et les premiers versements ont commencé. Un mois après l'incendie, les éleveurs laitiers ont pu être payés de leur lait non commercialisé grâce aux avances du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) qui, par la suite, se fera directement rembourser par Lubrizol. **Début mars 2020, 1 100 dossiers avaient été déposés.**

Une réunion de suivi a été organisée sous l'égide du ministère de l'agriculture qui a souhaité une indemnisation rapide et au juste prix.

Les modalités de mise en œuvre de ce second fonds ont été mises au point avec les représentants de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations, la circulaire du 24 septembre relative à l'indemnisation des commerces de Biarritz à la suite du G7 ayant servi de cadre de référence.

Le fonds de solidarité en faveur des entreprises et des collectivités

La détermination des critères d'attribution de l'aide revient à Lubrizol, qui finance ce dispositif.

Ce fonds Lubrizol a été ciblé sur les préjudices subis par les **collectivités et établissements publics** de la « zone d'effets potentiels » : les 111 communes de la Seine-Maritime concernées par les restrictions agricoles, ainsi que celle de Petit-Quevilly, voisine directe de Lubrizol, les cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) associés, le conseil départemental de la Seine-Maritime, le conseil régional de Normandie, les bailleurs sociaux et les établissements de santé.

Sont également éligibles à ce fonds les **petites entreprises** - dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas un million d'euros dans le cas général et deux millions d'euros pour celles qui ont subi un impact sévère - **situées sur le territoire des 112 communes précitées**. Il s'agit prioritairement d'indemniser les petites entreprises qui ont constaté une forte baisse d'activité dans les jours suivant l'incendie. Par ailleurs, **toutes les entreprises - sans restriction de chiffre d'affaires - situées à moins de 500 m de Lubrizol** peuvent solliciter une réparation amiable.

Le fonds est susceptible d'intervenir sur les préjudices subis entre le 26 septembre 2019 et le 5 octobre 2019, pour couvrir :

- les dépenses exceptionnelles, comme les opérations de nettoyage à hauteur maximale de 5 000 euros pour les collectivités publiques et de 500 euros pour les entreprises ;

- et les pertes d'exploitation des entreprises, selon un barème d'aide journalière qui s'échelonne de 240 euros par jour pour une perte de chiffre d'affaire de 15 % à 800 euros par jour pour une perte de chiffre d'affaire supérieure ou égale à 50 %.

Pour chaque entreprise, le montant d'aide maximale est de 8 500 euros. Pour celles qui sont situées à moins de 500 m de Lubrizol, les modalités d'aide

pourront être revues à la hausse en fonction des recommandations des différents partenaires associés au comité de suivi.

Exetech a été retenu comme prestataire pour la collecte et l’instruction des dossiers. **La sollicitation du fonds vaut renonciation à un recours ultérieur contre Lubrizol France.**

Un contrat de fiducie conclu entre Lubrizol et la Caisse des dépôts et consignations confie à celle-ci la propriété des montants d’aide au fur et à mesure de l’instruction des dossiers et le soin de les verser directement aux bénéficiaires, dans un but de transparence.

Un comité de suivi, auquel participent les représentants de l’État et des collectivités territoriales, peut émettre des recommandations sur les modalités d’attribution.

c) Des soutiens publics renforcés

La **Région Normandie**, dès octobre 2019, a débloqué **5 millions d’euros** pour soutenir les exploitations agricoles et piscicoles dont l’activité a été touchée par l’incendie de Lubrizol, en indiquant de façon très précise qu’il s’agit d’une **avance remboursable plafonnée à 10 000 euros** pour chaque exploitation concernée par les retombées de suie provoquées par l’incendie.

Ensuite, en matière fiscale, des **dégrèvements de taxe foncière** sur les propriétés non bâties ont été accordés à des propriétaires d’exploitation agricole en raison des pertes de récoltes subies à la suite de l’incendie de Lubrizol. Interrogé sur ce point par la commission d’enquête, le ministre de l’action et des comptes publics a expliqué que ces dégrèvements, accordés conformément aux dispositions prévues à l’article 1398 du code général des impôts¹, ont été mis en œuvre par les directions départementales des finances publiques dans quatre départements, en liaison avec les directions départementales des territoires qui ont défini les taux de perte.

Au 30 mars, ces dégrèvements avaient concerné 214 communes pour un montant total de près de 5 millions d’euros, répartis entre 25 702 avis de taxes foncières, selon la décomposition ci-après :

Départements	Communes	Nombre d’avis taxe foncière dégrévés	Montant dégrèvements
Aisne	21	3 411	698 566
Oise	43	4 288	739 387
Seine-Maritime	111	13 777	2 739 618
Somme	39	4 226	779 357
Total	214	25 702	4 956 928

Source : ministère de l’action et des comptes publics en réponse au questionnaire de la commission

¹ Une association de contribuables s’est néanmoins émue que ces dégrèvements soient assurés par la collectivité nationale, par exception à l’application du principe pollueur-payeur.

En outre, à la même date, une demande de dégrèvement pour deux communes du département du Nord restait en cours d'instruction, pour un montant estimé à 46 600 euros.

Certaines organisations de propriétaires ruraux ont saisi la commission pour faire en sorte de répercuter cette économie sur leurs fermiers, lorsque le propriétaire n'est pas lui-même exploitant.

Enfin, l'accident de Lubrizol a nécessité un « **réglage fin** » **au niveau réglementaire**.

Il en va ainsi de l'adaptation transitoire du cahier des charges qui définit les conditions d'obtention de **l'appellation d'origine protégée (AOP) « Neufchâtel »**, fabriqué dans le pays de Bray. Dès l'accident, les vaches laitières ont été confinées : la durée habituelle du pâturage a donc été réduite. L'arrêté du 24 décembre 2019¹ a pris en compte cette mesure de précaution en abaissant, pour la seule année 2019 de six à cinq mois, la durée de pâturage minimale prévue par le cahier des charges, et de 80 % à 70 % la part minimale de fourrages provenant de l'exploitation.

Afin de compenser la baisse du chiffre d'affaires subie par les commerçants et le secteur touristique, le préfet de la Seine-Maritime a autorisé, par arrêté préfectoral, **l'ouverture des commerces** de Rouen et des 112 communes impactées par le nuage de fumée les **dimanches 5** et 12 janvier 2020. Cette disposition cible les commerces qui ne bénéficient pas de possibilités de dérogation à la règle du repos dominical. Des garanties ont été accordées aux salariés : seuls les volontaires ayant donné leur accord écrit à leur employeur peuvent travailler le dimanche concerné et le refus d'un salarié de travailler le dimanche ne constitue ni une faute ni un motif de licenciement.

3. Réparer plus efficacement l'ensemble des préjudices

a) Les limites de l'indemnisation amiable

Les voies amiables et de transactions ont l'immense avantage de permettre une indemnisation rapide, mais ne répondent pas à une demande croissante de voir la vérité établie et les responsables punis.

La principale limite de **l'indemnisation amiable** est la **renonciation contractuelle à toute action contre Lubrizol**, exigée en contrepartie de l'indemnisation amiable.

La seconde porte sur la **limitation du champ de la réparation au préjudice de court terme**. Or, beaucoup d'agriculteurs riverains de l'accident industriel subissent un préjudice d'image et une mévente de leurs produits malgré l'autorisation donnée par l'État de les commercialiser à nouveau.

¹ Arrêté du 24 décembre 2019 relatif à la modification temporaire du cahier des charges de l'appellation d'origine protégée (AOP) « Neufchâtel ».

En troisième lieu, les préjudices à moyen et long terme qu'ont pu subir la terre ou les animaux ne sont pas pris en compte.

Enfin, les atteintes à la santé à court, à moyen et à long terme soulèvent la **difficulté de preuve** du lien de causalité entre le dommage et l'accident de Lubrizol.

De façon générale, les victimes qui souhaitent emprunter la voie judiciaire doivent financer des procédures longues et coûteuses. Les particuliers sont ici en position d'infériorité évidente car ils ne disposent pas des mêmes moyens financiers que les pollueurs.

Les associations agréées de protection de l'environnement et les collectivités territoriales impactées peuvent agir contre l'exploitant d'une installation Seveso en réparation du préjudice écologique subi par leur territoire.

b) Perfectionner l'action de groupe pour parfaire l'indemnisation des riverains d'un accident industriel

L'action de groupe prévue dans notre droit **n'apparaît pas comme un outil bien adapté au cas d'un accident industriel.**

Introduite en France par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, l'action de groupe a été avant tout conçue pour permettre à des **consommateurs, victimes d'un même préjudice matériel**, de se regrouper par l'intermédiaire d'une association agréée et d'agir en justice en présentant un seul dossier et en étant défendus par un seul avocat.

Lors des travaux préparatoires de ce texte, le Sénat avait relevé que l'un des objectifs de cette action de groupe était de jouer **un rôle suffisamment dissuasif pour amener le professionnel à proposer une indemnisation rapide et amiable aux consommateurs.**

Par la suite, l'article 184 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a introduit une action de groupe ciblée sur la réparation des préjudices résultant de dommages corporels subis par des **usagers du système de santé**. Enfin, le titre V de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a créé un cadre légal commun aux actions de groupe en matière judiciaire et administrative, ainsi qu'une action de groupe en matière de **discrimination**.

Selon les praticiens interrogés par la commission d'enquête, l'action de groupe est un échec et ne fonctionne pas pour réparer les dommages matériels - qui nécessitent par exemple un travail de nettoyage des suies - subis par les particuliers. En revanche, les associations agréées de protection de l'environnement peuvent mettre en cause le préjudice écologique inscrit

dans le code civil¹ par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Rejoignant les arguments présentés par Mme Corinne Lepage, la commission d'enquête estime que dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice, pour éviter que les parquets puis les juges d'instruction soient noyés sous le poids des plaintes avec constitution de partie civile, **il serait souhaitable de reconnaître la possibilité de véritables actions de groupe prenant en compte des accidents comparables à celui de Lubrizol.**

Dans le droit en vigueur, tout riverain confronté à des retombées de suie peut intenter une action en trouble de voisinage devant le juge judiciaire afin de demander la remise en état de sa propriété ou de sa parcelle louée. Le succès d'une telle procédure n'implique pas de démontrer une quelconque faute mais simplement le lien de causalité entre la pollution causée par l'industriel et le préjudice anormal subi par le riverain. Théoriquement simple, une telle action implique des démarches qui peuvent être individuellement dissuasives : la possibilité de recourir à une action de groupe apporterait ici une simplification très opérationnelle.

Il est donc souhaitable d'adapter l'action de groupe pour qu'elle puisse efficacement bénéficier aux riverains ayant subi, en raison d'un accident industriel, des préjudices matériels et similaires de faible montant. Ceux-ci ne justifient pas de s'engager dans des procédures contentieuses individuelles et risquent, par ailleurs, de ne pas être indemnisables par les assurances en raison de l'application de la « franchise ».

De plus, il convient de surveiller l'application du mécanisme d'action de groupe en matière environnementale à Lubrizol (L. 142-3-1 CE) en examinant si des évolutions doivent être apportées pour, le cas échéant, ouvrir plus largement les procédures.

Recommandation : adapter l'action de groupe pour réparer efficacement les préjudices matériels de faible montant - en deçà des « franchises » - subis par les riverains en cas d'accident industriel.

Après épuisement des voies de recours interne, resterait la possibilité de recours devant la CEDH sur le fondement de l'article 8 sur le droit au respect de la vie privée et familiale, qui a déjà été utilisé pour définir un droit à vivre dans un environnement sain (Lopez Ostra 1994).

¹ Article 1246 du code civil : « Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer ».

c) Prendre en compte les conséquences économiques à long terme de l'incendie

L'accident industriel du 26 septembre a marqué le territoire rouennais. Les leçons qui en seront tirées devraient permettre d'impulser une reconstruction non pas à l'identique mais en franchissant un palier qualitatif, selon la stratégie que résume l'ONU par le sigle « BBB : *Build Back Better* ».

L'usine Lubrizol de Rouen et les modalités de sa réouverture

Le site Lubrizol de Rouen emploie 250 salariés dans son usine et 120 dans les services administratifs liés à son statut de siège social de Lubrizol France. L'ensemble des activités industrielles de Lubrizol France fournit, entre autres, la moitié des additifs fabriqués en Europe, réalise 1,1 milliard d'euros de chiffre d'affaires et emploie au total 700 salariés, avec les sites de Rouen, d'Oudalle près du Havre et de Mourenx près de Pau. Certains commentateurs ont relevé que l'usine de Rouen est l'une des seules à ne pas avoir été touchée par la grève de mai 1968.

L'usine rouennaise, à l'inverse du mouvement général de désindustrialisation, semblait jusqu'à présent dans une phase de croissance, comme en témoignent ses demandes auprès de la préfecture pour augmenter ses stocks de produits dangereux et ses négociations pour racheter les entrepôts voisins de Normandie Logistique.

La montée en puissance de son activité s'est accompagnée de plusieurs incidents industriels en 2013 et 2014 qui ont suscité 39 contrôles de la part de la Dreal par la suite et des investissements consacrés à la prévention des risques représentant plusieurs dizaines de millions d'euros par an.

Trois séries d'arguments économiques ont été mis en avant en faveur d'une réouverture rapide :

- Tout d'abord, une interruption de six mois conduirait inéluctablement les clients de l'entreprise à recourir à de nouveaux fournisseurs et serait synonyme d'arrêt pur et simple. Précisons que l'usine Lubrizol est certes une entreprise pétrolière mais les 300 à 400 additifs qu'elle fabrique sont également destinés au domaine médical, à la construction, à l'aéronautique.

- Ensuite, les conséquences d'un abandon d'activité seraient très lourdes pour le territoire puisque Lubrizol est, d'une part, le quatrième contributeur fiscal de la métropole rouennaise, à hauteur de 75 millions d'euros par an, et un grand donneur d'ordres en termes d'investissement, de maintenance et de sous-traitance. Le nombre d'emplois en jeu a été évalué à 2 200 en totalisant ceux de Lubrizol Rouen (370), des sous-traitants directs, les emplois indirects et les emplois induits. D'ores et déjà, l'incendie aurait provoqué localement l'arrêt de cinq sites et le recours au temps partiel dans 37 entreprises, ce qui témoigne du risque d'« effet domino » dans un secteur qui forme un écosystème.

- Enfin, les investisseurs français ou étrangers auraient pu recevoir un signal de défiance, puisque Lubrizol est une composante de l'histoire industrielle qui s'est nouée le long de l'axe Seine, avec 86 sites classés Seveso, représentant au total 200 000 emplois, ainsi qu'un enjeu majeur de développement et de

souveraineté. Le président de la chambre de commerce et d'industrie de Rouen Métropole a d'ailleurs rappelé que la Normandie est candidate pour accueillir une « *gigafactory* » pour la fabrication, le réemploi et le recyclage de batteries destinées aux véhicules électriques. Aujourd'hui la plupart des batteries ne sont pas fabriquées en Europe mais importées d'Asie. Or, un site de fabrication de batteries, c'est un site Seveso seuil haut.

Par ailleurs, selon le représentant de Lubrizol France, la délocalisation de l'entité productive de Rouen, qui est restée intacte, semble quasi impossible : « *ce type d'usine ne se déménage pas* », contrairement, par exemple, à une usine de machines-outils. « *C'est une installation très capitalistique où tout est interconnecté* ».

*

La réouverture engagée trois mois après l'incendie de l'usine présente trois principales caractéristiques :

- elle est partielle et ne porte que sur deux ateliers chargés de mélange de produits, c'est-à-dire des activités sans réactions chimiques et qualifiées de « banales » par l'exploitant ;

- elle s'accompagne d'une réduction drastique des stockages de produits finis conditionnés qui passent de 8 600 à 561 tonnes ainsi que des matières premières avec un volume réduit de 27 % à 89 % selon les types de produits ;

- enfin, sur la base du retour d'expérience de l'accident, des prescriptions supplémentaires en matière de sécurité incendie, au-delà des exigences réglementaires, sont mises en œuvre dans trois domaines : la détection incendie, l'extinction et les rétentions d'eau.

L'importance économique des implantations industrielles, comme celle de Lubrizol, est ainsi fondamentale. Elle doit cependant faire l'objet d'une information plus précise pour ne pas alimenter l'inquiétude socio-économique liée au risque de fermeture ou de délocalisation des unités de production. La commission d'enquête plaide pour une dynamique plus positive grâce à laquelle les bons résultats des entreprises s'accompagneraient d'un intérêt accru des riverains pour la culture du risque industriel. Inversement, en période de conjoncture difficile, la diffusion d'informations loyales est un impératif tout autant nécessaire en matière économique qu'en cas d'accident industriel.

*

Le 12 mai 2020, Lubrizol a formulé une nouvelle demande de reprise d'activité « *allant au-delà de la reprise d'activité partielle* » autorisée en décembre 2019.

Plus précisément, l'entreprise a demandé à pouvoir redémarrer l'exploitation des unités de production des produits intermédiaires (dispersants) et de « *mettre en service la zone de réchauffage et de stockage ISO CONTAINERS* ». En réponse à la commission d'enquête, Lubrizol a par ailleurs expliqué ne pas avoir présenté de demande de redémarrage de l'unité ZDDP¹ car celle-ci « *devra faire l'objet d'une mise à jour de sa notice de réexamen remise aux services de la Dreal avant d'envoyer toute reprise d'activité* ».

¹ Dialkyldithiophosphate de zinc, type d'additif pour lubrifiants.

Si elle était accordée, **cette nouvelle reprise se traduirait par la réouverture de la quasi-totalité des activités**, à l'exception de l'atelier « *anti-oxydants* », où s'était produit, en 2013, une fuite de mercaptan, et **sans stockage important**.

Cette demande supplémentaire de réouverture du site sera soumise à l'avis du Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) de la Seine-Maritime, *a priori* en juillet prochain.

Dans le cas de Lubrizol, il est évidemment trop tôt pour dire si l'entreprise parviendra à restaurer l'image de « *bon voisin* » et de « *membre de la communauté* » évoquée par son président, Eric Schnur, lors de son audition, le 22 octobre 2019.

Près d'un an après incendie, il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences économiques de long terme, surtout compte tenu de la crise sanitaire qui s'est produite depuis. Les études économétriques montrent que l'attractivité d'un territoire reflété par les prix de l'immobilier n'est pas affectée par les accidents industriels inhabituels.

D'après l'étude économique réalisée en 2013 sur la **relation entre les risques industriels et le prix des logements** (Revue économie et statistiques n° 460, 2013), « *un éloignement additionnel de 100 mètres d'une installation dangereuse augmente le prix du logement d'environ 1 % près de Dunkerque et de 1,5 % près de Rouen* » mais tel n'est pas le cas dans d'autres villes comme Bordeaux.

En l'absence d'accident, certains acteurs locaux craignent que la seule mise en place d'un PPRT ou l'extension de son périmètre ne diminue la valeur des logements situés dans les zones exposées. Or les études économiques montrent que cet effet est très limité.

On aurait pu, en revanche, envisager que les acheteurs puissent prendre en considération l'aspect positif du régime d'assurance des catastrophes technologiques créé par la « loi Bachelot » qui garantit, le cas échéant, d'éviter de longues procédures juridiques aux victimes et de couvrir les risques de non-identification et d'insolvabilité de l'industriel responsable.

Cependant, les résultats de cette étude indiquent que la diminution du prix des logements du fait de leur proximité avec les industries dangereuses n'est modifiée ni par les incidents locaux, ni par les dispositifs d'information, ni par la mise en place du régime d'assurance. Ceci suggère que les prix de l'immobilier reflètent déjà le risque industriel perçu par les ménages, en particulier sur les sites ou les industries à risque sont présentes depuis des décennies.

Une telle conclusion va dans le même sens que les mesures statistiques démontrant une **reprise au bout de quelque mois de l'attractivité touristique des territoires frappés par des événements exceptionnels**.

Peu de données sont disponibles sur les accidents industriels mais, par exemple, selon les retours d'expérience de l'Office du tourisme et des Congrès de Paris publié en décembre 2015, les attentats ont généralement un fort impact immédiat sur la fréquentation touristique puis, sauf cas exceptionnel, on constate une reprise dans les six à douze mois qui suivent. Une étude de décembre 2015 du *World travel and tourism council*, menée dans 32 pays affectés par des crises majeures entre 2001 et 2014, a évalué le temps moyen nécessaire pour qu'une destination retrouve son niveau d'activité touristique après différents types de catastrophes. Elle évalue ce temps à 13 mois consécutivement à une attaque terroriste, 21 mois après une épidémie, 24 mois après un désastre environnemental – principalement lié au temps de reconstruction des infrastructures – et 27 mois après des troubles politiques. Par exception, à la suite des attentats de New-York le 11 septembre 2001, il a fallu attendre 2005 pour que le nombre des touristes internationaux retrouve un niveau équivalent à celui de 2000.

Par ailleurs, l'indemnisation devra **prendre en compte les atteintes au patrimoine.**

La contribution écrite de l'association rouennaise de défense du patrimoine « La Boise de Saint-Nicaise », rappelle que Rouen est, avec Paris et Nancy, une des villes françaises qui concentrent le plus de monuments inscrits ou classés au kilomètre carré. Dans sa contribution, l'association souligne que « *la situation de son patrimoine monumental, exposé aux agressions de la pollution, au manque d'entretien et de fonds pour le restaurer, était déjà inquiétante avant l'accident Lubrizol. L'abbatiale Saint-Ouen, édifice de la taille d'une cathédrale et à la charge de la commune, atteste à elle seule de l'état général du patrimoine rouennais : ce dernier tombe littéralement en morceaux* ». Or le surcroît d'émanations soufrées fixé sur les bâtiments dès les premiers jours suivant l'accident de Lubrizol par une pluviométrie abondante, amplifie un phénomène chronique et irréversible de nécrose de la pierre et du béton, en plus d'attaquer les vitraux anciens.

Quel coût supplémentaire la pollution accidentelle liée à l'incendie de Lubrizol va-t-il entraîner ? Les collectivités publiques, déjà fortement sollicitées, parviendront-elles à dégager des moyens supplémentaires, dans un contexte marqué par la baisse des dotations de l'État ? Le régime d'indemnisation à l'amiable mis en place est-il adapté à la couverture de ce préjudice qui pourrait ne se manifester qu'à long terme ? Autant de questions qui restent aujourd'hui en suspens et qui justifieraient que la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) et les associations de défense du patrimoine soient pleinement associées aux structures de suivi des conséquences de l'accident.

B. APPLIQUER LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION AU SUIVI SANITAIRE DES POPULATIONS EXPOSÉES

La phase post-accidentelle, toujours en cours début juin 2020, vise à mesurer l'impact à moyen et long terme sur l'environnement et sur la santé de la population. **Plusieurs questionnements importants entourent le lancement de ce suivi.**

1. Les initiatives lancées à ce jour par Santé publique France : des mesures de portée limitée et retardées par la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19

Les calendriers initialement annoncés des actions de suivi sanitaire des populations touchées par l'incendie de l'usine Lubrizol ont été décalés dans le temps. Ces actions subissent désormais nécessairement le contrecoup de l'état d'urgence sanitaire lié à l'épidémie de Covid-19.

Très rapidement après l'incendie de l'usine Lubrizol, les autorités de santé ont indiqué qu'une étude de santé déclarée en population serait lancée en mars 2020. Cette échéance paraissait déjà éloignée de la date de l'accident et était présentée par les autorités sanitaires comme la conséquence de la complexité du processus d'élaboration de l'enquête. Ainsi, lors de son audition, le directeur général adjoint de Santé publique France avait notamment évoqué la consultation préalable d'un comité de protection des personnes (CPP¹) puis le recueil de l'avis de la commission nationale informatique et libertés (CNIL).

Bien que paraissant déjà bien éloignée de l'accident, l'échéance de mars 2020 a été reportée quelques jours seulement avant la date initialement prévue. Interrogée sur ce point par la commission, Santé publique France, par courrier du 21 avril 2020, a expliqué que *« le respect de ce délai ne permettait pas de garantir une méthodologie rigoureuse, de répondre aux obligations réglementaires et d'assurer une concertation de qualité avec les parties prenantes »*. **Un décalage au mois de juin a donc été décidé en février 2020.**

Par le même courrier, la direction générale de Santé publique France **a apporté plusieurs précisions sur l'état d'avancement des études qu'elle s'est engagée à mettre en place après l'incendie.**

Le suivi sanitaire des populations exposées à l'incendie de l'usine Lubrizol, tel qu'initialement envisagé, distingue **deux publics** et, selon ce dernier, **trois méthodes d'investigation**. Les deux publics se composent des salariés des entreprises Lubrizol et Normandie Logistique et les pompiers

¹ Créés par la loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, les Comités de protection des personnes (CPP) sont chargés d'émettre un avis préalable sur les conditions de validité de toute recherche impliquant la personne humaine. Ils se prononcent sur les conditions dans lesquelles le promoteur de la recherche assure la protection des personnes et notamment des participants, sur bien-fondé et la pertinence du projet de recherche et sur sa qualité méthodologique.

professionnels directement exposés au feu d'une part et du reste de la population générale d'autre part. Les trois méthodes retenues sont **l'étude de santé déclarée**, le **suivi épidémiologique** et **l'enquête de biosurveillance**.

Ces trois outils, aux modalités et aux objectifs distincts, sont différemment déployés selon le public visé, comme l'indique le tableau ci-après.

Les publics et les méthodes du suivi sanitaire

Outil	Objectif	Public
Enquête de santé déclarée	Décrire, à l'aide d'un sondage, les impacts liés à l'incendie, et consécutifs à l'ensemble des expositions, nuisances et stimulus subis par la population pendant et dans les suites de l'incendie.	Population générale des 215 communes exposées à l'incendie
Suivi épidémiologique	Détecter de façon permanente, à l'aide de bases de données spécifiques, les événements sanitaires touchant une population cible	Population des professionnels exposés
Enquête de biosurveillance	Lancer une étude d'évaluation environnementale visant à mesurer la présence de certains composants et à estimer leur impact sur la santé humaine	Population générale, selon les zones concernées par l'enquête

Source : Santé publique France

Des trois outils décrits par Santé publique France, **seule l'enquête de santé déclarée a vu son maintien confirmé malgré l'état d'urgence sanitaire, y compris dans son calendrier fixé préalablement au déclenchement de l'épidémie liée au Covid-19**. Le principal objectif de cette enquête est, selon les propres termes de l'agence, de « *comprendre les troubles anxieux et les troubles du sommeil* »¹ dont les populations exposées peuvent encore être victimes.

Son lancement a donné lieu à la formation d'un « *groupe santé* » au sein du comité local de transparence et de dialogue (CTD), dont la mission consiste à élaborer, sous la coordination de M. Marcel Calvez, professeur de sociologie à l'Université de Rennes, le protocole scientifique d'interrogation des personnes enquêtées. Une fois élaboré, ce protocole doit être soumis à la vérification d'un comité technique d'appui placé auprès de Santé publique France.

Une « *pré-enquête* » **qualitative** s'est déroulée en février 2020, avec pour objectif de recueillir par entretien les préoccupations en termes de santé

¹ Audition du 7 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191104/ce_lubrizol.html#toc4

et les attentes des personnes habitant les communes touchées par l'incendie. Ces résultats, qui ont vocation à constituer l'amorce de l'enquête de santé, ont été présentés le 9 mars 2020 au « groupe santé » du CTD, avant d'être transmis le 25 mars 2020 au comité technique d'appui, réuni pour la première fois à cette occasion. Ce comité a vocation à « *apporter aux équipes de Santé publique France un soutien scientifique dans des domaines d'expertise spécifiques au projet : Toxicologie, Bio surveillance, Métrologie – Épidémiologie – Santé déclarée et qualité de vie – Déterminants sociaux de la santé mentale – Santé travail – Sociologie des crises* ». Il a pour rôle de « *valider ses choix scientifiques et aider à l'interprétation des résultats et à la formulation de propositions et actions de santé publique issues des travaux menés* »¹.

Les résultats de cette pré-enquête ont été transmis à la commission par courrier du 25 mai 2020.

Les résultats de la pré-enquête qualitative

La pré-enquête qualitative a été réalisée sur un échantillon de **44 personnes**, prélevé dans quatre communes diversement touchées par l'incendie : Le Petit-Quevilly, Bois-Guillaume, Préaux et Buchy. Ses objectifs étaient de documenter plus précisément, auprès des populations directement exposées, le vécu de l'événement, la description de ses effets ainsi que les attentes en matière de gestion sanitaire.

De façon générale, il ressort de cette étude que l'incendie de l'usine Lubrizol a été vécu comme un **événement traumatique**, particulièrement par les habitants du Petit-Quevilly, commune limitrophe de Rouen, et que les **craintes encore perceptibles** parmi les populations exposées ont été fortement amplifiées par le **sentiment d'une communication sanitaire délibérément lacunaire**.

Les participants à l'étude sont « *nombreux à ressentir, et à se plaindre, d'un manque de considération de la part des pouvoirs publics et témoignent in fine d'une défiance généralisée à l'égard de la parole publique* ». Surtout, « *une forme de stress latente, se cristallisant autour d'inquiétudes relatives aux effets de l'accident à court et long terme et particulièrement aux potentiels risques de cancer* » persiste encore aujourd'hui.

¹ Courrier du 21 avril 2020 de Santé publique France. Le comité d'appui thématique est constitué de : Anne Maître, toxicologue, professeur des universités, responsable de l'unité de toxicologie professionnelle et environnementale ; Jean-Claude Pairon, médecin du travail, professeur des universités, responsable de l'unité pathologies professionnelles et environnement santé travail ; Robert Garnier, médecin toxicologue, ancien responsable du centre anti poison de Paris, membre du groupe bio métrologie de l'Anses ; Olivier Borraz, sociologue, directeur du centre de sociologie des organisations à l'IEP de Paris ; Maria Melchior, épidémiologiste, directeur de recherche à l'Inserm, spécialisée en santé mentale et Alain Lepiège, professeur des universités au département d'histoire et de philosophie des sciences de l'université Paris Diderot, spécialiste de la santé déclarée et de la qualité de vie.

Fin avril, en réponse à la commission d'enquête, Santé publique France avait indiqué que le **lancement de l'enquête proprement dite**, initialement prévu pour mars 2020 restait fixé à juin en dépit de la « *crise Covid-19* », pour une première publication *a priori* prévue pour septembre 2020. **À nouveau sollicitée par la commission, le 25 mai 2020, la direction générale de Santé publique France a livré de nouveaux éléments sur le calendrier de réalisation de cette enquête.**

L'état d'avancement de l'enquête de santé au 25 mai 2020

Le protocole de l'enquête de santé en population générale intitulée « **Santé post incendie 76 : une étude à l'écoute de votre santé, incendie industriel du 26 septembre 2019** » est finalisé. Après l'avis d'opportunité favorable du conseil national de l'information statistique (CNIS) rendu le 9 décembre 2019, il a été déposé le 29 avril 2020 au comité du label de la statistique publique, dont la décision devrait être rendue le 11 juin, ainsi qu'au comité du secret statistique, pour un examen le 22 juin.

L'étude vise à inclure **5 000 personnes** et reposera sur un tirage au sort réalisé par l'INSEE dans les fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fideli) situés dans la zone exposée à l'incendie, ainsi que dans une zone témoin située au Havre « *afin de prendre en compte l'effet lié à la crise covid-19* ».

Une phase pilote (test du questionnaire sur une centaine de personnes de communes limitrophes de la zone d'étude) est prévue pour le début du mois de juin. Le tirage au sort devrait avoir lieu pour sa part lors de la première quinzaine de septembre 2020, pour un début de collecte en octobre, **soit plus d'un an après l'incendie.**

Comme l'indique la directrice générale de Santé publique France dans son courrier, « *plusieurs éléments nous poussent à essayer d'initier la collecte plus précocement : l'attente sociale de cette enquête est forte et une mise en œuvre avant la date anniversaire de l'incendie [souhaitable]* ».

On ne peut que partager cet empressement. Bien que la matière très technique échappe au périmètre de la commission d'enquête, **l'important délai de mise en œuvre d'un enquête de santé déclarée** (trois organismes consultés pour des avis rendus plusieurs mois après les faits, avant même le déclenchement de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19) soulève des interrogations : ce protocole préparatoire paraît d'autant plus excessif que les résultats de l'enquête de manqueront pas de comporter des **biais liés à la superposition des crises sanitaires** (Lubrizol et Covid-19).

Par ailleurs, la **dénomination** de l'enquête de santé peut laisser perplexe : elle **ne comporte nulle part le nom de « Lubrizol »**, pourtant indissociable de l'accident.

Malgré l'intérêt indéniable qu'elle présente, cette enquête s'expose à un risque de taille : elle vise avant tout à appréhender le ressenti des populations. Elle ne retient que la « **santé perçue** », au détriment de la donnée plus exhaustive de la « **santé déclarée** »¹. En effet, « *la santé déclarée requiert généralement de la part des participants de rapporter si un professionnel de santé leur aurait annoncé tel ou tel diagnostic au cours d'une période donnée. Il ne s'agit donc pas de leur demander de porter un jugement subjectif quant à leur état général de santé* ». Ainsi, les données recueillies au cours de cette enquête de santé déclarative seront essentiellement subjectives et **ne fourniront donc pas aux pouvoirs publics un état général objectif de la santé de la population exposée**.

Le suivi épidémiologique des professionnels exposés, relève pour sa part du **groupe d'alerte en santé-travail** (GAST), activé sur demande de la Cellule d'intervention en région (CIRE) de l'ARS de Normandie. Dans chaque région, le GAST, composé de spécialistes des risques pour la santé d'origine professionnelle et d'épidémiologistes, a pour mission d'assurer le traitement des signalements d'événements de santé inhabituels en milieu professionnel, en menant des investigations ou en émettant des recommandations.

Après s'être réuni à trois reprises, le GAST n'a pour l'heure abouti à aucune conclusion en raison du défaut de certaines données, notamment issues de l'évaluation quantitative des risques sanitaires (cf. *infra*). Selon Santé publique France, ce groupe, « *constitué en grande partie de professionnels de santé très impliqués dans la crise du Covid-19, ne peut pas fonctionner actuellement* »².

Enfin, **la réalisation de l'enquête de biosurveillance évoquée par Santé publique France est conditionnée à la production de résultats de prélèvements environnementaux**. Contrairement aux deux précédentes actions de suivi sanitaire, le lancement de celle-ci, pourtant fortement attendu et réclamé par la population exposée, reste **suspendu à la satisfaction de plusieurs critères**, dont il conviendra de discuter la pertinence.

Aux questions formulées par la commission d'enquête sur ce manque éventuel, Mme Agnès Buzyn, alors ministre des solidarités et de la santé, avait apporté deux éléments de réponse :

- en premier lieu, Santé publique France, à qui incombe une mission générale de biosurveillance, disposerait déjà d'outils de droit commun, suffisants pour l'assurer, qui ne nécessitent pas de déclinaison spécifique au cas Lubrizol : « *la surveillance des populations [...] est très étroitement effectuée par Santé publique France. Tous les registres sont en éveil – cancers, maladies rares.*

¹ Point souligné notamment par l'épidémiologiste Émilie Council, lors de son audition, le 12 décembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191209/ce_lubrizol.html#toc5

² Courrier du 21 avril 2020.

Ils couvrent tout le territoire national. [...] Santé publique France est évidemment accompagnée dans sa montée en charge. Les registres existent. On ne va pas en créer de nouveaux » ;

- en second lieu, pour justifier la conditionnalité de l'enquête de biosurveillance, la ministre a indiqué que son opportunité devait reposer sur la **constatation préalable de son caractère nécessaire**, lui-même étayé par des éléments scientifiques tangibles et certains : « *il pourrait même y avoir une enquête de biosurveillance, afin de vérifier si, par rapport à un toxique donné, il faut rechercher une maladie particulière mais, pour l'instant, nous n'avons pas de piste. Il faudrait qu'on sache quels produits sont réellement dans l'environnement. Nous ne trouvons rien d'anormal et on ne sait donc quoi rechercher* »¹.

L'opportunité du suivi sanitaire ne repose-t-elle pas, à leurs yeux, sur des postulats méthodologiques trop restrictifs ? L'outillage actuel de Santé publique France en traitements de données de santé n'est-il pas, contrairement aux propos de la ministre, largement insuffisant pour assurer un suivi épidémiologique convenable ? Telles sont les deux questions aujourd'hui posées.

2. L'opportunité du suivi sanitaire en question : les réserves méthodologiques du ministère de la santé

Comme cela a été précédemment relevé, la ministre des solidarités et de la santé a précisé que le suivi sanitaire des populations exposées devait subir un **préalable méthodologique en trois étapes successives** :

- la « *première étape* » a consisté pour les principaux experts sanitaires (ATMO Normandie, Ineris, Anses) à « *identifier les contaminants susceptibles de s'être formés à l'occasion de l'incendie* ». Cette première phase, exécutée par les experts sanitaires sur commande des gestionnaires de crise, s'est appuyée, dans l'ignorance de la liste des produits stockés sur le site, sur une **liste générale de produits cancérigènes connus**.

Au-delà de l'objectif immédiat de préparer le suivi sanitaire de moyen terme, elle a également pu déterminer **l'opportunité du maintien ou de l'enclenchement de mesures de gestion prises à titre préventif** (sur les produits agricoles ou sur l'eau) ;

- la « *deuxième étape* », dite de « *surveillance environnementale* » consiste à « *mener une campagne ciblée de prélèvements dans les sols et dans les végétaux pour rechercher des contaminants dans ces milieux* ». Cette phase, plus prospective que la première, s'appuie sur une **connaissance plus fine des produits ayant brûlé lors de l'accident** - la liste ayant finalement été fournie par l'exploitant le 2 octobre 2019 ;

¹ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizon.html#toc4

- la « troisième étape », dite « *évaluation quantitative des risques sanitaires* » (EQRS), conclura alors à l'impact sanitaire potentiel. En fonction de ses conclusions, une enquête de biosurveillance pourra alors être lancée.

Aux termes de l'article L. 5212-20 du code de l'environnement, **la surveillance environnementale et l'EQRS peuvent être prescrites par le préfet à l'exploitant d'un site industriel** lorsqu'elles résultent d'un accident ou incident survenu dans l'installation.

a) Une méthodologie du ministère problématique

Les enquêtes toxicologiques commandées par le ministère de la santé aux experts sanitaires ont couvert plusieurs champs : l'air, l'eau, les sols et les productions agricoles. **Les avis rendus par ces experts au cours de la phase d'urgence ne constituent pas des évaluations de risques sanitaires¹, à impact nécessairement prospectif, mais des analyses de présence instantanée de certains polluants, dont on ne savait pas encore s'ils résumaient toutes les substances ayant brûlé.** C'est à ce titre que le ministère ne les considère pas comme pouvant immédiatement fonder le lancement d'un suivi sanitaire.

À l'heure actuelle, seul ATMO Normandie, chargé par ailleurs d'une mission de surveillance continue de la qualité de l'air, s'est engagé dans une évaluation diachronique de l'air après l'incendie de l'usine Lubrizol. Les autres avis, rendus par l'Ineris et l'Anses n'ont pas vocation à se substituer à l'étape de surveillance environnementale, qui, selon le ministère, doit **seule déterminer l'opportunité d'un suivi sanitaire.**

Cette démarche, à la progressivité obligatoire, présente le risque d'un **flottement dommageable sur l'opportunité du lancement du suivi sanitaire à moyen terme** : ce dernier se voit suspendu à la réalisation ultérieure d'enquêtes pouvant prendre plusieurs semaines, alors qu'un principe de précaution pourrait commander de prendre certaines mesures dans des délais beaucoup plus brefs.

Par ailleurs, appuyer la décision d'un suivi sanitaire sur les conclusions d'une surveillance environnementale à venir reviendrait à **ne tenir qu'imparfaitement compte des différents avis rendus par ATMO, l'Ineris et l'Anses** qui, bien que réalisés dans un contexte d'urgence, comportent suffisamment d'éléments de nature à justifier le lancement immédiat d'un tel suivi.

Il y a pourtant plus préoccupant : bien que les analyses toxicologiques menées durant la phase aiguë par les experts sanitaires ne participent pas directement, selon la doctrine du ministère, à la décision de lancement du suivi sanitaire, la ministre des solidarités et de la santé a procédé à leur invocation fréquente, **tant que ces analyses militaient contre le lancement de ce suivi.**

¹ L'Anses en fait explicitement mention au sein de chacun des avis qu'elle a rendus.

En effet, en contradiction manifeste avec la démarche méthodologique adoptée, la ministre a émis des doutes sur l'opportunité d'un suivi sanitaire à moyen terme sur le seul fondement des **analyses de la phase aiguë réalisées par les experts sanitaires, qui n'ont pas « retrouvé de polluants au-dessus des seuils de contamination habituelle de l'environnement »**¹, alors même que les résultats de la phase de surveillance environnementale n'ont pas tous été livrés.

b) *L'état d'avancement de la surveillance environnementale*

Le champ couvert par la phase de surveillance environnementale s'est déduit d'une note de l'Ineris² du 4 octobre, après qu'il a procédé à l'examen attentif des **fiches de données de sécurité (FDS)** relatives aux produits stockés dans l'usine Lubrizol. Cette note conclut à l'absence de nécessité d'étendre la liste des substances à vérifier par rapport à la liste initialement dressée par les experts sanitaires au cours de la phase aiguë, et **l'opportunité de définir le plan de surveillance environnementale sur la base de ce qu'avaient préalablement défini les experts sanitaires.**

Rassurantes *a priori* pour la pertinence des résultats de la phase aiguë, les conclusions de cette note sont en partie contestées par le professeur Picot qui, au cours de son audition, a affirmé que les FDS transmises étaient « *totale­ment inexploitable­*s »³ : les huiles industrielles présentes dans l'usine y étaient exclusivement présentées sous la forme de « mélanges » individualisés, **alors qu'il aurait fallu les classer selon leurs composants (azote, soufre, phosphore).**

Sur cette base, par deux arrêtés préfectoraux du 14 octobre 2019, Lubrizol et Normandie Logistique se sont vus chargés de la réalisation de la phase de surveillance environnementale et de l'EQRS. À l'issue de leur production, ces documents devraient faire l'objet d'une **contre-expertise par l'Ineris et l'Anses, afin de garantir leur impartialité.**

La surveillance environnementale réalisée par l'exploitant : point d'étape

Le périmètre de la surveillance environnementale imposée à l'exploitant par l'arrêté du 14 octobre prescrit une « *surveillance des eaux souterraines* » (art. 2), une campagne de « *prélèvements dans les sols, de végétaux dans les jardins potagers, d'herbes dans les prairies ou les pâturages* » (art. 3) ainsi qu'un « *suivi de la qualité de l'air* » (art. 4). Il vise **215 communes**, dont les 112 communes visées par les restrictions sanitaires de mise sur le marché de productions animales.

Le **premier rapport (« phase 0 »)**, rendu le **8 novembre**⁴, concerne les « *prélèvements et analyses de sols superficiels* » et publie les résultats de 16 communes ;

¹ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

² Ineris, Note Ineris-DRC-19-200506-07144A, 4 octobre 2019.

³ Audition du 20 janvier 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/ce_lubrizol.html#toc2

⁴ Par le cabinet Burgeap, du groupe Ginger.

il conclut à l'absence d'impact significatif du panache. Il signale également quelques dépassements du bruit de fond local en métaux (plomb, zinc et mercure) dans l'agglomération de Rouen, sans distinguer la part du bruit de fond lié à l'environnement industriel et la part éventuelle de l'incendie. Première conclusion : *« il ne semble donc pas y avoir de marquage significatif de l'incendie sur les sols »*.

Le **deuxième rapport (« phase 1 »)**, rendu le **25 janvier**¹, élargit l'analyse à 23 communes et les prélèvements aux sols et végétaux. Concernant les fruits et légumes prélevés, aucun dépassement des teneurs réglementaires (hormis le plomb, qui n'était pas compris dans les produits ayant brûlé au cours de l'incendie) n'a été observé. Pour ce qui regarde les sols, l'étude conclut, pour la zone comprenant la ville de Rouen et sa proximité, à une « vulnérabilité » potentielle pour le benzoapyrène (qui appartient à la famille des hydrocarbures aromatiques polycycliques), qui peut **indiquer une « ingestion accidentelle de sols significative »**. L'étude indique que les données produites ne le sont qu'à titre provisoire et qu'il conviendra de *« diminuer les incertitudes »* et de *« traiter plus en détail certains cas particuliers »*. La préfecture de la Seine-Maritime se montre prudente quant à l'interprétation de ces résultats, précisant qu'ils ne permettent pas, à eux seuls, *« de savoir si l'incendie du 26 septembre 2019 est la cause de détérioration au benzoapyrène de l'état de certains sols et végétaux »*.

Le rendu progressif des résultats de la surveillance environnementale dresse un **panorama évolutif qu'il convient de suivre soigneusement**. Lors de son audition par la commission d'enquête, qui précédait pourtant de quatre jours le rendu du rapport de la « phase 1 », le professeur André Picot, président de l'association Toxicologie chimie, s'était « étonné » au constat qu'on n'avait pas trouvé de benzoapyrène (B(a)P) dans les premières analyses *« alors qu'il est présent dans les suivantes »*².

Sur ce point, **l'interprétation de l'état des milieux (IEM)**, telle que présentée par le préfet de la Seine-Maritime en lien avec le SIRACEDPC, le **19 mai 2020**, montre en effet une *« vulnérabilité du sol »*, sans corrélation spécifique avec l'incendie Lubrizol. Les concentrations en benzoapyrène *« semblent liées à des sources locales et/ou historiques mais sans lien avec l'incendie du 26 septembre 2019 »*. Lubrizol note pour sa part que *« les niveaux ont tendance à augmenter sur les zones les plus éloignées de l'incendie, ce qui est en contradiction avec l'impact attendu et modélisé de l'incendie, qui fait apparaître des dépôts plus élevés dans les zones 1 et 2, plus proches des sites Lubrizol et NL Logistique. Cette observation conforte l'absence de corrélation avec l'incendie sur le milieu Sols pour le B(a)P »*.

La même IEM identifie une autre vulnérabilité du sol concernant la teneur en plomb *« dont l'origine est liée à une pollution historique au regard du passé industriel de ce territoire sans lien direct avec l'incendie »*.

En outre, pour les **végétaux**, l'IEM indique que *« des incompatibilités ponctuelles apparaissent sur les 3 zones testées pour le plomb et sur 2 d'entre elles pour l'arsenic, ce qui représente un impact sur 40 communes (dont Rouen) sur les 112 évaluées »*. Elle conclut que *« ces produits n'étant pas présents sur les sites incendiés et ne*

¹ Par le cabinet Ramboll.

² Audition du 21 janvier 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/ce_lubrizol.html#toc2

pouvant pas être issus de la combustion des produits concernés, leur présence dans cette matrice végétale ne peut non plus être imputée à l'événement du 26 septembre dernier ».

Cependant, à ce jour, **aucun rapport d'étape de surveillance environnementale n'a encore été rendu par l'exploitant sur la surveillance des eaux souterraines ou sur la qualité de l'air**. Cette absence est d'autant plus surprenante que l'arrêté du 14 octobre 2019, cité en visa de l'IEM du 19 mai 2020, fait explicitement mention de **ces deux milieux, sur lesquels les données continuent de manquer**.

Par ailleurs, il est pour le moins regrettable que, pour reprendre les termes mêmes de l'IEM, « *une programmation de nouveaux prélèvements* » ait dû être engagée pour les **communes des Hauts-de-France**, « *à la suite d'une perte des échantillons prélevés par le laboratoire en charge de leur analyse* ».

Parallèlement à l'enquête sur surveillance environnementale dont sont chargés les exploitants, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de la Seine-Maritime a conduit **deux campagnes de suivi de la qualité des eaux de deux sites spécifiquement susceptibles d'être réceptacle et lieu de concentration de polluants** : la darse (lieu de déversement en Seine des eaux d'extinction) et la station d'épuration Émeraude (qui traite les effluents du réseau d'assainissement de Rouen). Les résultats de ces campagnes ont été rendus le **18 février 2020**.

Les résultats des campagnes de suivi de la darse et de la station Émeraude

Concernant la darse : les observations visuelles en Seine n'indiquaient pas de traces de pollution hors de la darse, observations confirmées depuis par les analyses. L'efficacité du barrage et la configuration de la darse ont donc permis le confinement de la nappe polluante dans une petite zone, limitant ainsi l'impact sur la Seine. L'ensemble des résultats issus des prélèvements de sédiments permet d'affirmer que les incendies ont eu un impact certain sur la qualité des sédiments, mais limité à la zone de la darse.

Concernant la station d'épuration Émeraude et notamment la qualité des eaux ruisselées du réseau d'assainissement (boues) : bien qu'il n'y ait pas de dégradation liée à cette station d'épuration en particulier, les résultats indiquent un **impact éventuel de l'incendie sur les boues des autres stations**, plus éloignées de l'incendie et situées sous le panache, dont les concentrations en polluants estimées par l'Ineris sont plus faibles et qui, elles, **feront l'objet d'un épandage agricole à partir de fin février 2020**.

Ainsi, des prélèvements de boues ont été réalisés du 9 au 13 janvier 2020 sur les 18 stations d'épuration situées sous le panache en Seine-Maritime. Les résultats en sont encore attendus à ce jour. Ils devraient permettre de connaître la qualité des boues (métaux, HAP, dioxines-furanes) et de vérifier leur innocuité pour les terres agricoles.

Source : DDTM

c) *Le critère nécessaire de la décision ministérielle : une certitude scientifique sur les risques, impossible à établir à ce jour*

La ministre des solidarités et de la santé a affirmé à la commission d'enquête que « *tant que les agences sanitaires n'auront pas rendu leur rapport [de contre-expertise]* »¹, un suivi sanitaire de moyen terme n'avait pas de raison particulière d'être activé. Autrement dit, malgré les incertitudes maintenues autour des conséquences sanitaires de l'accident, les conclusions relativement apaisantes, bien qu'incomplètes, des rapports de l'évaluation environnementale expliquent que **la décision publique de lancement d'un suivi sanitaire reste suspendue à la découverte incontestable d'un risque avéré.**

Cette précaution décisionnelle paraît largement dépassée. En effet, comme l'a souligné le professeur Patrick Lagadec, « *il existe un problème de préparation de l'expertise à opérer en univers largement inconnu* »². Ce dernier insiste sur les dangers qui menacent le décideur public excessivement soucieux d'engager son action sur le fondement exclusif de données certaines et vérifiées : « *suis-je ouvert et à l'aise, en tant que décideur, pour aller sur les terrains que je ne connais pas ? Ou bien est-ce que j'affirme mon identité en donnant les réponses que j'ai déjà et qui sont sûres ? Si je suis dans cette deuxième optique, je ne peux pas gérer les crises d'aujourd'hui* ».

Les conclusions progressives des rapports d'étape sur la situation environnementale ainsi que les nombreuses incertitudes demeurant sur la toxicité des fumées achèvent de convaincre du danger porté par **la confusion entretenue par la parole publique entre certitude scientifique et exhaustivité des risques.** Le postulat selon lequel un risque n'est avéré qu'à partir du moment où un résultat scientifique l'a révélé a certes le mérite de juguler les emballements mais, en situation de crise, présente d'importantes limites tant opérationnelles (gestion de la crise et communication) qu'éthiques (protection des populations). Comme le résume Mme Émilie Counil, « *Santé publique France, l'ARS et Mme Buzyn défendent le point de vue selon lequel il faudrait savoir ce que l'on cherche pour chercher. Dans ces circonstances exceptionnelles, il semble que ce point de vue peut être mis en débat afin d'avoir une approche plus large du suivi de santé* »³.

Par ailleurs, dans son courrier du 25 mai 2020 déjà cité, la directrice générale de Santé publique France elle-même reconnaît implicitement le **caractère inexploitable des données jusqu'ici récoltées au titre de la surveillance environnementale et, partant, l'opportunité d'une décision publique de suivi sanitaire fondée sur leur analyse.** En effet, aux termes de ce courrier, « *les données sont très nombreuses, et les formats restitués variés, rendant complexe une analyse globale en vue d'en réaliser une synthèse* ». Ainsi, « *pour que Santé publique France puisse utiliser les informations disponibles, il est*

¹ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

² Audition du 21 janvier 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/ce_lubrizol.html#toc2

³ Audition du 12 décembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191209/ce_lubrizol.html#toc5

indispensable que ces données soient structurées dans une base de données, [qui] doit pouvoir alimenter un système d'information géographique permettant de superposer au panache de l'incendie l'ensemble des prélèvements réalisés et de restituer de manière visuelle l'ensemble des éléments permettant d'apprécier l'impact de cet incendie ».

La réalisation de cette base de données aurait à ce jour fait l'objet d'une demande adressée par Santé publique France à l'Ineris. Contacté par la commission sur ce point, ce dernier a indiqué, fin mai, que la **phase de collecte des données était encore inachevée.** Ont déjà été traitées :

- toutes les données correspondant aux prélèvements atmosphériques (SDIS, ATMO Normandie, Lubrizol/Veritas) ;

- toutes les données correspondant aux prélèvements sur lingettes (SDIS, Veritas) ;

- une partie des données de prélèvements sur les végétaux et produits animaux (ministère de l'agriculture, DGCCRF¹). Manquent encore plusieurs données relatives à ces prélèvements pour lesquelles un accord du ministère de l'agriculture demeure nécessaire et qui, selon l'Ineris, constituent des « *éléments importants* ».

En parallèle **doivent également être récupérées des données relatives aux prélèvements dans les eaux**, qui dépendent de nombreux organismes selon qu'elles sont eaux souterraines (Antea Group France), eaux stagnantes (office français de la biodiversité), dans les eaux superficielles (agence de l'eau Seine-Normandie) et dans les eaux potables (ARS). La principale difficulté technique réside dans la consignation de ces informations dans des rapports, sans aucune géo-référence.

Selon les informations recueillies par la commission, l'Ineris espère pouvoir **consolider la base finalisée dans le courant de l'été**, pour une **publication des cartographies à la rentrée.**

Il ressort de tous ces éléments, dont plusieurs ont été communiqués à sa demande à la commission quelques jours seulement avant la publication de ce rapport, qu'il est **impossible de se prononcer de manière définitive sur l'impact sanitaire de l'incendie Lubrizol**, au vu des seules données récoltées dans le cadre de la surveillance environnementale, ces dernières étant totalement ou partiellement inexploitables.

¹ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

3. Un critère suffisant de l'enclenchement du suivi sanitaire : l'incertitude sur la toxicité des fumées émises lors de l'incendie

De l'avis de nombreuses personnes entendues par la commission d'enquête, **la principale inconnue demeurerait à ce jour la toxicité des fumées émises lors de l'incendie**. À ce titre, une distinction a souvent été évoquée entre la « toxicité aiguë », celle qui engendre des effets sanitaires presque immédiats, et la « toxicité chronique », dont les effets apparaissent à l'issue d'une certaine période d'exposition.

a) La toxicité aiguë : des dangers limités pour la plupart des composants mais des résultats encore en attente concernant les dioxines, furanes et PCB

À court terme, **malgré un bilan globalement rassurant, demeurent un risque d'exposition au benzène pour les populations situées sur le site de l'usine Lubrizol le jour et le lendemain de l'incendie ainsi qu'une incertitude importante concernant les dioxines et furanes**.

Les recherches de toxiques dans l'air, réalisées en urgence par les pompiers du SDIS 76, ont permis de rassurer les services de santé et la population concernant les risques sanitaires immédiats. En effet, la présence de substances toxiques **dans le panache** à des concentrations qui pourraient induire un risque sanitaire aigu majeur n'a pas été détectée.

Les retombées de ces substances sous forme de suies nécessitent en revanche que des **analyses supplémentaires soient effectuées**. Ainsi, en complément de son dispositif permanent et sur la base des premières analyses rendues par les experts sanitaires (Ineris), **ATMO Normandie a mis en place des mesures particulières depuis le jour de l'incendie**, afin d'assurer le suivi de polluants « atypiques ». Comme l'indique la directrice d'ATMO Normandie en réponse au questionnaire de la commission, les concentrations mesurées jusqu'à présent sont **toutes inférieures aux valeurs de référence sanitaires**.

Ces analyses, qui avaient été **suspendues le 17 février 2020, ont repris le 23 avril** « *face aux signalements d'odeurs qui restent récurrents en lien avec le chantier de nettoyage de la zone concernée* ». Quoiqu'il en soit, elles ne peuvent en aucun cas se substituer à celles qui sont attendues de l'exploitant dans le cadre de la surveillance environnementale, qui doit couvrir l'ensemble des 215 communes survolées par le panache. Comme l'a souligné Mme Émilie Counil, « *sur les questions relatives à la qualité de l'air, il [manque] une vision d'ensemble. Nous n'avons que des données très morcelées émises par une constellation d'acteurs* »¹.

¹ Audition du 12 décembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191209/ce_lubrizol.html#toc5

Le suivi de la qualité de l'air autour du site par ATMO Normandie

Outre les quatre grands polluants quotidiennement identifiés par ATMO Normandie – dioxyde de soufre, dioxyde d'azote, particules fines inférieures à 10 micromètres (PM10) et l'ozone – le suivi de très nombreux autres polluants « atypiques » a été mis en place. Il concerne :

- le **sulfure d'hydrogène ou hydrogène sulfuré** (H₂S), « *très toxique, mais qui s'oxyde immédiatement en anhydride sulfurique, qui est un irritant* »¹. Que ce soit en mesure en continu ou en analyse différée, les résultats montrent une présence limitée ;

- l'**ammoniac anhydre** (NH₃), dont les prélèvements montrent des résultats très inférieurs aux valeurs sanitaires de référence ;

- les **composés organiques volatils** (COV), essentiellement le benzène, le toluène, l'éthylbenzène et les xylènes (BTEX). Le site internet d'ATMO Normandie renseigne sur les mesures pour la période postérieure au 11 octobre, qui se situent en-deçà des valeurs sanitaires de référence, mais **les données manquent pour la période succédant immédiatement à l'incendie**. Ces renseignements ont toutefois été communiqués à la commission par un courrier direct d'ATMO Normandie (cf. *infra*) ;

- les **hydrocarbures aromatiques polycycliques** (HAP), dont le benzoapyrène. Là encore, les prélèvements se situent en-deçà des valeurs sanitaires de référence, malgré les conclusions tirées par ailleurs par la surveillance environnementale qui en a détecté une proportion anormale dans un prélèvement de sol (cf. *supra*) ;

- certains **métaux lourds** (essentiellement le zinc), ainsi que **le phosphore et le soufre**. Les prélèvements métalliques ne semblent pas soulever d'inquiétude particulière, mais les **prélèvements en phosphore et soufre devront être particulièrement surveillés** en raison de l'absence de données historiques comparatives ;

- les **dioxines, furanes et polychlorobiphényles (PCB)**, qui sont des polluants dérivés du chlore. Un premier prélèvement a été effectué du 26 au 27 septembre, qui n'a pas donné de résultat significatif. Un second prélèvement, resserré autour de la zone sinistrée (Rouen, Petit-Quevilly, Sotteville-lès-Rouen) et effectué entre le 27 septembre et le 6 novembre, dont les résultats ont été plus récemment publiés. Leur analyse, relativement lapidaire, montre néanmoins que **sur les sites de prélèvement de Rouen, les prélèvements en dioxines, furanes et PCB révèlent des teneurs très nettement supérieures aux sites témoins et proches des médianes régionales**.

Cependant, aux termes du professeur André Picot, « *les parois des bâtiments [qui ont explosé] étaient en PVC, qui est le meilleur donneur de dioxines, [qui] se retrouvent dans le lait et les graisses* »². Ces propos sont confirmés par un document publié par le centre antipoison de l'hôpital Fernand Widal à Paris indiquant que la contamination de la population générale par les dioxines était pour 95 % le fait de l'alimentation d'origine animale. Bien qu'intéressant, **le suivi de la qualité de l'air**

¹ Audition du 21 janvier 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/ce_lubrizon.html#toc2

² Audition du 21 janvier 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/ce_lubrizon.html#toc2

ne constitue donc pas le révélateur le plus pertinent de l'imprégnation environnementale des dioxines, furanes et PCB ;

- enfin, certains **acides minéraux, qui n'ont pour l'heure été recherchés que sur le site de Rouen**. Le professeur Picot a également soulevé le problème de l'acide phosphorique, résultant de la combustion du phosphate contenu dans une grande partie des produits stockés. Or les prélèvements montrent une présence limitée de ces différents acides, à l'exception toutefois « d'une valeur d'acide chlorhydrique » prélevée entre le 6 et le 12 décembre 2019.

Ces conclusions doivent être enrichies de deux remarques :

- les chiffres communiqués par la directrice d'ATMO Normandie montrent que les prélèvements de COV menés le 26 et le 27 septembre indiquent une exposition au benzène supérieure à la valeur sanitaire de référence sur le site de l'usine Lubrizol¹. Ainsi, les données actuellement disponibles, rassurantes sur une échelle globale, permettent cependant de conclure, à l'instar du professeur Picot, que « *ceux qui ont été le plus exposés et qui pourraient à terme rencontrer le plus de problèmes, ce sont les pompiers, non pas ceux qui étaient directement au feu [...] mais ceux du deuxième rang, qui portaient des masques en papier* »². Le dernier bulletin régional publié par Santé publique France (SPF) le 28 octobre faisait effectivement état du signalement autour du 10 octobre d'un pompier professionnel présentant une perturbation de son bilan hépatique (l'exposition au benzène pouvant entraîner une cytolyse hépatique, soit la destruction des cellules du foie) ;

- en outre, les résultats récents relatifs à la **présence de dioxines et furanes dans les alentours immédiats du site**, dont la publication n'a fait l'objet d'aucun commentaire de la part de la préfecture de la Seine-Maritime et qui **indiquent des teneurs très supérieures aux chiffres des sites témoins**, laissent perplexe. Lors du déplacement de la commission dans le Rhône, le SDIS a souligné que la toxicité des produits ayant brûlé pouvait être aggravée par la présence de chlore (dont les dioxines et furanes sont des dérivés) au moment de la combustion.

Enfin, si le Coderst de la Seine-Maritime a été informé de l'interprétation de l'état des milieux au 19 mai, celui-ci n'a concerné que les 112 communes de la Seine-Maritime les plus proches de l'incendie. En revanche, **les prélèvements réalisés dans les communes des Hauts-de-France devront être réalisés une nouvelle fois « à la suite d'une perte des échantillons prélevés par le laboratoire en charge de leur analyse. Une programmation de nouveaux prélèvements a été engagée »**. En outre, les résultats présentés par Lubrizol sont soumis à validation par la Dreal.

¹ Réponse d'ATMO Normandie au questionnaire de la commission.

² Audition du 21 janvier 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/ce_lubrizol.html#toc2

Par ailleurs, si les prélèvements effectués par la Dreal sur des lichens dès octobre 2019 ont fait apparaître des taux élevés de différents produits marquant la signature de l'incendie, leur impact sanitaire ne serait pas significatif. **Ces analyses ne limitent en outre leurs résultats qu'à la présence d'hydrocarbures aromatiques polycycliques.**

La présence de traces de produits de combustion à des endroits éloignés de l'incendie a conduit la Dreal à engager une seconde vague d'analyses aux mêmes endroits, de sorte à identifier clairement ce qui serait imputable à l'incendie et ce qui traduirait une pollution historique ou locale. Cette nouvelle étape n'a pas encore pu se dérouler car elle doit être réalisée dans les conditions les plus proches possibles de celles qui prévalaient lors de l'incendie. Si les conditions atmosphériques se rapprochent désormais de celles de fin septembre 2019, le confinement imposé dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire a entraîné une baisse très importante de l'activité industrielle et de transport par rapport à la moyenne habituelle. Faute d'un « retour à la normale », des prélèvements réalisés dans ces conditions ne permettraient pas d'effectuer des comparaisons rigoureuses.

À ce stade, la commission est donc contrainte de souligner une **lacune importante de la surveillance environnementale**, que ne parviennent pas à combler les publications récentes d'ATMO Normandie, de la Dreal ou de l'exploitant : **le suivi multi-milieux de la pollution de l'air consécutive de l'incendie par les dioxines, furanes et PCB**. Cette lacune se manifeste de deux manières :

- les prélèvements de dioxines, furanes et PCB, pour l'heure exclusivement effectués par ATMO Normandie, ne sont absolument pas conclusifs et rendent d'autant plus urgente **la publication par l'exploitant de l'étude de suivi environnementale, qui doit porter sur l'ensemble des communes impactées ;**

- l'estimation de la contamination environnementale par ces dioxines, furanes et PCB ne peut faire l'économie d'un **nouveau prélèvement sur les sources d'alimentation animale, responsables de 95 % de la contamination de la population générale.**

Recommandation : accélérer la publication du rapport de synthèse sur la qualité de l'air attendu de l'exploitant dans le cadre de la surveillance environnementale et organiser une nouvelle campagne de prélèvements sur les productions d'origine animale pour évaluer la présence de dioxines, furanes et PCB.

b) *La non-exhaustivité des résultats sur la toxicité aiguë : une limite soulignée par les experts mais ignorée de la méthodologie retenue par le ministère*

Malgré les bilans effectués, se maintiennent d'importantes inconnues scientifiques sur la composition du panache : acide phosphorique et « effets cocktail ». L'union régionale des médecins libéraux (URML) de Normandie estime même que « *des incertitudes persistent sur les éventuelles toxicités à long terme* »¹.

- La question des composés du phosphore

Comme précédemment indiqué, la communication gouvernementale s'est imprudemment appuyée sur les résultats produits par les experts sanitaires au cours de la phase aiguë pour précipitamment conclure à l'innocuité des substances contenues dans le panache. Selon la ministre des solidarités et de la santé, « *la combustion [avait] dégradé les substances. Avec la chaleur, les atomes explosent et se retrouvent isolés. Ce n'est plus une molécule chimique, mais du carbone, avec de l'oxygène, de l'hydrogène etc.* »².

Les premiers résultats de la phase post-accidentelle publiés par ATMO Normandie, exposés ci-dessus, montrent qu'une pareille affirmation, outre ses effets dommageables *a posteriori* dans l'opinion, était largement prématurée.

Mais elle fait également fi du caractère incomplet **de l'analyse des prélèvements d'air**, reconnue dès la phase aiguë par les experts eux-mêmes. En effet, répondant à la saisine conjointe dont il a fait l'objet le 2 octobre, l'Ineris indique certes qu'il n'était pas permis « *d'identifier des substances supplémentaires par rapport aux conseils donnés [dès la phase d'urgence]* », mais qu'une réflexion « *sur d'éventuels composés du phosphore [était] éventuellement à poursuivre* »³. En effet, comme l'indique ATMO Normandie, les seuls prélèvements d'acide phosphorique réalisés aujourd'hui l'ont été sur le site de Rouen (allée Jean de Bethencourt).

En outre, il est important de signaler que le **suivi de la qualité de l'air prescrit à l'exploitant** par l'arrêté préfectoral du 14 octobre **n'intègrera pas le suivi de ces produits composés du phosphore.**

Par ailleurs, ATMO Normandie a indiqué que les prélèvements d'air effectués par canister durant la phase aiguë n'avaient pu, en raison de l'inadéquation de ce matériel, comprendre certains composés particuliers, mais également plusieurs acides inorganiques, dont l'acide phosphorique. Or, de l'avis du professeur Picot, l'acide phosphorique qui, en brûlant à haute température, se transforme en **anhydride phosphorique**, serait l'une

¹ Réponse au questionnaire de la commission.

² Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

³ Ineris, Note Ineris-DRC-19-200-506-07144A, Analyse de l'Ineris suite à la saisine du 2 octobre 2019 sur la gestion post-accidentelle de l'incendie sur l'usine Lubrizol à Rouen, 4 octobre 2019.

des composantes les plus problématiques des produits issus de la combustion¹.

- Les « effets cocktail » des molécules contenues dans le panache

Une autre question reste largement en suspens, y compris chez les experts sanitaires ayant œuvré en première ligne : celle des **effets dits « cocktail »** des substances entre elles. La première, Mme Annie Thébaud-Mony a indiqué à la commission que *« chaque molécule introduite dans un organisme humain peut avoir ses conséquences propres, mais lorsqu'il y en a plusieurs, elles peuvent interagir et entraîner des effets complémentaires »*².

M. Roger Genet, directeur général de l'Anses, a quant à lui souligné que *« deux effets cocktail [pouvaient] être distingués : l'effet cumulé des substances, considéré comme la somme de leurs effets individuels, et l'effet synergique des substances, qui tient compte des interactions, antagoniques ou non, que ces substances peuvent avoir. Il est impossible de déterminer l'effet synergique d'un ensemble de plus de cinq substances ; on ne peut alors l'approcher que par le simple effet cumulé »*³. La ministre des solidarités et de la santé avait préalablement fait part d'une affirmation semblable : *« pour ce qui est de l'effet cocktail, personne n'est capable de le modéliser »*⁴.

La démarche méthodologique explicitement adoptée par le ministère de la santé, selon laquelle un suivi sanitaire ne peut être fondé que sur un besoin sanitaire établi avec certitude, **ne semble pas aujourd'hui retenir la question des « effets cocktail » comme justifiant suffisamment le déclenchement d'un tel suivi.**

c) Un problème de plus long terme : les débats autour de la présence de fibres d'amiante dans le panache

En plus de la combustion des produits stockés, l'explosion a provoqué la destruction du toit des entrepôts, **d'une taille de 8 000 m² et fabriqué en fibrociment contenant de l'amiante.** Les risques liés à la diffusion de particules d'amiante font encore aujourd'hui l'objet de débats.

Trois campagnes de mesures de fibres d'amiante ont été effectuées, qui concluent toutes à des **résultats tournant autour de 3 fibres par litre d'air, soit inférieurs à 5 fibres d'amiantes par litre d'air (5 f/L)**, le seuil réglementaire au-dessus duquel le désamiantage d'un bâtiment est obligatoire. L'Ineris, qui a mené une de ces campagnes, a conclu à une *« projection de fragments de fibrociment de grande dimension (plusieurs centimètres), avec des retombées principalement sur quelques centaines de mètres. Si la présence de fibres, emportées par le panache, ne peut pas être totalement exclue, la quantité a été estimée faible, d'autant que les fragments de toiture*

¹ Audition du 21 janvier 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/ce_lubrizon.html#toc2

² Audition du 7 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191104/ce_lubrizon.html#toc3

³ Audition du 26 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191125/ce_lubrizon.html#toc5

⁴ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizon.html#toc4

observés sur place ne présentaient pas de signes de séparation entre les matériaux (fibres toujours encapsulées dans le béton) ». La ministre des solidarités et de la santé, lors de son audition devant la mission d'information de l'Assemblée nationale, a confirmé cette analyse en indiquant explicitement que « le niveau de fibres d'amiante dans l'air et sur les sols [n'était] pas supérieur au seuil admis »¹.

Ces conclusions sont toutefois contestées. L'association nationale de défense des victimes de l'amiante (Andeva) soutient que les résultats des campagnes de mesures se fondent sur un seuil scientifiquement peu valable : d'une part, parce que « l'amiante est un cancérigène sans seuil », aux effets déclenchés dès la première fibre dispersée dans l'air, et d'autre part, en raison du caractère obsolète du chiffre de 5 f/L, que le Haut conseil pour la santé publique avait proposé en 2014 d'abaisser à 2 f/L².

Par ailleurs, le professeur Picot n'a pas hésité à évoquer devant la commission d'enquête la tombée d'une « **pluie de poussières d'amiante** »³, après la « pulvérisation » du toit des entrepôts. Il a également rappelé que, même dans le cas d'une exposition brève, le risque de développement d'un cancer de la plèvre (mésothéliome) existait bel et bien, même à plusieurs dizaines d'années d'écart. Il ne s'agit donc pas d'un risque de toxicité chronique, mais d'un **risque de toxicité aiguë à manifestation différée, appelant potentiellement des réponses sanitaires de très court terme.**

d) Prendre en compte l'incertitude dans le lancement du suivi sanitaire

La décision ministérielle entourant l'opportunité d'un suivi sanitaire repose donc clairement sur une démarche méthodologique qui, se fondant sur la certitude scientifique comme seul critère de nécessité, a paradoxalement pris le **double risque d'être retardé et incomplet.**

- Un suivi retardé ?

Les discours sécurisants du ministère de la santé sur l'innocuité de la combustion des produits stockés dans les entrepôts ou sur l'absence de fibres d'amiante dans le panache ont entraîné un **report difficilement justifiable de certains suivis.**

Les analyses liées aux **dérivés du chlore** dans le voisinage immédiat du site étant toujours en cours de production par ATMO Normandie et l'estimation des risques liés à la dispersion d'**amiante** reposant sur des hypothèses scientifiques contestées, **l'inaction du Gouvernement face à ces deux questions, bien qu'expliquée par l'absence de résultats certains, ne paraît pas appropriée.** Même si elle se présente comme l'attitude nécessaire préalable à la production de données tangibles, **l'attente en la matière n'est pas la meilleure conseillère de la décision publique,** tant les risques

¹ Audition du 15 janvier 2020, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-inceindu/19-20/c1920034.asp>

² Haut conseil pour la santé publique, *Recommandations pour la gestion du risque amiante dans l'habitat et l'environnement*, 2014.

³ Audition du 21 janvier 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/ce_lubrizol.html#toc2

résultants d'une exposition de très court terme aux dioxines-furanes ou aux fibres d'amiante sont importants.

- Un suivi incomplet ?

Le postulat méthodologique selon lequel l'EQRS, puis le suivi sanitaire à moyen terme, doivent reposer sur une démarche « en entonnoir », qui vise à réduire peu à peu le champ d'étude des risques à partir des premières données de la phase aiguë, suppose **que celles-ci aient été exhaustives**. La ministre des solidarités et de la santé a, à ce titre, indiqué qu'une liste avait été établie, durant la phase aiguë, de « *tout ce qui est habituel, classique, toxique, dangereux pour la population* », qui guiderait également la phase post-accidentelle.

D'après la note de l'Ineris précitée, les fiches de données de sécurité des produits stockés communiqués par l'exploitant confortent *a posteriori* « *l'identification des substances toxiques plausibles* » effectuée par les experts sanitaires, **à l'exception notable des « composés du phosphore »**. Pour ceux-ci, une réflexion pourrait être éventuellement à poursuivre (alors que les seuls prélèvements actuellement effectués ne se situent que sur le site même de l'incendie). Absents du champ du rapport que l'exploitant doit prochainement délivrer, ils suscitent les inquiétudes du professeur Picot.

Pour ces composés en particulier, compte tenu de l'insuffisance de leurs mesures plusieurs fois soulignée par les experts au cours de la phase aiguë et de leur absence du suivi prescrit à l'exploitant, **une conclusion s'impose, l'absence inquiétante d'informations relatives à leurs risques associés**.

- Une inapplication dommageable du principe de précaution

Il est donc manifeste qu'à l'égard de **certains risques ciblés**, pour lesquels les certitudes scientifiques sur leur inexistence sont, contrairement à ce qu'avance le ministère de la santé, loin d'être établies, **l'inapplication du principe de précaution en matière de suivi sanitaire ne peut se justifier**.

Le principe de précaution a été introduit en droit international public de l'environnement par le principe 15 de la déclaration de Rio de 1972, aux termes duquel « *en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ». Inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, érigé au **rang constitutionnel** par la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement, le respect du principe de précaution prévoit, en **droit français**, que « *lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veilleront, par [son] application [...], et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ».

Son application est strictement limitée aux incertitudes liées aux dommages potentiels portés à l'environnement. À moins d'une interprétation extensive dont la jurisprudence n'offre actuellement aucun exemple, **il paraît difficile d'exciper du principe de précaution pour fonder un suivi sanitaire de moyen terme**, alors que des motifs identiques pourraient s'appliquer en la matière.

C'est pourquoi l'inscription d'un tel principe dans la loi paraît nécessaire.

Recommandation : faire prévaloir un principe de précaution en cas d'atteinte à la santé publique, même lorsque cette dernière ne fait pas encore l'objet d'une certitude scientifique.

4. Mettre en place un suivi fin et proportionné des populations exposées

En termes de suivi épidémiologique des populations exposées à un enjeu de santé publique, la démarche des pouvoirs publics doit successivement distinguer trois temps :

- **l'identification du risque sanitaire** dont il convient d'assurer le suivi ;

- la **collecte de données de santé spécifiques**, sélectionnées en fonction du risque précédemment identifié ;

- **l'organisation de la réponse sanitaire** en conséquence.

a) L'identification du risque sanitaire : la leçon des précédents

A l'instar du suivi sanitaire proprement dit, l'identification du risque sanitaire telle que pratiquée par le ministère de la santé, a été à la fois tardive et incomplète.

Au cours des auditions de la commission d'enquête, un comparatif intéressant a plusieurs fois été évoqué avec **les suites de l'attentat du World Trade Center**.

Le précédent instructif des suites du World Trade Center

Selon la ministre des solidarités et de la santé, la comparaison de l'incendie de Lubrizol - et, partant, les conclusions à en tirer en matière de suivi sanitaire - ne se justifie pas. En effet, « *la grande différence par rapport au World Trade Center, c'est qu'il n'y a pas eu d'incendie, mais un affaissement des tours, avec un nuage de poussière où les toxiques étaient présents. Il n'y a pas eu de combustion. L'amiante est parti partout dans Manhattan, ainsi que la dioxine. [...]* [Dans le cas de Lubrizol], visiblement, la combustion a fait que les molécules toxiques se sont désagrégées et

qu'on ne les retrouve pas, ce qui constitue la grande différence avec le World Trade Center »¹.

Or l'audition du Professeur Picot a montré que l'affirmation selon laquelle la combustion neutraliserait les effets toxiques des produits chimiques présents lors de l'incendie était dénuée de fondement.

La comparaison des deux événements a été ultérieurement développée par Mme Émilie Counil au cours de son audition. Elle a d'abord insisté sur les similitudes en matière de « *situation d'incertitude* », qui touchent la combustion imparfaite de mélanges complexes et de matériaux, la délimitation des populations potentiellement impactées par ces expositions et la nature des effets sanitaires à moyen et long terme. Le fait que « *l'on s'accorde à penser que des atteintes aussi bien physiques – respiratoires, cardio-vasculaires, cancéreuses, voire reproductives – que psychiques – anxiété, troubles du sommeil, voire, dans le cas du World Trade Center, en particulier, syndrome de choc post-traumatique – soient envisageables* » incite à **adopter un raisonnement similaire pour l'incendie de l'usine Lubrizol**.

Une cohorte *ad hoc* suivie de manière prospective dans le temps a été constituée : le *World Trade Center Health Registry*. Elle a intégré les **travailleurs secouristes professionnels et volontaires** – hors pompiers de New York, qui ont disposé dès les premiers jours d'un suivi médical rapproché.

Les premiers examens ont été lancés **dix mois après les attentats**, soit en juillet 2002. Organisé par un centre de référence en médecine du travail – *The Mount Sinai Irving Selikoff Center for Occupational and Environmental Medicine* – en lien avec les syndicats de travailleurs concernés, dont les métiers non traditionnels tels que les nettoyeurs et les travailleurs mortuaires, et grâce à des fonds provenant de l'Agence fédérale de réponse aux urgences, il s'agissait d'un programme de dépistage ne couvrant pas le financement des phases diagnostiques et de prise en charge.

C'est grâce à l'apport de **fondations privées**, à partir de 2003, puis de **fonds fédéraux en 2006**, que le programme de dépistage a pu s'étendre au suivi et au traitement des travailleurs exposés.

Ce programme ne prenait toutefois pas en compte les résidents revenus chez eux assez rapidement, parfois une semaine après les événements, ni les travailleurs ayant repris leur poste dans la zone impactée après que l'Agence américaine de protection de l'environnement et la ville de New York ont déclaré la zone sans risque. La ville de New York avait alors simplement recommandé aux résidents d'utiliser des linges humides pour nettoyer les poussières et suies déposées.

Enfin, les programmes de suivi des travailleurs directement exposés et des autres usagers de la zone ont fusionné dans le *World Trade Center Health Program*. Ces cohortes, qui sont devenues un modèle du genre en épidémiologie post-catastrophe, ont permis de détecter parfois **précocement des atteintes à la santé physique et mentale des personnes affectées**.

Source : audition de la commission d'enquête du 9 décembre 2019

¹ Audition du 12 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/ce_lubrizol.html#toc4

Les enseignements tirés de ce précédent concernent essentiellement :

- la nécessité de **définir la cohorte pertinente le plus en amont possible** ;
- la **sécurisation d'emblée du financement public du suivi épidémiologique**.

b) Plusieurs niveaux de collecte de données de santé spécifiques

En fonction du risque sanitaire identifié, **trois niveaux de collecte et d'analyse de données de santé sont possibles pour les pouvoirs publics**.

- Le premier niveau est celui de la *base de données*. Sa construction ne répond pas nécessairement à des critères méthodologiques prospectifs très poussés : elle se définit essentiellement par une compilation de données, souvent dépourvue d'objectif analytique préalable, dont la collecte se caractérise par sa neutralité, mais dont l'appariement peut donner lieu à des analyses spécifiques.

Le protocole régissant l'alimentation de la base de données est par ailleurs défini indépendamment du risque sanitaire considéré. Afin d'assurer la plus grande généralité de leur usage, mais aussi de garantir leur confidentialité, les données que ces bases contiennent sont **anonymes**. Ces bases de données sont actuellement disponibles dans le cadre du **système national des données de santé (SNDS)**.

Le système national des données de santé

Le SNDS, créé par la loi du 26 janvier 2016¹, rassemble cinq grands ensembles de bases de données :

- le **système national d'information interrégimes de l'assurance maladie (Sniiram)**, alimenté par chaque organisme de sécurité sociale gestionnaire d'un régime de base d'assurance maladie. Ce système compile les dépenses de l'ensemble des régimes d'assurance maladie, organisées par circonscription, par nature de dépenses, par professionnel de santé et par établissement ;

- les **systèmes d'informations hospitaliers (SIH)** mis en œuvre par les établissements de santé, publics et privés. Ces systèmes sont alimentés par les différents praticiens de données médicales nominatives, transmises à un médecin responsable de l'information médicale pour l'établissement ;

- le **système d'information alimenté par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**, mis en œuvre par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui rassemble, outre plusieurs informations nominatives, la « *nature du diagnostic médical, l'origine et la nature des déficiences, les*

¹ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

limitations d'activité, les besoins et les attentes » des personnes, en plus de certaines personnes âgées dans le cas des maisons départementales de l'autonomie (MDA) ;

- les **données sur les causes de décès**, restituées sur les certificats d'attestation du décès ;

- un **échantillon représentatif des données de remboursement par bénéficiaire transmises par des organismes d'assurance maladie complémentaire** et défini en concertation avec leurs représentants.

Le SNDS présente l'avantage de constituer un ensemble de données déjà disponibles. Santé publique France a indiqué à la commission d'enquête y avoir recours pour « *bâtir des indicateurs de santé et monitorer les effets généraux en matière cardiovasculaire ou en matière de santé mentale* ».

Il n'est néanmoins pas dépourvu de faiblesses, implicitement reconnues par Santé publique France elle-même, puisqu'en raison de la **généralité des données disponibles** ne peuvent être dégagés que des « *effets généraux* ». Ainsi, contrairement à ce qu'avance Santé publique France, l'anonymat des données contenues dans le SNDS, qui ne permet *a priori* pas leur appariement avec les circonstances de l'accident, l'empêchera d'« *observer des éléments de la consommation de soins et [de] savoir si certains sont imputables à l'événement* »¹.

Autre faiblesse, soulignée par Mme Émilie Counil, les bases de données, en raison de leur caractère statique, ne peuvent servir à l'étude isolée d'un phénomène particulier, puisqu'**elles ne distinguent pas les conséquences d'événements spécifiques de celles de ce qu'on appelle le « bruit de fond »**, c'est à dire l'ensemble des caractères de l'environnement qui peuvent présenter des ressemblances avec ceux d'un événement spécifique sans lui être directement imputables. En effet, les « *programmes de bio-monitoring qui existent sur le territoire français [essentiellement alimentés par le SNDS] ne semblent pas fournir un temps zéro pour la population concernée par Lubrizol. Alors que nous sommes dans un bassin industriel, nous ignorons quels éléments pourraient relever de l'accident et quels éléments seraient attribuables au bruit de fond* »².

C'est pourquoi la seule exploitation du SNDS pour assurer le suivi épidémiologique des populations exposées apparaît nettement insuffisante.

- Le deuxième niveau est celui de la **cohorte en population générale** qui, par rapport à la base de données, présente la différence principale d'un **échantillon préalablement sélectionné**. Les cohortes en population générale « *s'intéressent essentiellement aux causes des maladies, particulièrement les maladies plurifactorielles aux déterminants environnementaux et génétiques*

¹ Audition du 7 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191104/ce_lubrizol.html#toc4

² Audition du 12 décembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191209/ce_lubrizol.html#toc5

multiples. [Elles] doivent inclure et suivre, souvent pendant des décennies, des échantillons parfois très vastes, pour lesquelles sont recueillies de façon prospective des données personnelles, de mode de vie, sociales, professionnelles et environnementales »¹.

Les avantages épidémiologiques de la cohorte en population générale ont été détaillés devant la commission d'enquête par Mme Émilie Council : contrairement au SNDS, « qui consigne les consommations de soins » uniquement, les cohortes permettent une approche plus prospective que permet la **double sélection des sujets et des facteurs d'observation**. Cette double sélection, dont Mme Émilie Council a posé les grands principes, doit intervenir préalablement à l'élaboration de la cohorte.

**Les critères préalables à la définition d'une cohorte de population générale
dans le cas de l'accident de l'usine Lubrizol**

1) L'échantillon : ce type d'événement « nécessite de concevoir de manière inclusive le dispositif de suivi médical [qui] devrait inclure toutes les personnes confrontées à différentes circonstances d'exposition, à des polluants ou au stress. Cela concerne les travailleurs de la phase de réponse d'urgence, mais aussi ceux qui assurent par la suite le nettoyage du site et de la ville, et la gestion des déchets dangereux ».

2) Les déterminants du suivi : « il est important d'adopter une attitude prudente, se situant du côté du principe de précaution, quant aux seuils à retenir pour considérer comme plausible une hypothèse d'effet sur la santé »².

On déduit de ces deux indications qu'une cohorte de population générale pertinente pour le suivi épidémiologique des conséquences de l'accident serait composée de **l'ensemble des personnes exposées à la toxicité aiguë des fumées** et ferait l'objet d'une surveillance serrée sur les risques précédemment décrits : **produits dérivés du chlore, produits dérivés du phosphore et amiante**.

La réticence française au recours aux cohortes s'explique par plusieurs raisons, dont les principales sont d'ordre **financier et organisationnel**. En effet, « les coûts des cohortes sont élevés, car l'épidémiologie fait essentiellement appel à des données qui sont le plus souvent recueillies auprès des personnes elles-mêmes par des moyens divers : entretiens, auto-questionnaires, examens médicaux, collecte de matériel biologique etc. ». Par ailleurs, si elle est à l'évidence nécessaire, « l'implication à long terme des équipes dont la pérennité n'est souvent pas assurée »³ est une condition rarement remplie.

- Le troisième niveau est celui du **registre de morbidité**, défini comme un « recueil continu et exhaustif de données nominatives intéressant un ou

¹ M. Goldberg et M. Zins, « Les études de cohorte : principes et méthode », Actualité et dossier en santé publique, n° 78, mars 2012, p. 14.

² Audition du 12 décembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191209/ce_lubrizol.html#toc5

³ M. Goldberg et M. Zins, « Les études de cohorte : principes et méthode », loc. cit.

plusieurs événements de santé dans une population géographiquement définie, à des fins de surveillance, de recherche et d'évaluation en santé publique, par une équipe ayant les compétences appropriées »¹. Le registre de morbidité est un outil par définition **limité** au suivi d'un événement de santé, au sein d'un ensemble géographique déterminé.

Par rapport à la base de données et à la cohorte, le registre de morbidité présente **l'avantage de l'absence de biais dans la sélection de données** : y figurent notamment toutes les données relatives aux antécédents personnels et familiaux ainsi que les données cliniques et paracliniques.

La principale mission de tout registre de morbidité est **descriptive** : elle est de « *produire des indicateurs de surveillance* » et de fournir des « *données de prévalence et d'incidence [d'un événement] en population générale* », la **prévalence** définissant la pondération des cas présentant la caractéristique suivie au sein d'une population donnée et **l'incidence** la mesure de la survenue de la caractéristique au sein de la population à risque².

Cette ambition descriptive des registres de morbidité, tributaire de la méthodologie actuellement appliquée en matière de suivi épidémiologique, s'accorde mal avec la mission du suivi d'un accident sanitaire dont les conséquences, bien que probables, ne sont pas appuyées sur des certitudes scientifiques. En effet, un registre de morbidité est ouvert à la suite du recensement de cas présentant plusieurs critères d'inclusion soigneusement définis : **ce recensement suppose que l'objet du registre soit préalablement connu et géographiquement circonscrit avant que ce dernier ne soit ouvert**.

C'est ce qui explique que les 60 registres de morbidité existants aient été ouverts à raison du **suivi d'une pathologie spécifique au sein d'un territoire précisément défini**³. La majorité d'entre eux, soit 29, concernent le suivi des **cancers** (soit généraux, soit spécialisés) ; 6 ont été créés à la suite du scandale mondial de la Thalidomide (traitement anti-nauséeux prescrit à des femmes enceintes dans les années 1950) pour le suivi des **anomalies congénitales**, 6 pour des **maladies cardio-vasculaires** et 19 pour des maladies plus sporadiques ou rares.

Le registre de morbidité, tel qu'actuellement conçu, ne peut donc être présenté comme un **outil prédictif des conséquences d'un événement sanitaire donné**. En revanche, il peut être utilement mobilisé dans le cas où les pouvoirs publics souhaitent vérifier **la prévalence ou l'incidence d'une pathologie particulière** dont l'occurrence pourrait être liée à l'accident. Cette démarche, aux impacts de santé publique indéniablement positifs, contient

¹ Arrêté du 6 novembre 1995 relatif au Comité national des registres.

² Fl. Francis-Olivero, Les registres de morbidité en France : état des lieux, enjeux et perspectives, thèse, Bordeaux, Université de Bordeaux, 2018.

³ Contrairement au propos erroné tenu par la ministre des solidarités et de la santé au cours de son audition, selon laquelle « tous les registres sont en éveil – cancers, maladies rares. Ils couvrent tout le territoire national ».

néanmoins un biais important : en définissant *ex ante* les pathologies vérifiées, elle présente le risque d'une identification non-exhaustive des pathologies consécutives à l'accident.

Avantages et inconvénients des différents traitements de données de santé

Traitement de données de santé	Avantages	Inconvénients
Base de données	Risque limité de biais en raison de la neutralité des données	Généralité des données : empêche la distinction entre l'événement considéré et le « bruit de fond » Anonymat des données : empêche la circonscription de l'étude au seul phénomène considéré
Cohorte de population générale	Identification de la cohorte sur des critères spécifiques : circonscription du champ Définition des indicateurs de suivi : approche prospective	Risques de biais possibles liés à la définition préalable des sujets de la cohorte et des indicateurs Coût élevé Données nominatives : atteinte au principe d'anonymat
Registre de morbidité	Exhaustivité des données collectées	Portée descriptive et non prédictive Circonscription nécessaire à un champ pathologique déterminé et à une aire géographique déterminée Données nominatives : atteinte au principe d'anonymat

Source : commission d'enquête

c) Mettre en place des mesures de biosurveillance et des mesures de suivi épidémiologique

Avant de formuler toute préconisation en termes de suivi épidémiologique, ces dernières ne pourront couvrir le cas des « effets cocktail » des substances ayant subi la combustion de l'incendie, ce point demeurant la principale inconnue sur laquelle aucune hypothèse ne peut être pour l'heure formulée.

Les trois grandes familles de traitements de données de santé doivent être mobilisées, leur avantage spécifique présentant, selon le besoin visé par le suivi épidémiologique, un intérêt particulier. À ce jour, la seule mesure de suivi entreprise réside dans l'exploitation des données du SNDS par Santé publique France, dans le cadre de son programme de monitoring.

Compte tenu des observations précédentes sur les limites du recours aux bases de données, d'autres mesures peuvent être préconisées, au sein desquelles il conviendra de distinguer les **mesures de surveillance** – plus précisément de biosurveillance – des **mesures de suivi** :

- les premières désignent l'activité particulière de surveillance de paramètres personnels à l'aide d'indicateurs spécifiquement définis et d'outils dédiés. Elles concerneraient uniquement, pour des raisons de lisibilité et de faisabilité, les personnes directement exposées à l'accident ;

- les secondes désignent l'activité plus générale d'examen de données de santé, éventuellement appariées, fournies indépendamment de l'accident.

Enfin, les **dispositions législatives nécessaires à l'ouverture de tels traitements existent déjà.**

- Les mesures de biosurveillance

En premier lieu, il est indispensable qu'une **cohorte de population générale soit constituée à partir des individus immédiatement exposés à la toxicité aiguë**, qui ne soit pas seulement réduite aux pompiers professionnels étant intervenus. La nécessité de définir des indicateurs de suivi conduit à privilégier les trois variables pour lesquels les résultats des analyses accomplies jusqu'ici montrent des incertitudes encore préoccupantes : les **produits dérivés du chlore** (dioxines et furanes), les **produits dérivés de la combustion du phosphore** et l'**amiante**.

La mise en place de cette cohorte de population générale ne manquera pas de soulever plusieurs enjeux. Le plus sensible est sans doute le critère de définition de l'exposition à la toxicité aiguë : devront y être incluses **toutes les personnes intervenues au cours de l'incendie, mais ayant également participé à la gestion ultérieure des produits chimiques ou des débris du toit de l'entrepôt.**

Pour reprendre les propos de M. Sébastien Denys, directeur santé-environnement-travail à Santé publique France, un ciblage pertinent des populations concernées par des mesures de biosurveillance pourrait partir d'une version réduite de la zone géographique impactée par la modélisation du panache réalisée par l'Ineris, car « *il est probable qu'une portion restreinte de la zone géographique modélisée sera concernée par un impact objectivable sur le plan environnemental* »¹. Un critère « objectivable » paraît plus particulièrement pertinent, celui du **contact avec les matières produites par l'incendie.**

D'après l'union régionale des médecins libéraux (URML) de Normandie², la seule méthode de suivi susceptible de produire des résultats valables en matière de détection de dioxines-furanes est la **détection**

¹ Audition du 7 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191104/ce_lubrizol.html#toc1

² Audition du 26 février 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200224/ce_lubrizol.html#toc1

sanguine de biomarqueurs d'exposition, à savoir la mesure biologique de concentration de certaines substances dans le sang. Concernant la détection d'amiante, Mme Émilie Counil a rappelé la pertinence du « *suivi des personnes traitées sur la base d'examens spirométriques* »¹, dont le coût individuel est relativement modéré (75 euros environ).

Recommandation : mettre en place une cohorte de population composée de l'ensemble des personnes intervenues au cours de l'incendie et les soumettre à un programme de biosurveillance.

- Les mesures de suivi

La commission recommande le recours aux deux autres types de traitement de données de santé pour le suivi épidémiologique des populations potentiellement exposées aux effets de plus long terme.

Les unions régionales des professionnels de santé (URPS) de Normandie ont indiqué l'opportunité d'étendre au département de la Seine-Maritime, où n'est – contrairement à ce qu'a affirmé la ministre des solidarités et de la santé lors de son audition – aujourd'hui déployé aucun registre de morbidité, au moins deux registres existants par ailleurs : un **registre des cancers généraux** et un **registre des malformations congénitales**. Ce choix s'explique par les caractères des substances chimiques sur lesquelles demeure une incertitude, qui peuvent à terme donner lieu à certains cancers ou susciter des perturbations hormonales chez les personnes enceintes.

Ces registres, dont **la portée descriptive ne présentera d'intérêt véritable qu'à long terme**, pourraient être ouverts sur l'ensemble de la Seine-Maritime ou à tout le moins sur plusieurs cantons, sur le modèle des autres registres départementaux. Cette assise départementale présentera l'avantage d'offrir, pour sa part non exposée aux conséquences de l'accident, une population témoin à l'aide de laquelle la mesure des effets spécifiques de l'accident sera facilitée.

Recommandation : ouvrir, à l'échelle du département de la Seine-Maritime, deux registres de morbidité, l'un relatif aux cancers généraux et l'autre aux malformations congénitales.

¹ Audition du 12 décembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191209/ce_lubrizol.html#toc4

5. Les conséquences sur l'environnement : un enjeu peu étudié

Au cours de ses travaux, la commission a constaté que peu d'attention avait été prêtée par les pouvoirs publics aux impacts de l'incendie de l'usine Lubrizol sur l'environnement, autrement que par le seul prisme des préoccupations relatives à la santé humaine. Les éléments disponibles sur les conséquences durables de l'accident sur l'eau, les sols, les milieux naturels et la biodiversité sont ainsi limités, même si l'IEM du 19 mai 2020, déjà évoqué, a apporté quelques réponses rassurantes quant au lien entre l'état des sols et des végétaux et l'incendie.

Dans son retour d'expérience adressé à la commission, l'Ineris constatait un volet environnement « *moins structuré* » que celui consacré aux enjeux sanitaires, relevant à ce titre que les saisines qui lui avaient été adressées, ainsi qu'à l'Anses, par le Gouvernement ne portaient pas sur les impacts sur l'environnement.

La ministre de la transition écologique et solidaire, interrogée sur le devenir des eaux d'extinction de l'incendie lors de son audition par la commission, le 26 février 2020, a évoqué « *la destruction de la faune liée à la sous-oxygénation* ». Concrètement, « *seules des anguilles et des poissons* » ont été victimes de ce phénomène, si l'on en croit les indications données à la commission par le préfet de la Seine-Maritime¹, qui évoque également la présence de molécules issues des produits d'extinction et des hydrocarbures directement déversés dans l'eau au moment de l'incendie, résultat du « *choix opérationnel délibéré de contenir les pollutions de la Seine avec des moyens POLMAR* ».

Pour autant, l'entreprise Lubrizol a été mise en examen, d'une part, pour exploitation non conforme d'une ICPE ayant porté une atteinte grave à la santé, à la sécurité ou dégradé substantiellement la faune, la flore, la qualité de l'air, du sol ou de l'eau, et, d'autre part, pour déversement de substances nuisibles dans les eaux souterraines, superficielles ou de la mer. Au-delà des conséquences environnementales liées à l'extinction de l'incendie et au traitement des eaux utilisées², c'est bien la question de l'impact global de l'accident sur les milieux naturels qui est posée.

La priorisation accordée aux analyses relatives à l'impact de l'événement sur la santé humaine lors de la crise et de la phase post-accident semble pertinente ; elle ne doit cependant pas faire perdre de vue cet élément structurant pour l'avenir.

¹ S'agissant de la faune, le préfet indique par ailleurs que « quelques oiseaux mazoutés et un ragondin ont par ailleurs été retrouvés morts dans la darse ».

² Sur ce point, la réponse apportée par le préfet de la Seine-Maritime aux questions de la commission figure en annexe.

En résumé, le mode d'indemnisation des préjudices subis par les populations touchées par l'accident lui est propre : en marge du principe pollueur-payeur, il privilégie une procédure amiable mise en place par Lubrizol avec l'assentiment de l'État. Si elle peut permettre de compenser rapidement une partie des préjudices subis, cette procédure ne saurait régler l'ensemble des questions posées par l'accident. C'est pourquoi il faut aujourd'hui améliorer la prise en compte de l'ensemble des préjudices subis. En particulier, clarifier le droit des assurances devrait permettre de supprimer toute franchise à la charge des victimes.

Identifier l'étendue des préjudices suppose de changer de paradigme en matière sanitaire, en mettant en place un véritable principe de précaution. Sans attendre une certitude scientifique, il faut mettre en place un suivi précis des populations, notamment en ouvrant deux registres de morbidité, l'un relatif aux cancers, l'autre aux malformations congénitales.

II. DÉVELOPPER UNE CULTURE DU RISQUE DANS UN PAYSAGE INDUSTRIEL EN MUTATION

A. UN PAYSAGE INDUSTRIEL MARQUÉ PAR L'ENJEU CROISSANT DE LA SOUS-TRAITANCE

L'incendie de Lubrizol soulève avant tout la question fondamentale du **volume et des modalités de stockage - interne ou externalisé -** des produits industriels inflammables ou combustibles, les premiers pouvant prendre feu plus facilement et à des températures plus basses que les seconds.

Même si la sous-traitance semble, à ce jour, être dépourvue de lien avec l'accident du 26 septembre, cette thématique a été régulièrement pointée du doigt dans le passé en cas d'accident industriel, notamment dans le cadre de l'accident de l'usine AZF, en 2001. Ce sujet a été évoqué de manière générale au cours des auditions de la commission d'enquête, en particulier par les syndicats et les avocats.

L'approche et la réalité de la sous-traitance ont cependant évolué au cours des vingt dernières années, depuis l'accident d'AZF.

Certes, comme le soulignait en 2012, le « rapport Gallois¹ », **notre tissu industriel est insuffisamment solidaire** : « *les relations entre les grands donneurs d'ordre, leurs fournisseurs et les sous-traitants sont souvent dégradées, en tous cas, insuffisamment explicitées et organisées ; elles n'identifient pas les intérêts communs* ». Selon les analyses traditionnelles, soulignées par les syndicats, la

¹ Rapport au Premier ministre de M. Louis Gallois - Pacte pour la compétitivité de l'industrie française - 5 novembre 2012.

« domination » et la **pression économique** exercées sur les sous-traitants sont à la source d'une prise de risque supplémentaire pour abaisser les coûts, le niveau de formation ainsi que les délais d'intervention des sous-traitants.

Pour limiter les excès, qui portent essentiellement sur la **sous-traitance en cascade** – le sous-traitant confiant lui-même une tâche à un autre-sous-traitant – l'intervention du législateur a été souvent envisagée. Elle n'a pas abouti à la définition d'un texte de portée générale : un tel dispositif nécessiterait un **ciblage assez complexe** pour éviter les effets pervers, avec un double risque d'« usine à gaz » et de contournement par le biais de contrat juridiquement délocalisés.

Pour autant, au cours de ses investigations, la commission d'enquête a été très attentive, en matière de sous-traitance en cascade :

- aux mesures prises récemment dans le domaine du **nucléaire** ;
- et au recours dans certains secteurs, comme celui des transports routiers, à la **technique du contrat type** qui, sur une base législative, cible avec pragmatisme les excès de la sous-traitance.

Les analyses récentes sur le recours à sous-traitance industrielle conduisent également à nuancer les idées reçues sur l'augmentation inéluctable des risques induits par cette pratique. De plus, on constate l'**émergence d'une sous-traitance innovante, constituées de PME locales**. Les visites de terrain conduites par la commission permettent d'enregistrer des signaux positifs d'évolution vers la co-traitance avec un potentiel d'amélioration de la sécurité industrielle grâce à la **diffusion de bonnes pratiques** par les sous-traitants qui opèrent sur différents sites.

Ces évolutions s'appuient sur un droit en vigueur qui comporte principalement des **mesures de protection du sous-traitant** édictées par le législateur. Aux États-Unis, le « *Small Business Act* » comporte un volet obligeant les grandes entreprises à prévoir un recours à la sous-traitance afin de contrecarrer les tendances monopolistiques et garantir aux PME une chance de développement. En France, chacun s'accorde sur le rôle essentiel des PME dans les territoires et la nécessité de conforter ce tissu économique et non d'entraver sa croissance.

1. Questionner les paramètres du stockage partiellement externalisé

a) Le stockage externalisé se distingue de la sous-traitance

Jusqu'à présent, chacun s'accorde pour considérer qu'il n'y a pas *a priori* de lien entre l'accident de Lubrizol et la sous-traitance, laquelle se distingue du recours au stockage externalisé. Certes, comme la plupart des entreprises industrielles, Lubrizol, spécialisée dans la fabrication d'additifs

pour huiles moteur et boîtes de vitesses, a recours à la sous-traitance depuis très longtemps, en particulier pour la maintenance de ses équipements qui ne relève pas de son cœur de métier. Lubrizol a rappelé que dans le secteur de la chimie, elle contracte avec des entreprises qui répondent au référentiel du manuel d'amélioration sécurité des entreprises (MASE) pour répondre aux exigences de la loi du 30 juillet 2003 dite loi Bachelot. Ces entreprises sont certifiées et leurs personnels sont habilités N1 ou N2, avec des formations qui doivent être régulièrement recyclées : Lubrizol enregistre les dates de fin de validité de ces formations et dispense des stages spécifiques au personnel sous-traitant.

Cependant, l'accident de Lubrizol s'est déroulé en dehors de l'intervention de sous-traitants au sens strict. Comme l'a rappelé la directrice générale de Lubrizol, l'incendie :

- n'a pas affecté l'**outil de production**, en particulier les activités simples de mélange, ce qui a permis une reprise d'activité pour répondre à la demande des clients et préserver l'emploi ;

- mais a détruit plusieurs **entrepôts servant d'espaces de stockage**.

Il reste que, parmi ces espaces de stockage, certains n'appartenaient pas à Lubrizol mais à l'entreprise voisine Normandie Logistique. Celle-ci n'intervient pas comme sous-traitant dans les sites industriels, mais se définit comme un **prestataire de services externe** lié par un contrat d'entreprise qui se distingue du contrat de sous-traitance. Comme l'ont indiqué ses représentants lors de leur audition par la commission : « *Nous n'effectuons aucune intervention sur les marchandises qui nous sont confiées, qu'il s'agisse de Lubrizol ou d'autres clients. Lorsque nous stockons dans notre entrepôt une palette comportant quatre fûts, on ne touche à rien.* »¹

Très bref aperçu de la distinction entre sous-traitance et externalisation.

Dans les années 1970, le recours à la sous-traitance, basée sur un contrat commercial a d'abord été envisagée par le droit français comme un moyen de favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique. La sous-traitance (« *subcontracting* ») s'est également développée dans le secteur privé en dehors des marchés publics, et le législateur a pris des dispositions tendant à protéger le sous-traitant, souvent placé sous la contrainte économique du donneur d'ordre.

Simultanément, on a constaté, depuis les années 1990, un phénomène croissant d'externalisation (« *outsourcing* ») : il s'agit, pour l'entreprise, de déléguer certaines fonctions, comme par exemple la comptabilité, les ventes, l'administration, l'informatique, la restauration, le nettoyage ... sur une longue durée - au moins 18 mois - à des prestataires de services extérieurs à l'entreprise.

L'externalisation est la plupart du temps régie par des contrats d'assez longue durée - plus de 18 mois - tandis que la sous-traitance est plus ponctuelle.

¹ Audition du 12 décembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191209/ce_lubrizol.html#toc8

La présence d'un élément d'externalisation dans cet accident a cependant été une occasion propice à faire ressurgir le débat récurrent sur le thème de la sous-traitance (cf. ci-après).

b) Des systèmes automatisés de détection incendie qui ne peuvent pallier le déficit de gardiennage humain à proximité des gros volumes de stockage

Soucieuse, en premier lieu, de formuler des recommandations opérationnelles sur le **risque de stockage**, la commission d'enquête a d'abord interrogé Normandie Logistique sur le problème général du manque de **présence humaine** la nuit ainsi que sur les **risques d'intrusion**. Ceux-ci ont été signalés au cours des auditions. Le colonel Jean-Yves Lagalle, qui a dirigé les opérations pour éteindre l'incendie de Lubrizol, s'est particulièrement inquiété du déficit de gardiennage dans certains ports où sont stockées d'énormes quantités de produits. Pour sa part, Normandie Logistique a indiqué que le site incendié était clôturé et disposait d'un système de détection anti-intrusion ainsi que d'une détection incendie reliée à un PC agréé qui ont d'ailleurs parfaitement fonctionné. « *Nous n'avons jamais eu à subir d'intrusion sur notre site ; notre clôture est assez imposante et nous semble dissuasive* ».

En revanche, le logisticien a approuvé la proposition de **favoriser, dans les entreprises à risque, le recrutement de salariés par ailleurs pompiers volontaires ou inversement d'encourager les salariés qui pourraient le devenir**. Constatant que les incendies sont une cause majeure de risque dans les ICPE et qu'ils sont de plus en plus nombreux, Normandie Logistique a précisé que son personnel sait mettre en œuvre les premiers moyens d'intervention et dispose des connaissances réglementaires en matière d'incendie. « *Nous ne verrions qu'avantage à ce que le recrutement ou la formation de pompiers volontaires fasse partie intégrante de la gestion de risque en matière d'ICPE.* » Lors de son audition par la commission, M. Patrick Le Dréau, directeur des opérations de Paris et représentant légal de la succursale française de FM Insurance Europe SA, assureur des biens Lubrizol, a quant à lui expliqué que sa compagnie regardait avec « *bienveillance* » la présence de professionnels du feu qui constitue, en outre, « *une des composantes* » de la prime. D'une certaine manière, l'abaissement du coût de leur assurance pourrait donc constituer un moyen pour favoriser, dans les entreprises à risque ou gérant des entrepôts de stockage, le recrutement de salariés qui sont par ailleurs pompiers volontaires, ou inversement encourager les salariés qui pourraient devenir pompiers volontaires.

L'accident de Lubrizol amène nécessairement à se poser par ailleurs **la question du niveau de présence humaine et de gardiennage sur les sites entreposant de grandes quantités de produits**.

c) Une tendance de l'industrie à évoluer vers le gigantisme et un réflexe de réduction des stocks juste après les accidents de grande ampleur

Dans le prolongement de l'accident d'AZF, les députés, dans le rapport de la commission d'enquête¹ avaient exploré deux pistes de diminution du volume des stockages sur les sites industriels. La première hypothèse était celle de la réduction de la taille des installations industrielles, « *en imaginant l'usine chimique du futur comme un ensemble d'unités de dimension limitée, pilotées à distance et produisant les composés demandés à flux tendus et dans des quantités réduites* ». Une telle évolution avait cependant été jugée peu probable car inadaptée à la réalité et à la nécessaire compétitivité de l'industrie chimique : tel est encore le cas aujourd'hui.

La réduction, le fractionnement et l'enfouissement des stocks, demeure, en revanche, une solution de bon sens pour réduire le risque industriel. En effet, l'essentiel ne réside pas dans le nombre de départs de feux mais dans l'ampleur des incendies qui dépend exclusivement du volume de produits combustibles et inflammables.

Après la catastrophe de Toulouse, une des premières mesures prises dans les unités analogues à celles d'AZF a été de réduire les stocks autorisés d'un maximum de 10 000 tonnes à 4 000 tonnes, par exemple dans l'usine de Grande Paroisse à Grand Quevilly.

De même, la **reprise partielle de l'activité de Lubrizol à Rouen s'est accompagnée d'une réduction de plus de 90 % des stockages** de produits finis conditionnés (de 8 600 à 561 tonnes) ainsi que d'une diminution du stockage des matières premières (de 27 % à 89 % selon les types de produits). Interrogée sur les modalités de cette évolution, la directrice générale de Lubrizol France a indiqué à la commission : « *nous avons également développé une supply chain "juste à temps" (qui consiste à attendre la commande du client pour s'approvisionner) pour réceptionner les matières au fur et à mesure que nous les utilisons, ce qui a été complexe, car auparavant, nous stockions sur place les substances dont nous avons besoin* ». L'entreprise précise ne pas avoir « *rencontré d'obstacles majeurs autres qu'une plus grande complexité et des délais supplémentaires dans la chaîne logistique désormais organisée en "juste à temps" et avec des partenaires en amont pour le stockage de matières premières et en aval avant expédition aux clients* ».

Un effort de diminution des volumes de stockage semble d'autant plus logique qu'on discerne des signes d'**évolution de l'industrie vers le gigantisme**. Les assureurs interrogés par les membres de la mission d'information de l'Assemblée nationale, indiquent d'ailleurs qu'ils n'ont pas perçu d'augmentation sensible de la fréquence des incendies. En revanche, ils constatent un accroissement du nombre **des incendies importants** lié à l'évolution des processus industriels et à l'augmentation de la taille des

¹Rapport n°3559 de janvier 2002 (11ème Législature).

bâtiments qui rend les méthodes traditionnelles de lutte contre l'incendie inadaptées.

D'une manière globale, l'accident de Lubrizol incite à privilégier une gestion des stocks de produits dangereux « juste à temps », qui consiste à attendre la commande du client pour s'approvisionner plutôt que de recourir à l'entreposage systématique sur place.

La diminution de la taille des stockages de produits industriels semble ainsi, dans certains cas, possible, mais présente l'inconvénient de déplacer le risque sur d'autres emplacements ou activités et tout particulièrement sur le secteur des transports.

d) La réduction du volume des stockages sur les sites industriels risque d'accroître les difficultés existantes dans le domaine des transports

En revanche, au-delà de la possible diminution de rentabilité de l'exploitant, une réduction de ses stocks de produits industriels implique presque nécessairement un **accroissement de la fréquence et du volume des transports, en particulier routiers et ferroviaires.**

Le choix du ferroviaire semble écologiquement préférable puisqu'une tonne de marchandises transportées par la route émet neuf fois plus de CO₂ qu'avec un train électrique et la sécurité du fret ferroviaire est supérieure à celle du transport routier. Le recul de la part du ferroviaire dans le transport de marchandises a été très important au cours des dernières décennies : celle-ci est passée, dans notre pays, de 30 % en 1984 à 8,8 % en 2010, avant de rebondir en 2011 pour se stabiliser à environ 10 %, alors que le Grenelle de l'environnement avait fixé l'objectif de porter la part modale du non-routier et du non-aérien à 25 % en 2022.

Cependant, le **transport ferroviaire de produits industriels dangereux** inquiète les élus ainsi que les populations et soulève la problématique du **risque de la transparence** à laquelle renvoie la notion de « *niveau de diffusion de l'information compatible avec les enjeux de sécurité* ».

Il en va ainsi, par exemple, du transport des déchets radioactifs issus du traitement du combustible étranger, dont le stockage en France est interdit par la loi. Ces déchets sont donc systématiquement renvoyés dans leur pays d'origine. Rappelons que la sûreté des transports de substances radioactives à usage civil est contrôlée en France par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), sur la base d'inspections et de l'instruction de demandes d'agrément d'emballages afin de prévenir les risques d'irradiation. Malgré les demandes de transparence et d'information sur les modalités de transport adressés, en particulier par les élus locaux, le **secret du trajet a été préservé pour des raisons de sécurité.** La commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a approuvé la décision de l'Autorité de sûreté nucléaire de ne pas communiquer sur les modalités de transport des déchets nucléaires, sauf avec les préfetures concernées.

Cette dernière observation invite à **calibrer attentivement la réponse à apporter aux demandes d'informations plus systématiques suscitées par l'accident de Lubrizol**. En dernier ressort, pour les produits les plus dangereux, le principe de sécurité de la population et de protection contre la criminalité implique de maintenir un certain degré de confidentialité sur les données sensibles malgré la légitime demande de « transparence ».

Pour les produits industriels dangereux, il apparaît donc indispensable de manier avec précaution les initiatives nouvelles de transparence, d'« open data » ou de circulation de données confidentielles alors que les cyber-intrusions, ainsi que les intrusions humaines restent aujourd'hui difficiles à repérer et à endiguer.

Entendus lors du déplacement de la commission d'enquête dans le Rhône, **les élus locaux ont également souligné le danger que représente le stockage de matières dangereuses dans certaines gares de triage ferroviaires**, en particulier lorsqu'elles sont situées au cœur d'une zone industrielle regroupant plusieurs sites Seveso, telle celle de Sibelin à Solaize.

En principe, comme les autres infrastructures importantes de stationnement, chargement, déchargement ou tri de véhicules de transport de matières dangereuses, ces **gares de triage sont soumises à des études de dangers** conformément à l'article L. 551-2 du code de l'environnement. Ces études ne sont pas dans le domaine public, mais leur communication peut être demandée¹. Au vu de l'instruction de l'étude de dangers, l'article L. 551-3 du code de l'environnement prévoit que le préfet peut fixer des prescriptions d'aménagement et d'exploitation de l'ouvrage concerné pour préserver la sécurité des populations, tandis que l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme indique qu'il doit communiquer aux autorités compétentes en matière d'urbanisme les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences, ce qui inclut les risques dont il a connaissance. Les contraintes portent donc sur les exploitants ferroviaires, qui doivent sécuriser ces emplacements et sur la délivrance des nouveaux permis de construire pour limiter le nombre de personnes exposées aux risques.

Sur le terrain, les élus locaux s'inquiètent de la mise en œuvre effective de ce principe et déplorent, en particulier dans le Rhône, le manque d'information et de concertation avec les services de l'État. Il est indispensable d'associer les élus de terrain à la concertation sur la stratégie territoriale de sécurité industrielle pour prendre en compte l'ensemble de ses composantes et remédier aux défauts des approches souvent trop compartimentées entre les services de l'État.

¹ au titre de l'article 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

2. Mieux encadrer la sous-traitance

En cas d'accident industriel ou technologique, on observe une tendance à dénoncer la sous-traitance traditionnelle comme facteur de risque et à suggérer des mesures d'interdiction peu opérationnelles.

a) Une forte demande des salariés

C'est au cours des auditions des syndicats que la sous-traitance – qui suppose l'intervention d'une entreprise extérieure sur le site du donneur d'ordres – a été le plus largement évoquée, en marge de la problématique précise soulevée par l'accident de Lubrizol.

Les témoignages sur certains risques liés au recours à la sous-traitance

Le représentant de la CGT a déploré, en Seine Maritime :

- une **extension de la sous-traitance** sans que soient organisées des inspections préalables communes et sans disposer d'analyses de risques complètes sur les risques d'explosion ;

- une **insuffisance de formation** des travailleurs extérieurs aux sites Seveso avec des défaillances dans la mise en œuvre de la certification MASE ;

- une **sous-déclaration des accidents** et des incidents et le non déclenchement de plans d'opération internes (POI), en particulier dans des entreprises du secteur de la pétrochimie.

- plus généralement, les procédures de sécurité existantes s'avèrent trop souvent incompatibles avec les normes de **productivité**. *« Je confirme donc les propos de Mme Corinne Lepage : les salariés cochent les cases des documents pour attester que des vérifications de sécurité ont été faites alors qu'ils n'ont pas pu les mener à bien faute de temps. »*¹

Le représentant CFDT de la branche chimie a nuancé ce propos en faisant observer que *« les entreprises sous-traitantes ont tout de même intérêt à se former sans quoi la sanction est immédiate : elles ne peuvent pas signer le contrat et perdent le marché. Pour autant, la situation ne peut pas être considérée comme satisfaisante car les enquêtes nous démontrent que les salariés des entreprises sous-traitantes n'ont pas nécessairement les formations adaptées. »*²

Le représentant de SUD Chimie solidaires a distingué sur les sites des installations classées, deux sortes de populations de travailleurs. *« D'une part, les salariés "en propre" de l'entreprise disposent d'un niveau de formation somme toute convenable avec, parmi eux, des sauveteurs secouristes du travail préparés à réagir en cas de sinistre et des sapeurs-pompiers auxiliaires. D'autre part, chaque jour, des salariés relevant de la sous-traitance interviennent sur nos sites à risque, et, ici, le problème est plus complexe : le législateur a pris en compte cette situation, en particulier à travers la certification MASE mais il reste tout de même un certain nombre de "trous dans la raquette". Je cite, par exemple, l'implication de ces travailleurs dans le plan de prévention des risques, la problématique de la sous-traitance en cascade et surtout la pression que fait*

¹ Audition du 19 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191118/ce_lubrizol.html#toc5

² Audition du 19 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191118/ce_lubrizol.html#toc5

subir le donneur d'ordres au sous-traitant et qui se répercute sur ses salariés : ceux-ci auront parfois tendance à négliger les questions de sécurité pour gagner du temps et préserver le marché. La première chose à faire serait donc d'interdire la sous-traitance sur les sites dangereux. »

Mme Corinne Adam, déléguée syndicale CFTC de Lubrizol Rouen, que la commission d'enquête avait rencontré à Rouen après l'accident, a présenté un argument particulièrement opportun : **les sous-traitants, même s'ils ont un bon niveau de formation, n'ont pas nécessairement la même culture d'un site Seveso que les salariés de l'entreprise.** « *Il vaudrait donc mieux leur inculquer la réalité de ces sites.* » M. Francis Malandain, délégué syndical central CFE-CGC de Lubrizol, avait complété ce propos en indiquant que chez Lubrizol **les sous-traitants sont obligatoirement accompagnés par un salarié de l'entreprise donneuse d'ordres** et que les moyens consacrés à cet accompagnement avaient été récemment augmentés.

Dans le même sens, les représentants de la CFE-CGC lors de leur audition par la commission, après avoir signalé que **la sous-traitance prend énormément d'ampleur dans le secteur de la chimie** ont précisé que les entreprises sous-traitantes connaissent un roulement important de leurs salariés : ceux-ci n'ont donc pas assez d'expérience du site sur lequel ils opèrent et risquent d'être pris au dépourvu en cas d'incident, faute de compréhension de la logique de sécurité mise en place sur un site de l'industrie chimique.

L'ensemble des syndicats a déploré la transformation du CHSCT, c'est-à-dire un acteur important qui avait la capacité d'arrêter un chantier. Par ailleurs, ils estiment souhaitable d'associer les salariés et, en particulier, leurs représentants aux contrôles administratifs effectués par les Dreal en matière de prévention du risque.

Au total, les recommandations traditionnelles de limitation ou d'interdiction de la sous-traitance ont échoué, faute de réalisme. Ainsi, une interdiction absolue de la sous-traitance « Seveso » en cascade ou la mise au point d'un cadre législatif rigide comportent de sérieux risques de contournement juridique.

Telle est la principale conclusion qui peut être tirée du récent rapport d'information¹ de M. Denis Sommer, au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur les relations entre les grands donneurs d'ordre et les sous-traitants dans les filières industrielles.

En particulier, selon les députés, un resserrement du cadre juridique pourrait, compte tenu de l'internationalisation des relations de sous-traitance, encourager les donneurs d'ordres à recourir à des sous-traitants étrangers, soumis à des dispositions juridiques moins contraignantes.

Dans la droite ligne de cette proposition, lors de son audition par la commission d'enquête, Mme Corinne Lepage a indiqué qu'elle n'était pas personnellement favorable à l'interdiction complète de la sous-traitance, mais plutôt à la réduction massive du périmètre possible du recours à la

¹ Rapport d'information n° 2076 (Quinzième législature) du 26 juin 2019.

sous-traitance pour la limiter à des tâches de ménage et d'entretien sans aucun lien avec l'entretien du matériel lui-même et *a fortiori* des tâches ayant trait à la sûreté ou à la sécurité.

Il s'agit là d'une position :

- plus restrictive que la proposition d'interdiction de la sous-traitance en cascade formulée par la commission d'enquête prolongeant l'accident d'AZF¹ ;

- et qui contredit l'affirmation, par les industriels, de la nécessité presque absolue de sous-traiter la maintenance de leurs installations lorsque leurs salariés disposent de compétences pour utiliser des équipements mais pas pour les réparer.

La commission d'enquête a approfondi ses analyses sur ce thème. Pour donner un bref aperçu de la complexité juridique dans ce domaine et des possibilités de non-application de la loi française à des contrats comportant des éléments d'extranéité, il faut d'abord rappeler que la principale disposition de notre droit de la sous-traitance, c'est-à-dire la loi du 31 décembre 1975² a pour but, dans le cadre d'un marché public, de protéger le sous-traitant d'une défaillance de son donneur d'ordre en lui garantissant un paiement direct par le maître d'ouvrage.

Or, sur la base de cette loi :

- dans un arrêt de principe du 30 novembre 2007, la Cour de cassation a jugé que « *s'agissant de la construction d'un immeuble en France, la loi du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, en ses dispositions protectrices du sous-traitant, est une loi de police* » **et donc d'ordre public** ;

- dans l'hypothèse d'une **sous-traitance industrielle**, la Cour de cassation estime, en revanche, que les juges ne peuvent qualifier la loi de 1975 comme loi de police sans « *caractériser l'existence d'un lien de rattachement de l'opération avec la France au regard de l'objectif de protection des sous-traitants poursuivi par le texte précité* ».

À supposer que les contournements de mesures législatives de limitation de la sous-traitance sur les sites Seveso puissent être contrecarrés par le recours à la technique des lois de police³, restait à évaluer l'impact réel et les possibles effets pervers de telles restrictions législatives.

¹ Proposition n° 44 : Dans les établissements classés Seveso, interdire aux entreprises prestataires le recours à la sous-traitance.

² Loi du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.

³ Selon l'article 3 de notre code civil « Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire ». En droit international privé, les lois de police se définissent comme des règles internes applicables en toute hypothèse dans un certain champ géographique, avant toute consultation de la règle de conflit et quelle que soit la loi désignée par cette dernière. Elles s'imposent donc aux dispositions contractuelles contraires.

Entendu par la commission, l'Institut pour une culture de la sécurité industrielle¹ (ICSI) a nuancé, voire contredit, un certain nombre d'idées reçues sur la sous-traitance en se fondant sur des études approfondies.

L'ICSI résume ses constatations en indiquant que **l'idée qu'un sous-traitant aurait par nature une culture de sécurité moins bonne que l'entreprise utilisatrice (donneur d'ordres) est démentie par les recherches.**

La notion d'entreprise sous-traitante couvre d'ailleurs une très grande diversité de situations, de l'agence régionale d'une entreprise multinationale à une PME locale.

Pour cet institut, le niveau global de sécurité d'une prestation sous-traitée se joue sur trois aspects :

- la place donnée à la sécurité à chaque étape de la relation contractuelle, qui va de la décision d'externaliser, à l'évaluation de la prestation vue comme une coproduction entre les deux parties ;

- le partage de références communes en matière de prévention des accidents graves, mortels et technologiques majeurs ;

- et la construction d'un socle commun de culture de sécurité par un partage dans les domaines technique, procédural, humain et organisationnel. Ce partage peut prendre diverses formes : formation des personnels, conception des situations de travail, fonctionnement des collectifs mixtes, organisation et management de la relation.

L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a, dans le même sens, indiqué à la commission qu'elle n'a pas identifié de lien direct entre sous-traitance et incidents ou accidents en matière de sûreté. Pour les salariés, les statistiques montrent un taux d'accident du travail avec arrêt et une exposition aux rayonnements ionisant légèrement plus élevés pour les sous-traitants que pour les salariés d'EDF par exemple. Mais ces statistiques doivent être prises avec précaution dès lors que les personnels ne sont pas amenés à être exposés aux risques ou aux rayonnements ionisants de manière comparables du fait de la différence de tâches entre ces deux catégories de personnel.

De manière plus générale, **le recours à la sous-traitance est fréquent dans le secteur nucléaire.** Les opérations de construction, de maintenance en exploitation et de démantèlement des installations sont en grande partie sous-traitées par les exploitants nucléaires à des intervenants extérieurs, ce qui se justifie par le besoin de faire appel à une compétence spécialisée que l'exploitant nucléaire ne possède pas ou qu'il ne pourrait entretenir faute d'opérations similaires en nombre suffisant à réaliser. Le recours à la sous-traitance ne décharge en aucun cas l'exploitant de sa responsabilité

¹ L'Institut pour une culture de la sécurité industrielle est une association créée en 2003 à la suite de l'accident de l'usine AZF de Toulouse ; y adhèrent et y participent des entreprises, des organisations syndicales, des collectivités territoriales, des associations, l'université, les grandes écoles...

vis-à-vis de la sûreté de son installation ; par conséquent, l'ASN considère que l'exploitant doit disposer en interne des capacités techniques nécessaires à l'évaluation des fournisseurs et sous-traitants, et à la surveillance des activités sous-traitées importantes pour la sûreté.

b) Limiter les excès de la sous-traitance en cascade et renforcer les contrôles

Devant la commission, l'Autorité de sûreté nucléaire a cité deux nouveaux outils juridiques intervenus en 2016 pour encadrer le recours à la sous-traitance dans le secteur nucléaire et qui pourraient servir d'exemple pour compléter le contrôle des opérations sous-traitées dans les ICPE.

Il s'agit, d'une part, de l'ordonnance du 10 février 2016 qui a introduit, pour l'ASN, la possibilité de **contrôler des activités liées à la sûreté chez les sous-traitants des exploitants**, ou d'**édicter des prescriptions sur des activités réalisées en dehors du site** nucléaire, qu'elles soient exercées par l'exploitant ou par ses fournisseurs, prestataires ou sous-traitants. L'extension d'un tel dispositif aux sites classés Seveso n'impliquerait pas nécessairement la création d'une nouvelle autorité indépendante si de nouveaux pouvoirs de contrôles étaient attribués aux Dreal.

D'autre part, le décret du 28 juin 2016 a interdit à l'exploitant la sous-traitance de l'exploitation de son installation, et **limite à trois le nombre maximum de niveaux de sous-traitance**. De telles restrictions semblent *a priori* relever du bon sens et une étude d'impact précise devrait déterminer si de telles pratiques sont rares ou encore répandues.

La commission d'enquête prend acte des analyses qui démontrent que dans un certain nombre de secteurs, comme par exemple le nucléaire, la sous-traitance est compétente, indispensable et sécurisée.

Plutôt que de vouloir à tout prix réglementer, il est préférable de limiter les abus de la sous-traitance en tenant compte des réalités et en prenant appui sur la volonté de régulation des opérateurs eux-mêmes. Un tel mécanisme permettra à la fois d'éviter les effets pervers ainsi que le recours aux dispositifs de contournement et de **préserver la vitalité et de développement des PME locales qui forment les principaux bataillons de sous-traitants.**

L'une des solutions les plus pragmatiques consiste à **encourager et à généraliser les bonnes pratiques existantes de limitation de la sous-traitance** en cascade : dans le domaine des transports, le législateur a reconnu la validité de contrats types qui peuvent s'imposer aux acteurs ; ces contrats types sont ensuite établis en concertation avec les professionnels et font l'objet d'une définition réglementaire.

Recommandation : mieux encadrer la sous-traitance des activités dangereuses : limiter à trois le nombre maximum de niveaux de sous-traitance et élargir le contrôle des Dreal aux activités liées à la sécurité chez les sous-traitants des exploitants Seveso.

Devant la commission, cette spécificité du secteur du transport routier de marchandises a d'ailleurs été mise en avant par les représentants de Normandie Logistique.

Le droit « spécial » de la sous-traitance dans le secteur des transports est constitué de pratiques, de contrats et de normes françaises, communautaires et internationales surtout destinées à garantir la sécurité des opérations de transport et la protection sociale des personnes qui en sont chargées.

S'agissant de la sous-traitance en cascade, le droit des transports met en œuvre plusieurs techniques et outils spécifiques pour réguler les relations entre les tiers que sont les contractants externes vis-à-vis du donneur d'ordre initial. Le droit des transports a ainsi défini de nombreux contrats type parmi lesquels le contrat type sous-traitance entré en vigueur le 1^{er} octobre 2019¹, qui supplée l'absence de contrat entre les parties. Ces contrats types ont pour principal objectif d'équilibrer la relation commerciale et de circonscrire précisément les obligations et responsabilités de chacune des parties.

A priori, il n'existe pas de dispositif similaire en matière de prestations logistiques externes : seul le contrat de dépôt traite de la relation commerciale. Une approche inspirée du droit des transports en matière de logistique externalisée pourrait intégrer, dans les relations entre donneur d'ordres et prestataire, des exigences adaptées aux ICPE en matière de sécurité, de normes sociales et d'information sur les produits industriels - leur composition, leurs effets sanitaires et environnementaux ...

Les représentants de Normandie Logistique ont également suggéré de créer un **mécanisme de formation obligatoire des gestionnaires logistiques sanctionné par une attestation de capacité**, comme cela existe dans le transport routier. En effet, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de contrôle spécifique des compétences de l'exploitant en matière d'installation classée. Ce sujet très technique et extrêmement large semble nécessiter la mise en place d'une vérification de compétences pour sécuriser à la fois le public et l'exploitant lui-même.

¹ Décret n° 2019-695 du 1^{er} juillet 2019 relatif au contrat type applicable aux transports publics routiers de marchandises exécutés par des sous-traitants. Historiquement, la base législative de ce droit des contrats types a été introduite par l'article 8 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs : ce texte pose le principe selon lequel « à défaut de convention [...] les clauses de contrats types s'appliquent de plein droit ».

Au titre du retour d'expérience de l'accident de Lubrizol, les réseaux professionnels de logisticiens externes ont été sensibilisés à ces pistes de sécurisation. La commission d'enquête suggère de **donner une base législative à l'élaboration de contrats types applicables aux prestations logistiques externes dans le secteur des industries à risque. En outre, l'heure est venue de renforcer les exigences de formation et de certification de la profession de logisticien dans le domaine du stockage des produits dangereux.**

Recommandation : renforcer les exigences de formation et de certification de la profession de logisticien dans le domaine du stockage des produits dangereux. Fixer les obligations et responsabilités de chacune des parties au sein de contrats-types.

B. L'INCENDIE DE L'USINE LUBRIZOL, NOUVEAU RÉVÉLATEUR D'UN MANQUE DE CULTURE DU RISQUE ET D'UNE DEMANDE D'INFORMATION NON SATISFAITE DE LA POPULATION

1. Répondre à l'inquiétude des citoyens face aux risques industriels

La France s'est dotée d'une **gamme complète d'outils garantissant l'information et la participation du public** soumis à des risques majeurs sur son lieu de travail et sur son lieu de résidence.

Pourtant, très peu de citoyens sont sensibilisés à ces enjeux.

La distance, voire l'absence de toute relation ou échange, entre la population et les industries, crée également un terreau favorable à l'incompréhension et à la défiance. De même, la composition et le fonctionnement des instances de démocratie environnementale (CSS, Coderst, S3PI) font l'objet de critiques régulières de la part des associations de protection de l'environnement.

En cas d'accident, **l'existence même des risques se rappelle à la population**, qui, faute d'en connaître les circonstances, le contexte, l'origine, réagit d'autant plus vivement.

Ainsi, **la connaissance par le public des risques industriels ne répond toujours pas aux attentes qui ont inspiré les grandes évolutions de notre droit** en matière d'information et de participation des citoyens.

a) *Un droit à l'information en matière de risques industriels, priorité affichée du droit européen et national*

Le renforcement de l'information du public était l'un des **principaux objectifs de la directive Seveso III** du 4 juillet 2012, notamment ses articles 14 et 15 ainsi que l'annexe V.

Dans l'esprit de la **Convention d'Aarhus** de 1998¹, elle rappelle que les principales informations en matière de risques industriels et technologiques doivent être **disponibles**, fournies de « *manière spontanée* » et **régulière**. Une participation « *effective* » du public est nécessaire et celui-ci doit disposer d'un **temps suffisant** pour formuler ses commentaires.

En France, l'article L. 125-2 du code de l'environnement garantit un **droit des citoyens à l'information sur les risques majeurs** auxquels ils sont exposés et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Les risques technologiques majeurs figurent également parmi les éléments portés à la connaissance des acheteurs ou des locataires lors d'une opération immobilière, dans le cadre du **dispositif d'information acquéreur-locataire (IAL)**, depuis la loi dite Bachelot de 2003².

La loi du 16 avril 2013 a par ailleurs introduit un **droit d'alerte en matière de santé publique et d'environnement**³. En cas de divergence entre l'employeur et le travailleur, ce dernier ou le représentant du personnel au comité social et économique peut saisir le préfet.

En complément des procédures d'information et de participation mises en œuvre lors de la création des établissements **Seveso** (concertation préalable, enquête publique), l'information régulière du public s'appuie sur :

- les **commissions de suivi de site (CSS)**⁴ - appelées comités locaux d'information et de concertation (CLIC) avant 2012. Elles associent des représentants de l'administration, des collectivités territoriales, des riverains, de l'exploitant et de ses salariés ;

Les CSS sont obligatoirement créées par les préfets pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations dont la liste

¹ Voir notamment le considérant 19 de la directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil.

² Article L. 125-5 du code de l'environnement introduit par l'article 77 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

³ Article 8 de la loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, codifié au chapitre III du titre III du livre 1^{er} de la quatrième partie du code du travail.

⁴ Article L. 125-2-1 du code de l'environnement et décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site. Elle tient réunion au moins une fois par an et est censée représenter un cadre d'échange et d'information sur les actions de prévention menées par l'exploitant et sur le suivi du ou des établissements concernés.

est fixée par décret en Conseil d'État¹ au regard des risques qu'elles occasionnent pour la sécurité et la santé des populations voisines et pour l'environnement. Outre ces cas où la création d'une CSS est obligatoire, le préfet peut en créer une autour d'une ou plusieurs ICPE soumises à autorisation. Il existe actuellement 1 555 CSS, dont un quart relève de l'article L. 125-2 du code de l'environnement.

- les conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst), mis en place en 2006² en remplacement du conseil départemental d'hygiène (CDH). Ils regroupent des représentants de l'État, de l'agence régionale de santé, des collectivités territoriales, des usagers et des personnalités compétentes ;

Un Coderst est obligatoirement constitué dans chaque département.

- les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (SPPPI ou S3PI), structures souples de « réflexion et d'études » créées en 2008³ et dont le périmètre géographique de compétence est précisé par le préfet⁴. Ils rassemblent des représentants des services de l'État, des collectivités territoriales, d'entreprises ou organismes à caractère industriel ou d'associations de protection de l'environnement et de personnalités qualifiées. Il existe actuellement 14 S3PI, répartis dans 9 régions (voir tableau en annexe n° 6).

La création de ces structures relève de la seule initiative du préfet.

Les limitations que connaît le droit à l'information du public en matière de risques technologiques concernent des éléments sensibles, pouvant faciliter la commission d'actes de malveillance : certaines informations sont ainsi non communicables au public mais consultables selon des modalités adaptées et contrôlées (plans du site, nature, quantité et description précises des substances dangereuses, description précise des scénarios d'accidents), d'autres sont non communicables et non consultables (description des dispositifs de surveillance du site, informations portant atteinte au secret industriel).

Une instruction du Gouvernement du 6 novembre 2017⁵ a contribué à restreindre la diffusion au public d'informations pouvant faciliter la

¹ Article L. 515-36 du code de l'environnement.

² Articles L. 1416-1 et R. 1416-1 et suivants du code de la santé publique. Les Coderst contribuent à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi dans le département, des politiques publiques dans les domaines de la protection de l'environnement, de la gestion durable des ressources naturelles et de la prévention des risques sanitaires et technologiques.

³ Décret n° 2008-829 du 22 août 2008 portant création des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et risques industriels et modifiant le code de l'environnement.

⁴ Articles D. 125-35 et suivants du code de l'environnement.

⁵ Instruction conjointe du ministre de la transition écologique et solidaire et du ministre de l'intérieur relative à la mise à disposition et aux conditions d'accès des informations potentiellement

commission d'actes de malveillance sur les sites Seveso, dans un contexte sécuritaire renforcé.

Cette évolution est **critiquée par les associations de protection de l'environnement**, qui considèrent qu'elle sert de prétexte à la réduction de l'information du public.

Dans les faits, il semble difficile de parvenir à une conciliation équilibrée entre la garantie de la sûreté des sites et la nécessaire information des citoyens. La commission d'enquête souhaite une **application stricte** des règles restreignant la communication d'informations pour des motifs de sécurité nationale et de prévention des actes malveillants.

b) Les principales instances de concertation du public critiquées dans leur gouvernance et leur fonctionnement

Le fonctionnement des différentes instances de concertation en matière de prévention des risques industriels et technologiques est **très variable sur le territoire** : ce constat est partagé par les services de l'État, les élus et la société civile.

La concertation réunit des acteurs engagés et impliqués, la plupart du temps, mais qui **peinent à accorder leur position et à trouver des compromis**. La composition de ces instances est précisée dans l'encadré ci-dessous.

Composition des instances de concertation du public

Coderst - article R. 1416-2 du code de la santé publique

Le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques est présidé par le préfet et, à Paris, par le préfet de police pour les affaires relevant de ses attributions¹. Il comprend :

1° Six représentants des services de l'État ;

1° *bis* Le directeur général de l'agence régionale de santé ou son représentant ;

2° Cinq représentants des collectivités territoriales ;

3° Neuf personnes réparties à parts égales entre des représentants d'associations agréées de consommateurs, de pêche et de protection de l'environnement, des membres de professions ayant leur activité dans les domaines de compétence du conseil et des experts dans ces mêmes domaines ;

4° Quatre personnalités qualifiées, dont au moins un médecin.

sensibles pouvant faciliter la commission d'actes de malveillance dans les installations classées pour la protection de l'environnement.

¹ En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

CSS – article R. 125-8-2 du code de l’environnement

La commission est composée d’un membre au moins choisi dans chacun des cinq collèges suivants :

- administrations de l’État¹ ;
- élus des collectivités territoriales ou d’établissements publics de coopération intercommunale concernés ;
- riverains d’installations classées pour laquelle la commission a été créée ou associations de protection de l’environnement dont l’objet couvre tout ou partie de la zone géographique pour laquelle la commission a été créée ;
- exploitants d’installations classées pour laquelle la commission a été créée ou organismes professionnels les représentant ;
- salariés des installations classées pour laquelle la commission a été créée².

Les membres sont nommés par le préfet pour une durée de cinq ans. La commission peut comprendre des personnalités qualifiées.

S3PI – article D. 125-35 du code de l’environnement

Les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels peuvent être composés notamment de représentants des services de l’État, des collectivités territoriales, d’entreprises ou organismes à caractère industriel ou d’associations de protection de l’environnement et de personnalités qualifiées. Peuvent également en faire partie des personnes physiques travaillant ou résidant dans la zone. Les préfets fixent les modalités selon lesquelles les travaux des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels leur sont présentés.

L’association France Nature Environnement (FNE) pointait, dans un rapport de 2017³, la « *composition déséquilibrée* » des CSS et des Coderst avec une **surreprésentation des services de l’État** et un mode de fonctionnement pâtissant d’un **manque d’animation locale et nationale**. Les CSS seraient en effet **peu réunies** et la qualité et l’exhaustivité de l’information transmise demeurerait insuffisantes. L’association constate également que les

¹ Le collège « Administrations de l’État » comprend au moins le représentant de l’État dans le département où est sise l’installation classée ou son représentant ainsi que le service en charge de l’inspection des installations classées. Il peut comprendre un représentant de l’agence régionale de santé.

² Les représentants des salariés sont choisis parmi les salariés protégés au sens du code du travail. Pour les installations relevant du ministère de la défense, ces représentants peuvent être des personnels militaires des installations classées pour lesquelles la commission est créée.

³ FNE, État de la concertation dans le domaine industriel, septembre 2017.

secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles ont vu leur fonctionnement se **dégrader** au cours des dernières années.

FNE proposait dès lors de rééquilibrer la gouvernance de ces instances, d'améliorer leur fonctionnement en garantissant les moyens nécessaires à l'exercice, par la société civile, de ses missions d'évaluation, et de leur donner un pouvoir de codécision.

Si une « *majorité de personnes – 61,7 % – se déclare assez satisfaite de la concertation dans le CODERST* » et que l'envoi des documents est réalisé à temps pour 76 % des répondants à l'enquête FNE, **cet apparent respect du formalisme prévu par les textes réglementaires régissant ces instances n'épuise pas la question de leur bon fonctionnement effectif**. En l'espèce, le contenu des documents communiqués par les services de l'État et la capacité de la société civile à porter des sujets spécifiques au cœur des débats qui apparaissent faibles.

Dans ses réponses au questionnaire de la commission d'enquête, l'Institut des risques majeurs (IRMa) indique que **l'information du public sur le terrain n'est guère efficace** : « *son contenu est souvent standardisé et peu adapté au contexte local. Une fois dispensée, cette information est supposée permettre la détermination et l'organisation des comportements individuels. De nombreuses enquêtes d'opinion réalisées ces dernières années montrent le peu d'efficacité des actions d'information préventive quand elles sont mises en œuvre sans concertation locale* ». Les réunions publiques auraient des difficultés à mobiliser le public.

Cette organisation et son fonctionnement contrastent avec celle en vigueur pour la **prévention des incidents nucléaires**.

Le droit d'accès à l'information en matière d'activité nucléaire, un exemple à suivre ?

Le législateur a spécifié un droit d'accès à une information complète et transparente pour le grand public en ce qui concerne les activités nucléaires civiles françaises. Ce droit d'information de la population concerne, à la fois la sécurité nucléaire (L. 123-12 du Code de l'environnement), mais aussi les risques liés aux activités nucléaires et à leur impact sur la santé, la sécurité des personnes et sur l'environnement (L. 123-13). En particulier, selon l'article L. 125-16-1, « *les personnes domiciliées ou établies dans le périmètre d'un plan particulier d'intervention [...] défini pour une installation nucléaire de base reçoivent régulièrement, sans qu'elles aient à le demander, des informations sur la nature des risques d'accident et sur les conséquences envisagées* ».

Après de toute installation nucléaire civile, il est institué une commission locale d'information chargée « *d'une mission générale de suivi, d'information et de concertation en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection et d'impact des activités nucléaires sur les personnes et sur l'environnement* » (L. 125-17). De surcroît, cette commission doit s'assurer d'une large diffusion de ses travaux et doit organiser, au moins une fois par an, une réunion publique ouverte à tous. Ce comité est composé d'élus locaux,

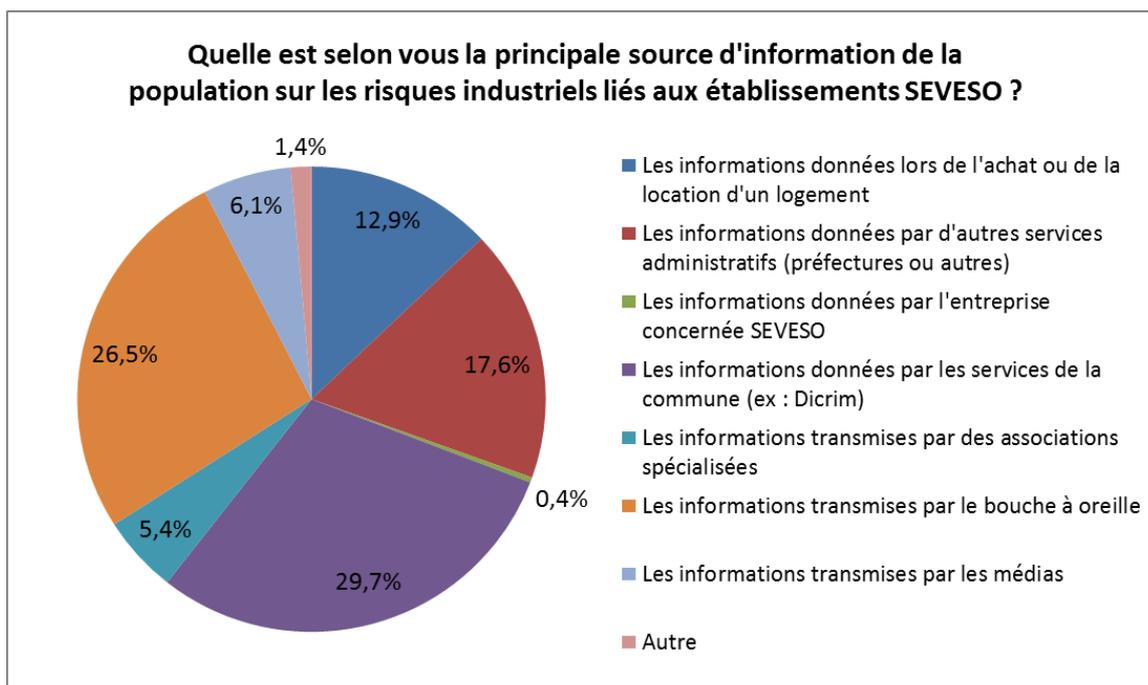
de membres du Parlement élus dans le département, de représentants d'associations de protection de l'environnement, des intérêts économiques, des professions médicales et des organisations syndicales de salariés de l'installation étudiée, ainsi que de personnalités qualifiées. Les services de l'État (comme l'ASN ou l'ARS) et l'exploitant peuvent assister à cette réunion, mais ils n'ont qu'une voix consultative. L'ensemble des commissions locales d'information sont regroupées en une fédération nationale : l'association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI - L. 125-32).

Les commissions locales d'information peuvent demander une communication de toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions auprès de l'exploitant, de l'ASN et de tous les autres services de l'État (L. 125-24) et commander des études complémentaires. Ces études peuvent être demandées à l'IRSN, dont une de ces missions est de contribuer « à la transparence et à l'information du public en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, notamment en élaborant et en rendant public un rapport annuel d'activité ». En outre, l'IRSN et l'ANCCLI ont conclu un accord de coopération depuis 2003 pour accompagner les commissions locales dans leurs missions. Par ailleurs, l'IRSN doit également rendre publics tous ses avis rendus sur saisine d'une autorité, lorsque ceux-ci ne relèvent pas de la défense nationale.

Cependant, malgré l'évolution positive de mise à disposition d'informations provenant des exploitants d'installations nucléaires, des autorités, des commissions locales, des experts etc., le grand public ne s'intéresse pas amplement à ces sujets. En effet, on peut constater que les documents d'informations et les réunions publiques n'attirent qu'un public déjà averti (membres d'associations, experts non institutionnels...), alors qu'une très large majorité de Français a de fortes attentes en matière d'information et de transparence. Cette particularité se retrouve dans l'enquête d'opinion commandée en 2019 par l'IRSN : 89 % des Français jugent importante la consultation libre de rapports d'expertises, mais seulement 39 % sont prêts à s'investir personnellement dans des réunions d'information.

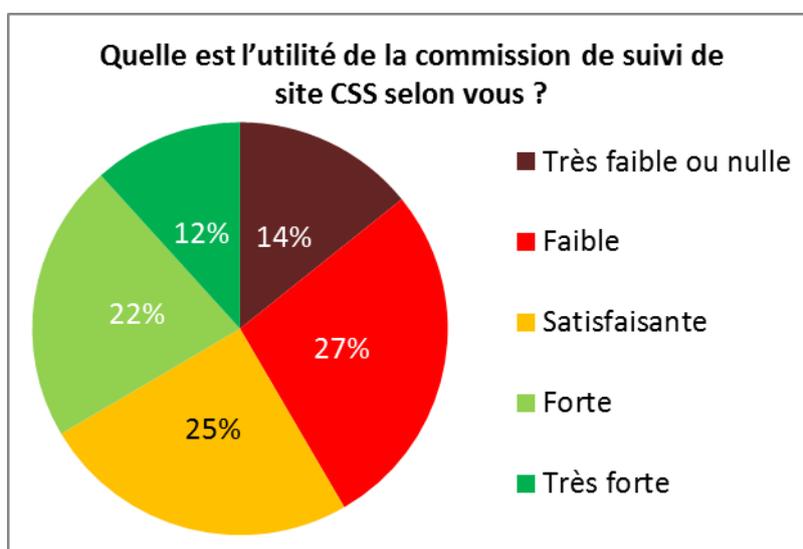
La consultation des élus locaux mis en place par la commission d'enquête sur la plateforme dédiée du Sénat atteste également du **manque de dynamisme et d'animation de ces instances**.

Elle révèle également l'importance du canal de transmission que constitue le bouche à oreille (26 %) qui peut véhiculer de fausses informations, notamment lors des épisodes de gestion opérationnelle de crise, comme l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen l'a démontré (voir le graphique ci-dessous).



Source : consultation en ligne organisée par la commission d'enquête.

Toutefois, les élus locaux n'ont pas d'avis tranché sur la commission de suivi du site : 41 % d'entre eux la perçoivent comme peu, voire pas utile ; alors que 34 % la considèrent comme un outil utile, voire très utile.



Source : consultation en ligne organisée par la commission d'enquête.

Pour la commission d'enquête le public apparaît donc comme le **grand absent des politiques de prévention des risques**, situation qui n'est évidemment pas satisfaisante au regard des principes fixés dans notre Constitution et à l'échelle européenne.

c) Une participation du public menacée

Pour les ICPE soumises au régime d'autorisation, la consultation du Coderst était obligatoire¹ jusqu'à la création de la procédure d'autorisation environnementale par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale².

Pour rappel, **le Sénat s'était opposée à la ratification de cette ordonnance « à la va-vite »** dans le cadre de la première lecture du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance³.

La consultation désormais **facultative** du Coderst pour les ICPE soumises à **autorisation**, dans le cadre de l'autorisation environnementale, est prévue au niveau réglementaire (art. R. 181-39). **L'information** du Coderst par le préfet reste cependant obligatoire.

Dans le cadre de **l'article 24 du projet de loi « ASAP »**⁴, le Gouvernement entend modifier les règles de consultation du Coderst en la rendant facultative :

- pour les ICPE soumises à enregistrement, d'une part au stade de l'autorisation initiale, lorsque le préfet définit des prescriptions complétant ou renforçant les prescriptions génériques, d'autre part après la mise en service, lorsque le préfet définit des prescriptions complémentaires⁵ ;

- pour les ICPE soumises à déclaration, lorsque le préfet impose des prescriptions complémentaires ;

Le Gouvernement estime que **l'absence de saisine systématique** dans les dossiers d'enregistrement devrait permettre de réduire de plusieurs semaines la durée de la procédure lorsque le préfet fera le choix de ne pas consulter le Coderst.

Pour la commission d'enquête, cette mesure envoie un **signal très négatif qui contraste avec une volonté affichée de renforcer la culture du risque et l'information des parties prenantes**, qui constitue l'un des principaux retours d'expérience de l'accident de l'usine Lubrizol à Rouen du 26 septembre 2019.

Elle considère que ces évolutions, passées ou à venir, conduisent à **vider de leur substance** les principes affirmées par le droit de l'Union et le droit constitutionnel national. Elle s'inquiète en particulier d'une

¹ Article L. 512-2 du code de l'environnement, abrogé lors de la création de l'autorisation environnementale.

² Ratifiée par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

³ https://www.senat.fr/amendements/2017-2018/330/Amdt_54.html. Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

⁴ Projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, adopté par le Sénat en mars 2020.

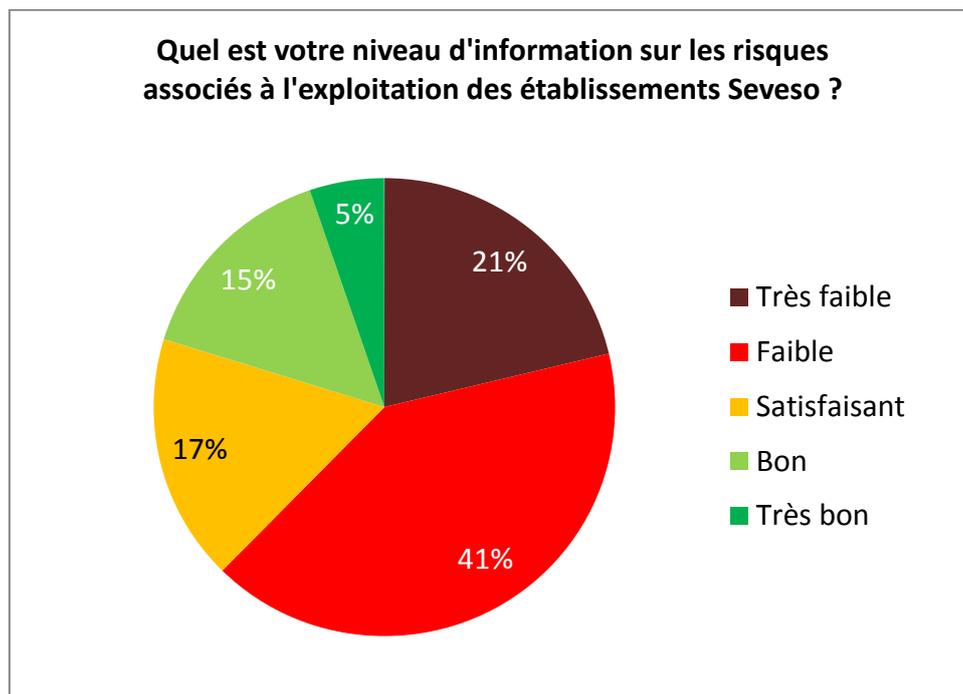
⁵ La consultation du Coderst ne restera obligatoire que dans le cas où le préfet souhaite définir des aménagements aux prescriptions génériques.

sous-transposition de la directive Seveso qui exposerait, à terme, la France à un risque de contentieux.

2. S'appuyer sur les élus locaux pour faire émerger une véritable culture du risque dans les territoires

En contact quotidien avec les habitants et en première ligne en cas d'accident pour répondre à leurs inquiétudes, les élus locaux sont un maillon essentiel pour recréer de la confiance dans la gestion des risques industriels. Le droit européen identifie également les collectivités territoriales comme des acteurs importants de l'information préventive et de la gestion de crise¹.

La consultation en ligne organisée du 4 décembre 2019 au 31 janvier 2020 par la commission d'enquête révèle un besoin d'information et d'association des élus locaux à la politique de prévention des risques industriels, largement insatisfait par les pratiques actuelles des services de l'État. La majorité des élus locaux (62 %) ayant participé à la consultation déplorent ainsi un manque d'information sur les risques associés à l'exploitation des établissements Seveso.



Source : consultation en ligne organisée par la commission d'enquête.

De nombreux représentants de collectivités territoriales déclarent en outre manquer de moyens pour remplir leurs missions, en particulier

¹ Selon le considérant n° 23 de la directive Seveso III : « La prévention des accidents majeurs et l'atténuation de leurs conséquences intéressent les autorités locales, qui peuvent avoir un rôle important à jouer. Les États membres devraient en tenir compte pour la mise en œuvre de la présente directive ».

dans les territoires peu denses. Il est toutefois notable qu'aucun représentant de collectivité n'ait appelé de ses vœux une révision de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales en matière de risques industriels.

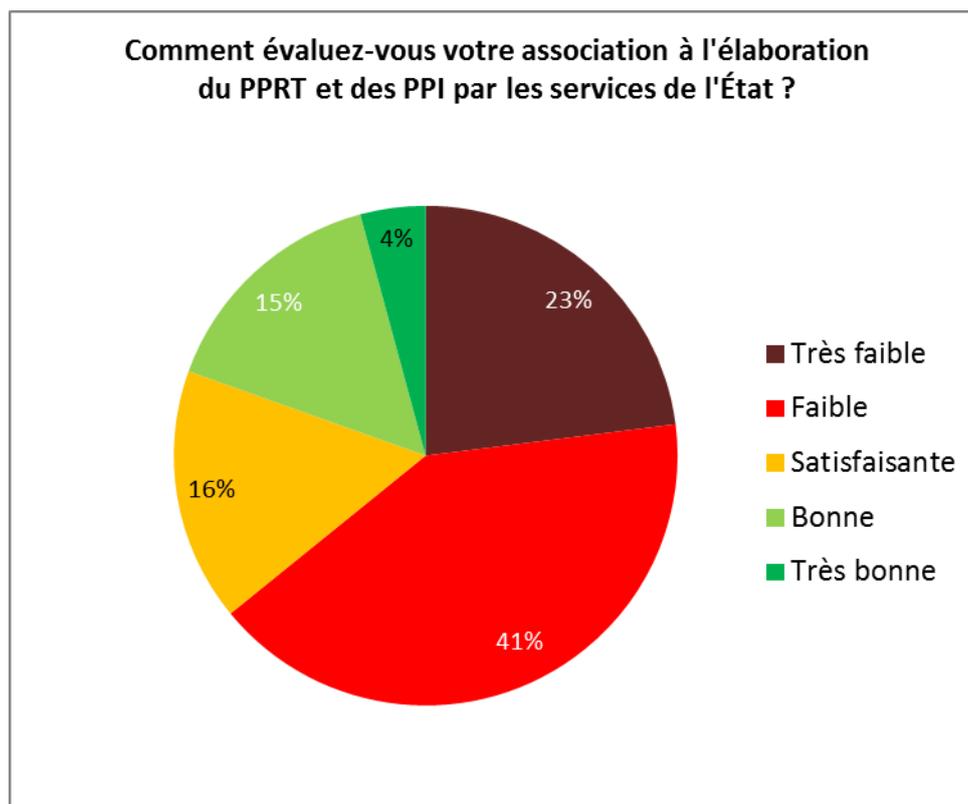
En outre, les élus consultés se montrent très soucieux de concilier les enjeux environnementaux, sanitaires, économiques et sociaux sur leur territoire. L'immense majorité considère ainsi que les politiques de prévention doivent contribuer à garantir la coexistence des industries avec les autres activités et lieux de vie, sans souhaiter voir disparaître les établissements Seveso de leurs territoires¹.

Il est donc indispensable de mieux associer les représentants des collectivités territoriales à la conduite de la politique de prévention et de renforcer l'appui qui leur est apporté par les services de l'État, pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle d'acteur local en matière de sécurité civile et d'information des citoyens.

a) Mieux associer les élus locaux à la mise en œuvre de la politique de prévention par les services de l'État

La consultation en ligne et les nombreux témoignages dont la commission a été destinataire témoigne d'**un manque d'association des élus voire d'un sentiment de relégation** par rapport à la mise en œuvre de la politique de prévention par les services de l'État. En outre, il ressort des témoignages plus positifs que **l'information reste le plus souvent descendante et ne permet pas toujours aux élus de se saisir activement de ces enjeux**, condition pourtant indispensable à l'émergence au niveau local d'une véritable culture du risque.

¹ Une position confirmée par l'Association des petites villes de France (APVF) qui indique dans sa contribution adressée à la commission d'enquête et étayée par une consultation interne à l'association : « Les maires interrogés ne refusent pas la présence de sites classés sur leur territoire qui participe au dynamisme du territoire et fonde leur identité culturelle. Ils demandent seulement une meilleure gestion de ces sites et le renforcement des moyens qui y sont consacrés afin de rassurer les citoyens vivant à proximité ».



Source : consultation en ligne organisée par la commission d'enquête.

La majorité des élus locaux (64 %) ne se sentent pas ou peu associés à l'élaboration des PPRT et PPI élaborés par les services de l'État, qui constituent pourtant deux documents structurant, pour la prévention des risques d'une part, et la planification de la gestion de crise d'autre part. Deux sujets sur lesquels les communes ou les intercommunalités ont pourtant des compétences à mettre en œuvre, pour le secours à la population et pour la gestion des autorisations d'urbanisme.

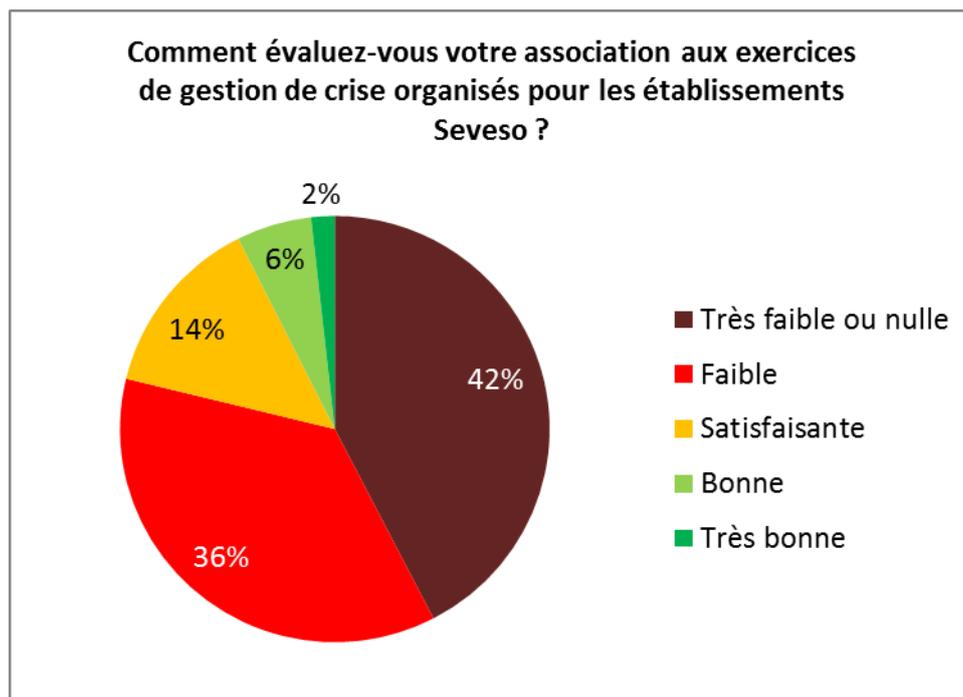
Ce point de vue est partagé par l'association de collectivités AMARIS, qui indique dans sa contribution écrite : « *Concernant la gestion de crise, plus qu'une évolution de la répartition des rôles, il est surtout nécessaire de mieux associer les communes et intercommunalités à l'élaboration des PPI pour initier des dynamiques locales* ». **Le manque d'interaction et de dialogue avec l'État place ainsi un certain nombre de maires dans une situation passive, en les privant des éléments nécessaires à une contribution plus active¹.**

Ainsi, lors du déplacement de la commission dans le Rhône, après avoir noté que les populations ne sont plus du tout réceptives aux sirènes et que sa commune a mis en place une application citoyenne sur la base du volontariat, M. Jérôme Moroge, maire de Pierre-Bénite, a souligné combien les élus sont démunis en matière de communication. Dès lors, l'accès à la

¹ La faible association des élus à l'élaboration des PPI se double selon plusieurs témoignages d'une faible prise en compte des PCS par les PPI.

main courante de la gestion de crise leur permet de « *ne pas prendre de décisions un bandeau sur les yeux* ».

Il en va de même pour l'organisation des exercices de crise, puisqu'une très large majorité des élus locaux (78 %) déclarent y être peu ou pas associés. Or, pour être opérationnelle, la gestion de crise doit être régulièrement testée, avec l'ensemble des parties prenantes susceptibles d'être mobilisées en situation réelle.



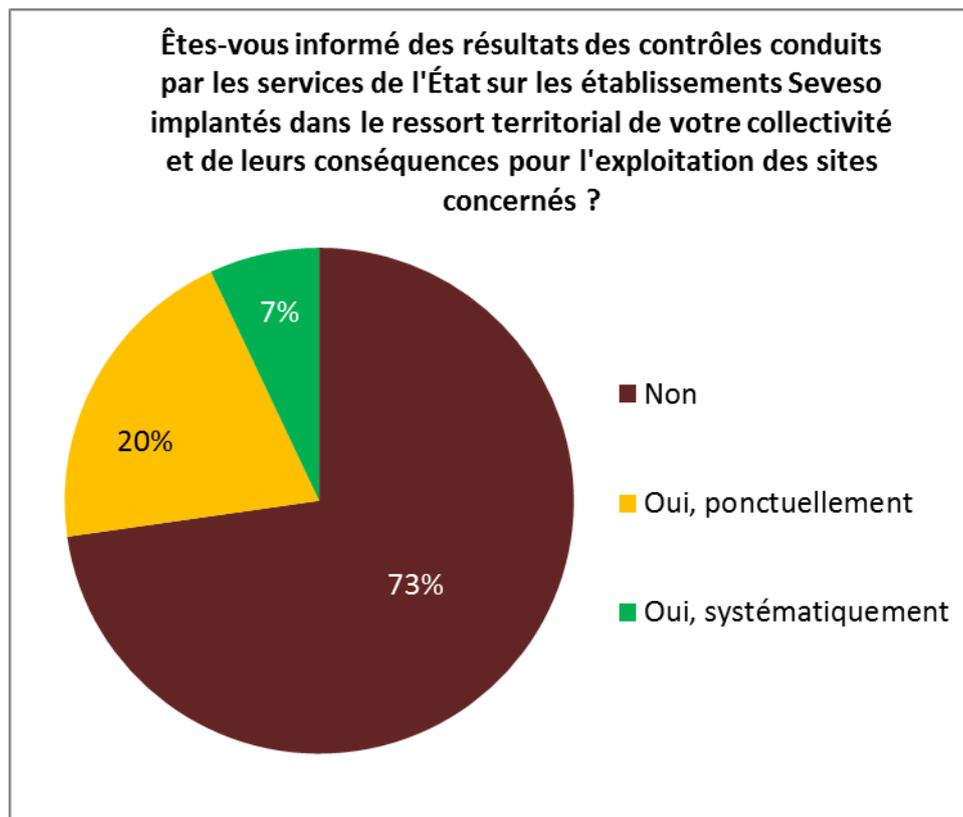
Source : consultation en ligne organisée par la commission d'enquête.

L'absence d'association systématique des élus aux exercices à l'initiative de l'État a également été signalée par les maires de Feyzin et de Saint Fons, rencontrés lors du déplacement effectué par la commission d'enquête dans la Vallée de la chimie (Rhône) le 6 février 2020. Ceux-ci ont constaté être parfois mieux informés par les industriels que par les services de l'État au sujet des exercices. Ils ont regretté que cette situation conduise à **un manque d'utilisation des compétences locales.**

L'association des élus locaux est pourtant indispensable à une participation pleine et entière des riverains aux exercices, comme le prévoit le droit en vigueur¹, en jouant un rôle de relais et de force d'entraînement. Or, comme le constate la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) dans sa contribution : « *la participation active des populations riveraines ne s'obtient pas toujours aisément. Ainsi, des postures d'indifférence ou de rejet par désagrément sont souvent observées parmi ces populations. L'adhésion des populations nécessite de la part des autorités publiques chargées de l'organisation des exercices de gros efforts de pédagogie* ».

¹ Article R. 741-4 du code de la sécurité intérieure.

Le même défaut d'information est constaté quant au partage des enseignements tirés des contrôles effectués par les services de l'État sur les établissements Seveso situés dans le territoire. 73 % des élus locaux ne sont pas informés des résultats des contrôles conduits par les services de l'État, 20 % le sont ponctuellement et seulement 7 % le sont systématiquement. Cette situation témoigne de pratiques hétérogènes selon les préfectures vis-à-vis des représentants du territoire.



Source : consultation en ligne organisée par la commission d'enquête.

La bonne association des élus du territoire aux exercices et aux contrôles est la condition d'une plus-value réelle lors des accidents. Cette information suppose de dépasser une approche descendante de l'information. Selon l'Institut des risques majeurs (IRMa) : « *Au final, le droit des populations à l'information sur les risques est principalement diligenté par l'État à sens unique en direction des maires qui n'ont pas conscience de leur responsabilité dans la répercussion de cette information auprès de leurs administrés* »¹.

Il est indispensable de renforcer et de systématiser l'association des élus aux exercices PPI, de les informer des retours d'expérience qui s'en dégagent et de leur transmettre à fréquence régulière des éléments de synthèse sur les enseignements tirés des contrôles d'ICPE situés dans le

¹ Contribution écrite adressée à la commission d'enquête.

territoire qu'ils représentent, *a minima* pour les établissements Seveso. Le dialogue régulier entre les représentants des collectivités et les services de l'État devrait faire l'objet d'un cadrage précis et harmonisé au niveau national, car les pratiques actuellement observées fluctuent fortement d'un territoire à l'autre, en fonction des initiatives et des relations interpersonnelles.

Recommandation : associer systématiquement les élus aux exercices menés en application des PPI, les tenir informés des retours d'expérience de ces entraînements.

Recommandation : communiquer aux élus les principales conclusions des contrôles d'ICPE organisés sur leur territoire.

b) Soutenir les collectivités territoriales pour l'élaboration de leurs documents d'information et de sauvegarde

Plusieurs documents doivent être élaborés sous l'autorité du maire pour informer la population et planifier les actions à mener en temps de crise, au titre de son pouvoir de police et de sa contribution aux opérations de secours en cas d'accident sur le territoire de sa commune.

Créé en 2004¹, le **plan communal de sauvegarde (PCS)**² détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Son élaboration est **obligatoire pour les communes couvertes par un PPI**, ainsi que pour celles couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN), dans un délai de deux ans suivant l'approbation du plan concerné. Il doit en principe être révisé tous les cinq ans.

Comme l'avait déjà relevé la mission d'information sénatoriale sur la gestion des risques climatiques³, **la mise en œuvre de cette obligation par l'ensemble des communes concernées reste très incomplète**, puisque selon les éléments transmis par la DGSCGC, sur 12 381 communes concernées par l'élaboration d'un PCS, 2 812 ne l'ont toujours pas fait (soit 23 %), notamment des communes exposées à un risque technologique⁴. En outre,

¹ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

² Articles L. 731-3 et R. 731-1 à R. 731-10 du code de la sécurité intérieure.

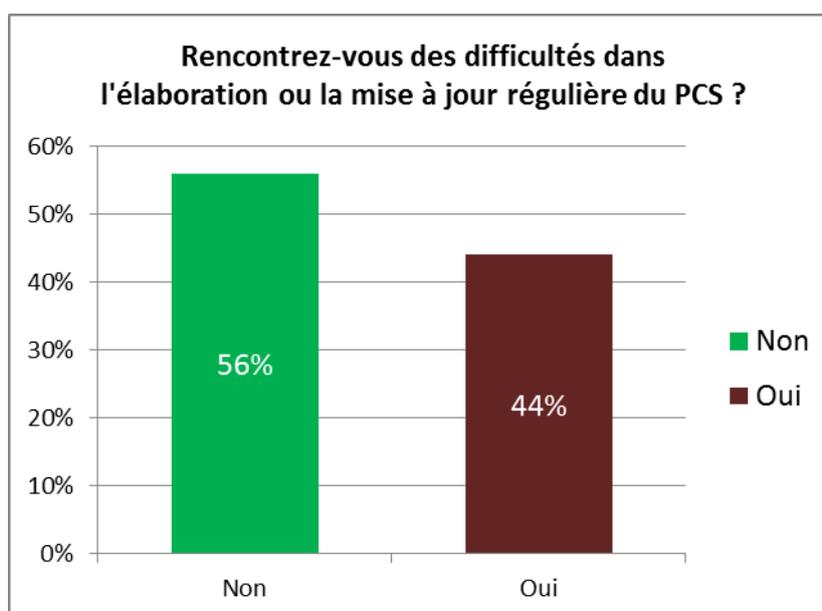
³ « Catastrophes climatiques : mieux prévenir, mieux reconstruire », rapport d'information n° 628 (2018-2019) de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et évolution de nos régimes d'indemnisation, déposé le 3 juillet 2019.

⁴ Sur le sous-ensemble des 1 202 communes comprises dans le périmètre d'un PPI Seveso seuil haut, 268 d'entre elles ne sont toujours pas dotées d'un PCS, soit un taux de 22 %, sensiblement proche de

comme cela a été rappelé lors de l'audition par la commission d'enquête du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, M. Alain Thirion, **le contenu des PCS effectivement élaborés reste hétérogène et leur actualisation régulière**, pourtant indispensable afin de garantir leur utilité - notamment de l'annuaire opérationnel -, **n'est pas systématique**¹.

Près de la moitié des élus locaux (44 %) consultés par la commission d'enquête déclarent rencontrer des difficultés dans l'élaboration ou la mise à jour régulière du PCS. Parmi les raisons avancées figure notamment **le manque de moyens et d'ingénierie dans les collectivités de petite taille confrontées à des risques majeurs.** Une situation confirmée par l'IRMa : « *De manière évidente les constats de notre Institut sur le terrain font apparaître que les maires n'ont pas, pour la plupart des communes, les moyens et les connaissances pour assurer efficacement dans la durée ces missions de planification de la sauvegarde et d'information préventive* ».

Dans sa contribution écrite aux travaux de la commission, l'Assemblée des départements de France (ADF) relève que **certaines départements**, comme le Loiret, le Val-de-Marne et l'Aude **ont mis en place des dispositifs d'accompagnement des communes** - pour l'identification des risques et la rédaction des PCS - **ou se sont engagés eux-mêmes dans une démarche spécifique de planification de crise.** Sans être rendues obligatoires, de telles mesures méritent d'être encouragées dans les territoires exposés à des risques communs sur un périmètre étendu, dépassant l'échelle intercommunale.



Source : consultation en ligne organisée par la commission d'enquête.

celui constaté pour l'ensemble des communes assujetties à l'obligation d'élaborer un PCS, toutes raisons confondues.

¹ Audition du 23 janvier 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/ce_lubrizol.html#toc4

Les difficultés à élaborer et maintenir les PCS font obstacle à la contribution des élus locaux à l'émergence d'une vraie culture du risque dans les territoires exposés à des risques importants. Pourtant, comme le rappelle la DGSCGC dans sa contribution : « *L'utilité opérationnelle [du PCS] est manifeste. Une commune bien préparée, disposant d'une organisation rodée, permet la mise en place rapide et bien structurée de mesures de protection des personnes et des biens, qu'il s'agisse de l'alerte de proximité, de l'évacuation préventive des personnes, de leur mise à l'abri dans un gymnase ou une salle polyvalente* »¹.

Le **dossier d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim)**², également établi par le maire, vise à identifier l'ensemble des risques sur le territoire communal. Son élaboration est obligatoire pour les communes exposées à des risques majeurs, notamment celles couvertes par un PPI. Le Dicrim comprend une description des risques et de leurs conséquences prévisibles, ainsi qu'un exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets. Il s'appuie sur le dossier départemental des risques majeurs (DDRM), établi par le préfet, dont il reprend le contenu pour la commune concernée, avec des compléments.

Son élaboration rencontre des difficultés analogues à celles observées pour le PCS, auquel il doit d'ailleurs être annexé. Selon l'IRMa, à peine une commune sur deux, sur les 20 000 soumises à une telle obligation, ont effectivement rédigé leur Dicrim, alors que ce document existe depuis 1990³.

Les chiffres communiqués par la DGPR à la commission d'enquête semblent corroborer cette estimation : « *à ce jour au moins 9 011 communes ont réalisé un Dicrim* ». Mais ce nombre est loin d'être exhaustif car il n'existe pas d'obligation pour les communes de faire remonter leur Dicrim au ministère de la transition écologique et solidaire, ni au préfet de département. Les chiffres mentionnés se fondent donc sur la connaissance des Dicrim communiqués volontairement par les communes. Par ailleurs, le nombre de communes où existe un PPI et qui sont donc soumises à obligation de réaliser un Dicrim en application des dispositions de l'article R. 125-10 du code de l'environnement est de 4 096 dont 2 130 le sont au titre d'au moins un PPI portant sur un risque technologique.

Liste des critères prévus par le code et calcul du nombre de communes assujetties à l'obligation d'établir un Dicrim

Conformément à l'article R 125-10 du code de l'environnement, les communes assujetties à l'obligation de réaliser un Dicrim sont celles listées ci-dessous :

I. - Les communes :

¹ Réponse au questionnaire adressé par la commission d'enquête.

² Articles R. 125-9 à R. 125-14 du code de l'environnement.

³ Décret n° 90-918 relatif à l'exercice du droit d'information sur les risques majeurs.

1° Où existe un plan particulier d'intervention (PPI) établi en application de l'article R741-18 du code de la sécurité intérieure ou un plan de prévention des risques naturels (PPRN) prévisibles établi en application des dispositions législatives du chapitre II du titre VI du livre V du code de l'environnement ou un des documents valant plan de prévention des risques naturels en application de l'article L. 562-6 du code de l'environnement ou un plan de prévention des risques miniers (PPRM) établi en application de l'article 94 du code minier.

o Nombre de communes où existe un PPI : 4 096

o Nombre de communes où s'applique un PPRN approuvé : 11 955

o Nombre de communes où s'applique un PPRM approuvé : 163

2° Situées dans les zones de sismicité 2,3,4 ou 5 définies à l'article R. 563-4 du code de l'environnement ;

o Nombre de communes : 21 432

3° Particulièrement exposées à un risque d'éruption volcanique et figurant à ce titre sur une liste établie par décret ;

o Nombre de communes : 107

4° Situées dans les régions ou départements mentionnés à l'article L. 321-6 du code forestier et figurant, en raison des risques d'incendies de forêt, sur une liste établie par arrêté préfectoral ;

o Nombre de communes : 9 907

5° Situées dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, en ce qui concerne le risque cyclonique ;

o Nombre de communes : 107

6° Inscrites par le préfet sur la liste des communes visées par le III de l'article L. 563-6 de l'environnement (cavités souterraines et marnières) ;

o Nombre de communes : 6 661

7° Situées dans les zones à potentiel radon de niveau 2 ou 3 définies à l'article R. 1333-29 du code de la santé publique.

o Nombre de communes : 9 156

II. -Les communes désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque majeur particulier.

o Il n'existe pas de recensement national de ces arrêtés préfectoraux.

Certaines communes peuvent être assujetties à l'obligation de réaliser un Dicrim au titre de plusieurs de critères listés ci-dessus. En excluant ces doubles comptes, le nombre de communes assujetties à l'obligation de Dicrim est d'environ 31 000 communes.

Pourtant, selon près d'un tiers des participants à la consultation en ligne organisée par la commission d'enquête, **les informations données par les services de la commune représentent la principale source d'information**

de la population. Aux côtés d'autres moyens d'information définis par les pouvoirs publics, comme les informations données par les services de l'État, ou le dispositif d'information locataire-acquéreur (IAL), **les éléments apportés par la commune permettent de donner des éléments fiables à la population**, évitant les fausses informations pouvant être véhiculées par des sources non vérifiées tel le bouche-à-oreilles ou les réseaux sociaux. **L'absence de Dicrim fragilise cette fonction essentielle des collectivités territoriales.**

La loi permet l'élaboration d'un plan intercommunal de sauvegarde (PICS) en lieu et place du PCS. Il est alors arrêté conjointement par le président de l'EPCI et par chacun des maires des communes concernées. Sa mise en œuvre relève alors de chaque maire. **Cette faculté semble toutefois sous-exploitée car méconnue par les élus¹.**

La commission estime que **l'intercommunalité, a fortiori** dans les territoires peu denses dotés de communes de petite taille², **constitue un échelon intéressant pour mutualiser l'élaboration de ces documents**, soit effectivement sous la forme d'un PICS, soit pour animer le processus d'élaboration des PCS par les différentes communes concernées. Il pourrait en être de même pour les Dicrim.

Sans remettre en cause le pouvoir de police du maire, qui joue un rôle essentiel de direction des opérations de secours, cette démarche collective entre communes permettrait de développer des moyens mutualisés de sauvegarde, de diffuser les bonnes pratiques et de partager la connaissance des risques majeurs sur le territoire, l'accident Lubrizol ayant une nouvelle fois rappelé que face à de tels risques, les frontières administratives habituelles ne doivent pas entraver l'information de tous ceux qui sont concernés. Mené au niveau intercommunal, **ce travail permettrait également de traiter les risques à l'échelle plus cohérente d'un bassin de vie.**

En outre, comme l'ont exprimé de nombreux élus locaux dans le cadre de la consultation en ligne organisée par la commission d'enquête, **la disponibilité des services de l'État et l'appui apporté aux communes doivent être significativement rehaussés**, par un accompagnement méthodologique et un suivi du processus d'élaboration, de mise à jour régulière et d'appropriation des PCS et des Dicrim. Si cette aide devrait bénéficier en priorité aux communes ayant l'obligation d'élaborer ces

¹ Interrogés sur le nombre de PICS élaborés, les services de la DGSCGC n'ont pas transmis de données chiffrées à la commission d'enquête mais ont indiqué : « Ces plans n'ont pas de caractère obligatoire. Ils sont encore très rares. Toutefois, des démarches de mutualisation de méthodes ou de moyens intercommunaux de sauvegarde des populations se développent ces dernières années sans toutefois aboutir à la mise en place d'un plan au sens réglementaire ».

² Comme l'a souligné la Métropole de Lyon dans sa contribution écrite, dans les territoires plus denses, le niveau métropolitain peut également jouer un rôle important pour développer une culture commune et des outils de gestion mutualisés, dans le respect des compétences de chaque collectivité.

documents, elle devrait pouvoir être **étendue à celles qui s'engagent dans cette démarche de façon volontaire**, notamment lorsqu'elle vise à intégrer des risques situés dans les collectivités voisines¹.

Recommandation : encourager l'élaboration des PCS au niveau intercommunal et la mise en place d'une direction des risques dans toutes les grandes intercommunalités.

Recommandation : renforcer l'aide technique apportés aux communes par les services de l'Etat pour accompagner l'élaboration des PCS et des Dicrim, y compris pour les collectivités s'engageant dans cette démarche de façon volontaire.

c) Privilégier une approche élargie des risques industriels sur des bassins de vie cohérents

De nombreux élus de communes limitrophes de communes comprenant un établissement Seveso ont signalé à la commission d'enquête être exclus des dispositifs d'information, tout en étant potentiellement exposés aux conséquences d'un accident. La problématique est également signalée par certains élus de communes situées de part et d'autre d'une frontière départementale. Dans le cas de l'accident Lubrizol, plusieurs maires de communes localisées à proximité de l'établissement ont signalé des difficultés analogues, en étant peu voire pas du tout informés lors du déroulement de l'accident².

Cette situation témoigne d'une conception étroite de la prévention des risques majeurs, en décalage avec la demande contemporaine d'une information élargie. En cas d'accident particulièrement visible et spectaculaire, comme le panache de fumée observé lors de l'incendie de l'usine Lubrizol, l'absence d'information préventive régulière et d'association à la gestion de crise contribue à l'incompréhension de la population, à la diffusion de fausses informations, et à des réactions inappropriées ou dangereuses. Elle place également certains élus dans des situations particulièrement difficiles, en se trouvant dans l'incapacité de répondre aux questions et aux inquiétudes des habitants de leurs communes en cas d'accident.

¹ Plusieurs représentants de communes ayant décidé d'élaborer ces documents de façon volontaire ont signalé à la commission d'enquête ne bénéficier d'aucune aide des services de l'État.

² Dans sa contribution écrite, la ville de Feyzin (Rhône) constate également en matière de communication de crise : « Lorsqu'une commune n'est pas dans le territoire du site, elle n'est pas référencée en tant que destinataire de l'information. Pour les élus, les consignes à relayer auprès des riverains et les mesures à prendre dans le cadre du PCS sont donc compromis. Un tweet ne suffit pas ! ».

Dans le cas de l'incendie de Rouen, il est, en particulier, regrettable que la maire du Petit-Quevilly n'ait pas été informée dès le démarrage des opérations de secours. En effet, si l'usine Lubrizol n'était pas située sur le territoire de la commune, ce sont bien ses habitants, logés à proximité immédiate, qui étaient en prise directe avec l'incendie. De même, dans sa réponse à la consultation en ligne, un élu d'une commune située à proximité de Rouen déplore ainsi : « *Mon seul canal d'information était les chaînes d'information continue comme tout un chacun* ». D'après le témoignage d'un autre participant à la consultation : « *Il faut que les élus soient partie prenante de la gestion de la crise et que nous n'apprenions pas les événements et les mesures de protection dans la presse* ».

Le caractère trop étroit de la géographie de la prévention est confirmé par les associations de collectivités territoriales consultées par la commission¹.

La commission d'enquête juge donc indispensable de privilégier une approche intégratrice et élargie de l'exposition aux risques majeurs, à la fois en matière d'information préventive et de communication en cas de crise, pour mieux diffuser les informations auprès des élus des territoires impactés, et contribuer au développement d'une culture de risque à l'échelle de bassins de vie plus cohérents. Les élus de tous les territoires concernés par un même risque technologique majeur doivent être considérés par les services de l'État comme des partenaires, ce d'autant plus que le maire reste l'une des autorités publiques à qui les citoyens accordent le plus leur confiance et constitue un repère essentiel en temps de crise.

Recommandation : élargir l'approche des territoires concernés par les risques industriels, en intégrant les élus des communes voisines d'établissement Seveso, aussi bien en matière d'information préalable que de communication de crise.

d) Donner du sens à la prévention des risques dans le cadre des nouveaux mandats locaux

L'émergence d'une culture du risque parmi les élus locaux suppose enfin **une valorisation de ces missions au sein des collectivités territoriales**, en montrant leur plus-value auprès de la population.

Lors de son audition par la commission, le préfet de la Seine-Maritime avait fait état d'une implication inégale des communes dans

¹ Dans sa contribution écrite, l'Association des maires de France (AMF) indique : « Les maires ont été confrontés à un manque d'information sur la nécessité de procéder à un confinement, notamment dans les zones hors de l'agglomération rouennaise, mais dans lesquelles la fumée et les odeurs étaient tout à fait perceptibles. Les maires ont dû gérer l'absence de consignes claires et les inquiétudes de la population ».

les démarches de sécurité civile : « J'ai lancé récemment un exercice PCS adressé aux 708 communes du département. Sur les 708 communes, toutes ne sont pas soumises à un PCS obligatoire [...] Au 19 novembre, 85 communes ont répondu ; 53 d'entre elles ont indiqué qu'elles ne participeraient pas. Sur ces 53 communes, 19 d'entre elles ont un PCS. Les 32 communes restantes ont dit qu'elles participeraient. Sur ces 32 communes, 12 n'ont pas de PCS. Soit un taux de participation de moins de 5 % à ce jour »¹.

La **difficulté à mobiliser certaines collectivités territoriales** sur la problématique des risques industriels est également identifiée par l'IRMa, qui indique dans sa contribution : « Seulement 5 000 élus, sur les 600 000 que compte le pays, se forment chaque année ! Faute de temps, manque de moyens, problème de délai et de rémunération pendant la formation, offre de formation insuffisante, absence de volonté politique... les raisons sont multiples. Pourtant, la formation des élus locaux en début de mandat est un vrai enjeu pour améliorer l'efficacité des politiques publiques ». Un élu en charge de ces problématiques faisait état des mêmes difficultés à donner du sens à cette mission lors de la consultation organisée par la commission².

À cet égard, **le renouvellement en cours des exécutifs municipaux et communautaires constitue une opportunité** pour mieux sensibiliser les élus et les fonctionnaires territoriaux à ce sujet dès le début du mandat, en cohérence avec les attentes de la population³. Il s'agit d'un enjeu important pour assurer la montée en compétence des collectivités territoriales en matière d'information préventive et de planification des mesures de sauvegarde, et identifier des référents stables dans les territoires. Certaines collectivités déjà dynamiques en matière de prévention des risques, comme la Métropole de Lyon, recommandent également de généraliser les démarches de formation à l'attention des élus et des équipes techniques, le cas échéant en les organisant au niveau intercommunal.

La commission juge en outre que le travail de partage d'expérience et d'animation entre élus locaux, associations, industriels (établissements Seveso et entreprises riveraines) et administrations devrait être renforcé au niveau national.

3. Développer une culture du risque auprès du grand public afin de retisser des liens entre le territoire et son industrie

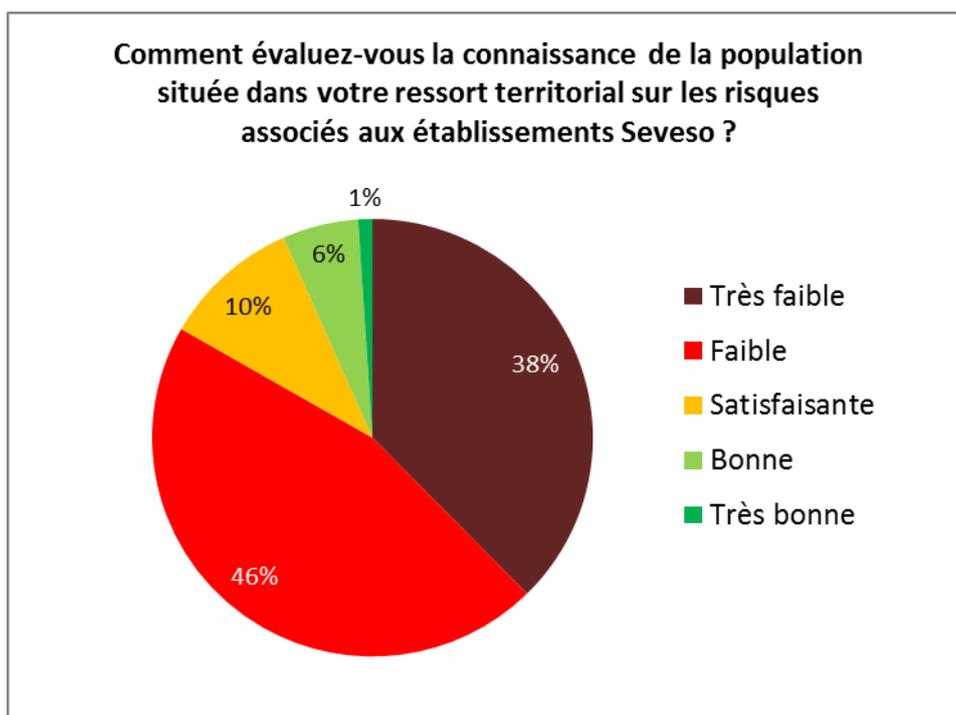
La totalité des personnes entendues par la commission d'enquête ont souligné le **manque de culture du risque ou de sécurité** de la population et la **nécessité de retisser des liens entre les territoires et leurs usines**.

¹ Audition du 21 novembre 2019, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191118/ce_lubrizon.html#toc9

² Selon cet élu : « Le risque technologique n'est pas un sujet sexy et pourrait apparaître comme anxiogène. Néanmoins, la population est demandeuse de réalité et de vérité ».

³ C'est par exemple la situation à Feyzin, comme l'a expliqué son maire Mme Murielle Laurent, lors du déplacement de la commission d'enquête dans le Rhône.

La consultation des élus locaux mis en place par la commission d'enquête sur la plateforme dédiée du Sénat fait ressortir les mêmes éléments : pour une très large majorité d'élus locaux (84 %), **leurs administrés ne connaissent pas ou ont des connaissances lacunaires sur les risques associés aux établissements Seveso.**



Source : consultation en ligne organisée par la commission d'enquête.

Cet enjeu s'impose à **tous les échelons d'action publique** mais ces derniers ne sont pas tous dotés des mêmes capacités d'expertise et ne disposent pas des mêmes moyens financiers pour y faire face.

Les réponses de la DGPR au questionnaire de la commission d'enquête indiquent que **ce constat se retrouve bien au-delà de la métropole de Rouen**, même si l'incendie de l'usine Lubrizol a attiré l'attention sur cette situation locale.

Lors de son audition devant la commission d'enquête, M. Cyrille Moreau, vice-président de la métropole de Rouen en charge de l'environnement reconnaissait : « *nous n'avons pas de culture du risque que ce soit à l'échelle de la population [...] ou au niveau des élus. Bien entendu, les maires qui accueillent des sites Seveso ont une sensibilité supérieure. Dans les faits, nous sommes dans une **situation d'infantilisation vis-à-vis des services de l'État**, qui détiennent le savoir là où nous ne disposons que d'un ou deux collaborateurs qui ont peu de connaissances. Cela rend compliquée la gestion de cette situation. En matière de prévention, **les communes organisent des exercices dans les écoles : tous les deux ou trois ans, un exercice technique est réalisé.** En revanche, à l'échelle de la métropole rouennaise, il n'y en a jamais. Pourquoi ? Tout*

simplement, parce que cela serait très compliqué d'arrêter toute l'activité humaine, une journée entière, une fois par an. J'y serais favorable, mais qui paierait ? ».

À l'inverse, la commission d'enquête a pu constater un dynamisme certain sur ce sujet lors de son déplacement dans le Rhône et une forte mobilisation des services de la préfecture. Une campagne régionale d'information du public, la sixième ces dernières années, a ainsi été effectuée en 2019 autour d'une centaine de sites Seveso seuil haut, implantés sur le territoire de **410 communes**. La campagne a concerné **2,7 millions de personnes** et vingt-deux brochures différentes ont été diffusées selon les bassins de vie. Commentant une enquête qu'elle a fait réaliser en 2019, la Métropole de Lyon souligne que *« la connaissance des "bons gestes" progresse. Par exemple, 68 % des enquêtés savent qu'il faut se mettre à l'abri lorsque la sirène retentit, soit + 6 % par rapport à la campagne de 2013 »*. Malheureusement, *« les mauvais réflexes perdurent : aller chercher ses enfants à l'école pour 84 % des personnes, téléphoner pour 88 % et prendre sa voiture pour 90 % des enquêtés »*.

Le développement d'une culture du risque repose sur une pluralité d'outils et notamment sur :

- l'organisation de formations dans les établissements scolaires et les entreprises ;
- la tenue régulière de réunions publiques et d'exercices ;
- la diffusion de supports numériques accessibles et l'organisation de campagnes d'information ;
- une réforme des instances de concertation et d'information du public en matière de risques industriels.

a) Développer les exercices pour acculturer la population à l'existence des risques industriels et technologiques

Le risque industriel demeure mal perçu par la société française, surtout si on le compare aux dangers mortels avérés liés, par exemple, à la vie courante (12 000 décès imputables aux accidents domestiques).

Les inquiétudes manifestées par la population sont cependant légitimes car les documents actuellement à disposition du public ne répondent que partiellement à l'exigence d'une information complète et sincère du public, principe pourtant affirmé dans notre droit national.

L'objectif d'une bonne politique de prévention du risque et de développement d'une culture populaire de la sécurité doit donc consister à renouer des liens et **créer un dialogue régulier entre le territoire et son patrimoine industriel en « temps de paix »**, ce qui permettrait de fluidifier la gestion de crise en cas d'accident.

L'une des principales mesures à mettre en œuvre sur ce volet consiste donc à développer les exercices. Le code de la sécurité intérieure

prévoit déjà, en son article R. 741-4 et pour faciliter la mise en œuvre du plan Orsec le cas échéant, la **participation des salariés et habitants à des exercices**. Chaque préfet de département, préfet de zone de défense et de sécurité ou préfet maritime doit arrêter un calendrier annuel ou pluriannuel d'exercices généraux ou partiels de mise en œuvre du dispositif opérationnel Orsec. Des exercices communs aux dispositifs opérationnels Orsec de zone et départementaux et, le cas échéant, aux dispositifs opérationnels Orsec maritimes doivent y être inclus. Selon la DGSCGC, entre 2012 et 2019, sur huit ans, environ **3 200 exercices ORSEC ont été réalisés soit quatre par département chaque année**. Ce nombre correspond à une demande formulée par les circulaires du ministre de l'intérieur du 19 mars 2013 et du 8 mars 2016. Ces deux circulaires fixaient les orientations pluriannuelles en matière d'organisation d'exercices territoriaux. Toutefois, cette périodicité ne vise pas exclusivement des exercices de terrain mais également des exercices d'activation du seul Centre opérationnel départemental (exercice dit « d'état-major »).

En outre, la DGSCGC précise *« qu'à partir de 2015, à la suite des attentats de Paris puis de Nice (en 2016), les thématiques prioritaires de ces exercices portaient sur le secours à de nombreuses victimes, notamment en cas d'attentat. Répondant aux instructions du Gouvernement, les préfets, les unités de sécurité civile, les services de santé et les forces de sécurité intérieure se sont concentrées sur la réalisation d'exercices autour de ces thèmes. Plus de 300 exercices territoriaux de secours à nombreuses victimes avec une dominante attentat ont ainsi été organisés en France depuis 2015. La dernière circulaire triennale du 10 janvier 2019 prévoit également des exercices avec une priorisation notamment sur les risques naturels et technologiques [...] Cette directive fixe quatre thèmes prioritaires pour les exercices de gestion de crise. Parmi ceux-ci figurent « les exercices en lien avec l'exploitation d'infrastructures et d'équipements, notamment les sites SEVESO ».* **Les exercices liés au risque attentat ont toutefois pu prendre le pas sur ceux réalisés en application des PPI pour les sites Seveso seuil haut.**

Lors de son audition par la commission, le ministre de l'intérieur Christophe Castaner a semblé valider cette approche : *« je crois en effet qu'il faut associer l'ensemble de la population à ces exercices et ne pas négliger l'alerte [...] Associer l'ensemble de la population à l'exercice est une façon de prendre conscience du risque. Si on le fait dans le Rhône à propos du risque nucléaire, ou en Seine-Maritime à propos du risque industriel, c'est bien parce que le risque existe [...] cela contribue à la culture du risque ».*

À ce jour, les exercices de gestion de crise industrielle sont peu développés et la politique de prévention des risques industriels n'est pas parvenue à recréer des communautés de vie autour des bassins de risques. L'accident de l'usine Lubrizol fournit hélas une nouvelle illustration de cette regrettable déconnexion croissante entre la population et l'activité économique d'un territoire donné.

Ces exercices seraient d'autant plus efficaces qu'ils s'inscriront dans une véritable **culture du risque et de la sécurité** que le Sénat appelle de ses vœux depuis plusieurs années à l'occasion de différents travaux de contrôle et d'évaluation de l'action du Gouvernement :

- en 2010, la mission d'information du Sénat sur la tempête Xynthia¹ avait formulé un grand nombre de propositions sur le sujet ;

- en 2019, la mission commune d'information du Sénat sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation² attirait également l'attention sur la nécessité de démocratiser une culture du risque auprès des particuliers ;

La question du financement de ces exercices se pose néanmoins. Pour rappel, les services publics (police, gendarmerie, SAMU, sapeurs-pompiers) ne sont jamais dédommagés pour leur participation à des exercices. La DGSCGC apporte un soutien aux préfetures pour ces exercices, à hauteur de 100 000 euros par an pour l'ensemble du territoire ce qui paraît extrêmement faible.

Le financement de ces actions pourrait faire l'objet d'un **fonds commun entre l'État et les collectivités**, abondé et géré paritairement, pour programmer des exercices sur l'ensemble du territoire. La piste d'une **extension du champ d'intervention du Fonds dit « Barnier »**, créé en 1995³ et dont le Sénat demande le déplafonnement depuis plusieurs années pour améliorer le financement de la prévention des risques majeurs, doit être étudiée. Au-delà, **l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)**⁴ pourrait aider les élus à formaliser leurs projets en matière de prévention des risques industriels et de sensibilisation de la population. Le **Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)**, opérateur et partenaire-clé de l'ANCT pourrait intervenir en soutien des collectivités territoriales.

Recommandation : inscrire la formation aux risques industriels dans le code de l'éducation.

Recommandation : organiser régulièrement des exercices grandeur nature, notamment inopinés, qui associeront l'ensemble de la population.

¹ Rapport n° 647 (2009-2010) de M. Alain Anziani, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, déposé le 7 juillet 2010.

² Voir le rapport n° 628 (2018-2019) de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la MI sur la gestion des risques climatiques, déposé le 3 juillet 2019.

³ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

⁴ Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

Recommandation : développer les initiatives type « portes ouvertes » dans les usines du territoire afin qu'elles deviennent acteurs de la diffusion de la culture de la sécurité.

b) Moderniser le fonctionnement et la gouvernance des instances d'information et de concertation

Dans son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la ministre Élisabeth Borne¹ avait laissé la **voie ouverte à un renforcement de l'information du public sur les risques industriels** : « nous devons effectivement trouver des moyens efficaces d'informer la population, ce qui suppose que chacun soit convenablement tenu au courant des risques et des actions à mener s'ils venaient à se concrétiser ».

Compte tenu des éléments portés à sa connaissance, la commission d'enquête considère que les principales structures de concertation avec le public en matière de prévention des risques industriels (CSS, S3PI, Coderst) pâtissent de deux **défauts principaux** :

- une **composition insuffisamment diversifiée et équilibrée**, qui ne permet pas une ouverture sur la société civile.

L'information des riverains devrait avoir pour principal objectif d'**intéresser** le public. Dès lors, une évolution de la **composition** et du mode de **désignation** des membres de ces instances doit être envisagée pour **associer un public plus large**, moins sensibilisé *a priori* à la question des risques industriels, et pour lui adresser des informations adaptées à son niveau de connaissances et à la réalité des risques encourus ;

- un manque **d'animation** locale et de **coordination** nationale.

À titre d'exemple et selon les informations rapportées à la commission d'enquête, **la CSS de Rouen est restée en sommeil de 2014 à 2016**. De même, plusieurs personnes entendues par la commission ont fait état d'un manque de coordination entre les échelons local et national.

Dans le domaine nucléaire, outre les commissions locales d'information, une association nationale des comités et commissions locales d'information (Anccli) assure **l'animation du réseau territorial**. IL n'existe pas d'organisme équivalent en matière de prévention des risques industriels liés aux sites Seveso seuil haut.

¹ Audition du 8 octobre 2019, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191007/devdur.html#toc3>

Recommandation : diversifier la composition et les missions des structures de concertation (Coderst, CSS, S3PI) et assurer une présence régulière et représentative des publics concernés (riverains, population exposée en second rideau, associations de protection de l'environnement).

Recommandation : créer une association nationale de coordination de l'ensemble des structures de concertation et de participation du public en matière de risques majeurs, pour renforcer l'animation de ces structures, partager les bonnes pratiques recensées dans les territoires et identifier les tendances de fond dans les attentes de la population en matière d'information.

Recommandation : prévoir la participation des exploitants au sein des commissions de suivi de site (CSS) uniquement avec voix consultative dans les cas où celles-ci sont amenées à émettre un avis et renforcer les CSS comme outil de contrôle citoyen.

En complément de ces orientations, une réflexion pourrait être engagée sur le rythme de transmission et le contenu de l'information préventive à la **population sur les établissements Seveso, afin de permettre aux citoyens d'en disposer de manière spontanée et régulière.**

c) Accroître l'information des salariés

Pour les salariés des établissements Seveso, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) - devenu **comité social et économique (CSE)** depuis 2018 - de l'exploitant est **compétent en matière de prévention des risques technologiques** et est notamment consulté sur le projet de POI¹, tout comme le personnel sous-traitant.

Par ailleurs, des **commissions santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT)**² sont obligatoirement mises en place au sein du CSE :

- dans les entreprises d'au moins 300 salariés ;
- dans les établissements distincts d'au moins 300 salariés ;
- dans les entreprises dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État et dont l'activité présente des **dangers particulièrement importants**

¹ Article L. 515-41. À cet égard, la référence figurant à l'avant-dernier alinéa de l'article n'est plus à jour car elle mentionne encore le CHSCT, tout en renvoyant à l'article L. 4523-11 du code du travail qui traite du comité social et économique et de sa commission santé, sécurité et conditions de travail élargie.

² Article L. 2315-36 du code du travail.

pour la sécurité et la santé des populations voisines et pour l'environnement¹.

En outre, aux termes de l'article L. 2315-37 du code du travail, **l'inspection du travail peut imposer la création d'une commission santé, sécurité et conditions de travail lorsqu'elle estime cette mesure nécessaire** « notamment en raison de la nature des activités, de l'agencement ou de l'équipement des locaux ».

Toutefois, certains syndicats entendus par commission d'enquête ont relativisé le **rôle réel de ces commissions** et font état d'un **manque de moyens et de temps** pour permettre une implication régulière et approfondie sur ces sujets. Ils ont également indiqué que les employeurs fournissaient « *très rarement* » les résultats des contrôles conduits par les services de l'État, en dehors des cas où une mise en demeure nécessite des aménagements à justifier. De même, l'association France Nature Environnement (FNE) indique que la question de « *la prise en compte des situations particulières des sites à risques, voire à hauts risques* » par les CSSCT se pose avec acuité.

Compte tenu de leur exposition très forte aux risques industriels, en tant que co-exploitant, et de leur position de primo-intervenants pour gérer certains types de crises industrielles, comme ce fut le cas à Rouen, la commission d'enquête estime nécessaire de **renforcer l'association des salariés à la politique de prévention interne aux établissements**.

À cette fin, le ministère devrait adresser une instruction aux inspecteurs du travail pour appeler l'attention sur la prévention des risques industriels et technologiques dans les entreprises de moins de trois cents salariés.

Recommandation : transmettre systématiquement les résultats des contrôles opérés par l'administration dans les sites Seveso seuil haut aux représentants des salariés.

En résumé, l'accident de Lubrizol pose à nouveau la question des modes d'organisation d'une industrie française en déclin. Sans remettre en cause le principe même de la sous-traitance, la dangerosité de certaines activités impose de limiter la sous-traitance en cascade et de renforcer les contrôles de l'ensemble de la chaîne de production.

Parce que cet accident a démontré que tous les Français sont potentiellement concernés par un accident industriel, il faut enfin faire

¹ Article L. 515-36 du code de l'environnement.

émerger une véritable culture du risque, dès le plus jeune âge et tout au long de la vie.

Instituer cette culture du risque impose également de revoir en profondeur le fonctionnement des instances de concertation existantes et de s'appuyer davantage sur les élus locaux, qui s'estiment aujourd'hui laissés de côté par la politique de prévention.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La chance ne sourit qu'aux esprits bien préparés
Louis Pasteur

Depuis le XIX^e siècle, l'essor de l'industrie est jalonné d'accidents et de catastrophes inscrites dans la mémoire collective. Après chaque événement grave, l'État s'efforce de faire en sorte qu'il ne se reproduise pas. En France, ce fut en particulier le cas, après la catastrophe AZF, avec l'adoption de la « loi Bachelot ». C'est également le sens, au niveau européen, de la directive Seveso, revue à plusieurs reprises.

L'incendie de l'usine Lubrizol montre cependant que la réglementation a encore un temps de retard sur les événements. Sans attendre que la volonté exprimée au niveau européen d'aller plus loin encore dans le sens de la protection des citoyens et de l'environnement se traduise en actes concrets, cet accident doit marquer une nouvelle étape de la prévention des accidents industriels. Le temps de la passivité des citoyens est révolu et il appartient à tous les responsables publics de répondre à cette exigence.

Si la gestion de crise par les services de l'État a permis de limiter les effets de court terme de l'accident, celui-ci est néanmoins riche d'enseignements sur les « défauts dans la cuirasse ». Le premier, connu de longue date, réside dans le manque de culture du risque dans notre pays : non seulement les citoyens ne sont pas armés pour faire face à un événement industriel grave, mais ils ne disposent pas des éléments nécessaires à une bonne compréhension de l'action des pouvoirs publics.

Dans le cas présent, la cacophonie de la parole publique entre plusieurs ministres qui, chacun, a joué sa partition, n'a fait qu'accroître l'incompréhension : comment un habitant de Rouen, à moins de disposer d'une culture scientifique poussée, pouvait-il comprendre ce que signifiait absence de toxicité aiguë ? Comment aurait-il pu faire la part des choses quand la ministre des solidarités et de la santé déclarait, quelques jours seulement après l'incendie, que Rouen était clairement une ville polluée, sans expliquer si cette pollution était habituelle, voire commune à toutes les grandes agglomérations, ou, au contraire, le résultat de la combustion de grandes quantités de produits chimiques ? Évoquait-elle la pollution contenue dans le panache de fumée, celle des zones situées sous le panache ou celle que laissaient supposer les odeurs persistantes ?

Faute d'expliquer d'emblée les choses simplement et précisément, le gouvernement a pris le risque non seulement de rendre la parole publique

inaudible et peu compréhensible mais de laisser libre cours aux rumeurs les plus fantaisistes véhiculées sur les réseaux sociaux. Il lui était donc ensuite d'autant plus difficile de reconquérir une légitimité lorsqu'ayant pris la mesure de l'anxiété des populations il a exprimé sa volonté de mieux communiquer en créant un comité de transparence et de dialogue.

Tout ceci démontre qu'il ne suffit pas d'avoir mis en place des procédures de protection et de gestion de crise en amont mais que celles-ci doivent être scrupuleusement mises en œuvre : la politique de prévention des accidents industriels reste fragile car elle ne peut s'appuyer sur des bases parfaitement solides. **Il est invraisemblable que les industriels eux-mêmes et les services de l'État chargés de contrôler les installations potentiellement dangereuses n'aient pas une connaissance précise, en temps réel, des produits qu'ils utilisent et entreposent.** Lorsque des écarts sont constatés, il est fondamental que ces services puissent s'assurer que les industriels se sont mis en conformité avec la réglementation.

Ainsi préparés, les services de l'État et tous les intervenants potentiels seront davantage armés pour faire face aux incidents qui ne manqueront pas de se produire. Cette préparation passe aussi par une meilleure association entre ces services et les communes où les installations dangereuses sont implantées. Leurs élus devraient devenir un interlocuteur naturel des services de l'État, dont ils attendent aide et soutien pour être, eux aussi, mieux armés en cas d'accident.

Enfin, ne plus subir les accidents et ne pas avoir à en réparer les dommages suppose que les citoyens soient pleinement conscients de ce risque et aient intégré les réflexes à adopter. Mettre en œuvre une véritable culture du risque dans notre pays ne peut donc rester un vœu pieux. Celle-ci sera d'autant plus utile et performante que les pouvoirs publics auront défini en amont une véritable stratégie de communication.

ANNEXES

ANNEXE 1 LA PRÉVENTION DES ACCIDENTS INDUSTRIELS EN FRANCE

1. Les établissements Seveso, une catégorie particulière d'ICPE soumise à un régime renforcé d'origine européenne

Les risques¹ pour la santé, l'environnement et les biens qui résultent des activités industrielles font l'objet d'une politique de prévention visant à réduire leur ampleur, dotée d'un corpus juridique déjà important.

Le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), créé par la loi du 19 juillet 1976², s'impose aux installations dont la nature crée des dangers ou des inconvénients en matière de santé, de sécurité ou d'environnement³. Il s'applique à une grande diversité d'installations, identifiées dans une nomenclature fixée par décret⁴. L'obligation à laquelle est assujettie une installation – **déclaration, enregistrement, autorisation** – dépend de sa catégorie et de ses caractéristiques⁵. Le nombre total d'ICPE est d'environ 493 000 installations.

LES DIFFÉRENTS RÉGIMES APPLICABLES AUX ICPE

La **déclaration** (D) concerne les activités relativement moins polluantes ou dangereuses et impose à l'exploitant d'informer les services de l'État de la création de l'installation et d'appliquer des prescriptions standardisées. Fin 2018, on recense environ 450 000 installations soumises à déclaration (7 900 nouvelles déclarations).

L'**enregistrement** (E), créé par voie d'ordonnance en 2009⁶, est assimilable à une autorisation simplifiée. Il concerne des installations à l'origine de dangers ou d'inconvénients graves pour la santé, la sécurité ou l'environnement, mais qui

¹ Selon une approche classique en matière de prévention, le risque se définit comme la combinaison entre, d'une part, les aléas (comme la probabilité d'un incendie, d'une explosion ou d'un dégagement de substances toxiques), et, d'autre part, les enjeux (population présente, activités économiques, milieux naturels).

² Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

³ Les intérêts protégés par la législation ICPE sont énumérés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement : la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. S'y ajoutent les différents objectifs de la politique de gestion durable de la ressource en eau, fixés par l'article L. 211-1 du même code.

⁴ La nomenclature des ICPE figure en annexe à l'article R. 511-9 du code de l'environnement.

⁵ À titre d'exemple : un site de stockage de bois relève de la déclaration si le volume susceptible d'être stocké est compris entre 1 000 et 20 000 m³, de l'enregistrement entre 20 000 et 50 000 m³ et de l'autorisation au-delà de 50 000 m³. Autre exemple : un élevage de vaches laitières relève de la déclaration si le nombre d'animaux est compris entre 50 et 150, de l'enregistrement entre 151 et 400 et de l'autorisation au-delà de 400.

⁶ Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement.

peuvent être prévenus par le respect de prescriptions générales définies par arrêté ministériel. Fin 2019, il y avait environ 16 200 installations soumises à enrégistrement (710 nouveaux enrégistrement).

L'**autorisation** (A) concerne les installations qui présentent les risques ou les nuisances les plus significatifs et est délivrée par le représentant de l'État sur la base d'un dossier de demande d'autorisation d'exploiter (DDAE) élaboré par l'exploitant et soumis à enquête publique, comprenant une étude d'impact et une étude de dangers. L'arrêté d'autorisation définit des prescriptions spécifiques pour l'établissement concerné en fonction de ses caractéristiques. Fin 2019, il y avait environ 26 800 installations soumises à autorisation (700 nouvelles autorisations), dont 1 300 **établissements Seveso**.

Les établissements présentant les risques les plus significatifs pour la santé ou l'environnement relèvent d'une législation spécifique d'origine européenne. Applicable aux sites industriels les plus sensibles, ce régime a été créé à la suite de l'accident de Seveso en 1976 par une directive de 1982 (dite Seveso I)¹, remplacée par une nouvelle directive consolidée en 1996 (Seveso II)² puis en 2012 (Seveso III), cette dernière étant actuellement en vigueur³.

Schématiquement, les établissements Seveso constituent une catégorie particulière d'ICPE soumises à autorisation, assujetties à un régime renforcé. Conformément au droit européen, un établissement relève de cette catégorie au titre de la présence sur site de substances ou de mélanges dangereux, quelle que soit l'activité de l'installation. Selon la quantité de substances ou de mélanges stockés, **les établissements sont qualifiés de Seveso seuil bas ou Seveso seuil haut**, ces derniers étant soumis à des sujétions particulières. Les substances et seuils déclenchant la mise en œuvre du régime Seveso sont fixés par les rubriques « 4xxx » de la nomenclature des ICPE.

PRINCIPALES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX ÉTABLISSEMENTS SEVESO

Dispositif	Base juridique	Établissements Seveso seuil bas	Établissements Seveso seuil haut
Autorisation environnementale	L. 181-1 à L. 181-31 du code de l'environnement	X	X
Étude de dangers	L. 181-25 et L. 551-1 du code de l'environnement	X	X

¹ Directive 82/501/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (Seveso I).

² Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Seveso II).

³ Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil. Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (Seveso III).

Étude d'impact	L. 122-1 à L. 122-3-4 et L. 181-8 du code de l'environnement	X	X
Système de gestion de la sécurité	L. 515-40 et R. 515-99 du code de l'environnement		X
Plan d'opération interne	L. 515-41 et R. 515-100 du code de l'environnement	¹	X
Plan particulier d'intervention	L. 741-6 et R. 741-18 à R. 741-32 du code de la sécurité intérieure		X
Plan de prévention des risques technologiques	L. 515-15 à L. 515-26 du code de l'environnement		X
Servitudes d'utilité publique à proximité du site	L. 515-8 et L. 515-37 du code de l'environnement		X
Information régulière de la population	L. 515-38 et R. 515-97 du code de l'environnement		X
Commission de suivi de site	L. 125-2-1 et R. 125-8-1 à R. 125-8-5 du code de l'environnement	²	X

2. La maîtrise des risques incombe essentiellement à l'exploitant de l'établissement

La politique de prévention des risques attribuée à l'exploitant la responsabilité de la maîtrise des risques associés à son activité. L'entreprise industrielle est en effet à la fois le lieu où se crée le risque et celui où les mesures doivent être mises en œuvre pour le limiter et le maîtriser. La réduction des risques à la source constitue ainsi le **principe cardinal des démarches de prévention**, la gestion des risques résiduels au-delà des limites de l'établissement n'ayant en théorie qu'à intervenir de façon subsidiaire.

En vue d'assumer cette responsabilité, un exploitant doit **concevoir ses activités de façon à réduire au maximum les risques associés** (nature des activités, substances utilisées, procédés de fabrication, organisation du travail) puis **mettre en place des dispositifs de prévention, de protection et d'intervention en cas d'incident ou d'accident**. Ce travail s'appuie

¹ Dans les faits, un grand nombre d'établissements Seveso seuil bas sont également soumis à l'obligation d'élaborer un POI par décision préfectorale.

² Il en va de même pour les établissements Seveso seuil bas, qui en pratique font souvent l'objet d'une CSS à l'initiative du préfet.

essentiellement sur l'étude de dangers réalisée par l'exploitant pour formaliser l'ensemble de ses analyses et de ses engagements en matière de risques.

PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS

La politique de prévention des risques industriels s'appuie essentiellement sur des études visant à identifier les risques de l'établissement concerné, et des mesures de prévention, proposées par l'exploitant ou prescrites par l'autorité administrative, visant à réduire au maximum l'aléa à la source, puis à limiter l'exposition des différents enjeux à l'aléa résiduel. Elle s'appuie également sur des instruments de planification de la gestion opérationnelle de crise, dans l'éventualité d'un incident ou d'un accident.

Malgré leur foisonnement apparent, chaque instrument ou document de la politique de prévention des risques industriels contribue distinctement à maîtriser à la source les risques, à réduire l'exposition aux aléas résiduels, ou à organiser la gestion opérationnelle de crise.

L'**étude de dangers (EDD)** est une analyse des risques que doit produire l'exploitant de l'établissement concerné dans son dossier de demande d'autorisation d'exploiter (DDAE). Elle vise à caractériser, analyser, évaluer, prévenir et réduire les risques de l'installation, en intégrant notamment différents scénarios d'accidents. Elle sert de base à plusieurs documents de planification, en particulier le POI et le PPI en matière de gestion de crise, ainsi que le PPRT pour la prévention des risques à proximité immédiate du site. Il s'agit d'un élément particulièrement structurant pour la gestion des risques d'un établissement Seveso.

L'**étude d'impact (EI)** est une analyse des impacts du projet sur les différentes composantes de l'environnement, telles que la biodiversité, les milieux naturels et la ressource en eau, qui doit également être intégrée au DDAE par le pétitionnaire. Le régime de l'étude d'impact à réaliser pour une ICPE est proche de celui applicable à tout type de projet, bien que les enjeux de pollution soient généralement plus marqués que pour d'autres équipements ou infrastructures. Elle permet en particulier d'apprécier les effets de toxicité chronique des rejets normaux des installations, par distinction avec les accidents potentiels et leurs effets qui sont analysés dans l'EDD.

Le **plan de prévention des risques technologiques (PPRT)** vise à limiter les conséquences des accidents susceptibles de survenir dans un établissement Seveso seuil haut sur les personnes et les biens situés dans le périmètre d'exposition autour de l'établissement. Sa finalité est de résoudre les situations difficiles en matière d'urbanisme héritées du passé et de mieux encadrer l'urbanisation future, en organisant la coexistence sur un même territoire d'établissements à risques et d'autres activités ou d'habitations. Il permet en particulier d'engager des mesures foncières.

Trois autres documents relèvent de la planification des mesures de gestion de crise, en cas d'incident ou d'accident.

Le **plan d'opération interne (POI)** est élaboré par l'exploitant d'un établissement Seveso pour organiser la réponse interne à mettre en œuvre en cas de

phénomène accidentel, à partir des capacités propres à l'exploitant. Il vise à limiter l'évolution d'un sinistre interne à l'établissement, et à remettre l'installation en état de fonctionnement. Il peut également être activé en appui aux mesures engagées dans le cadre d'un PPI. Il doit être testé et mis à jour tous les trois ans.

Le **plan particulier d'intervention (PPI)** est élaboré par les services de l'État sous l'autorité du préfet pour chaque établissement Seveso seuil haut afin d'organiser la mobilisation et la coordination de tous les acteurs nécessaires à la gestion de crise, dès lors qu'un accident dépasse les limites de l'établissement et impacte ou est susceptible d'impacter la population. Il fait l'objet d'exercices et d'une révision tous les trois ans. Il s'agit d'une composante du plan d'organisation de la réponse de sécurité civile (Orsec) au niveau départemental¹.

Le **plan communal de sauvegarde (PCS)** est élaboré par le maire, en vue d'organiser la réponse de proximité au niveau communal face aux crises de toute nature, notamment à caractère industriel. S'il vise prioritairement à gérer les accidents, sinistres ou catastrophes limités au territoire de la commune, il constitue un outil complémentaire aux actions du préfet lorsque celui-ci prend la direction des opérations de secours.

3. La maîtrise des risques est mise en œuvre tout au long du cycle de vie d'un établissement industriel

- La phase de création

La **création** d'un établissement industriel constitue une étape particulièrement structurante en matière de risques, car elle détermine les caractéristiques de l'établissement, son profil de risque et les mesures de prévention et de protection à mettre en place. À partir de **l'étude de dangers** produite par l'exploitant, lorsqu'elle estime disposer des documents suffisants, l'autorité administrative autorise sa création par un arrêté définissant les prescriptions spécifiques que son fonctionnement doit respecter en matière de risques, en complément de prescriptions génériques. Depuis mars 2017, la procédure d'autorisation des établissements Seveso est intégrée à **l'autorisation environnementale**, qui regroupe plusieurs autorisations sectorielles au sein d'une procédure unique (autorisation ICPE, dérogation aux espèces protégées, défrichement...)².

- La phase d'exploitation

Pendant la **phase d'exploitation** d'un établissement Seveso, à l'instar de toute ICPE autorisée, des contrôles programmés ou inopinés sont organisés par les services de l'État pour vérifier le respect des prescriptions

¹ Le POI et le PPI correspondent respectivement aux plans d'urgence internes et aux plans d'urgence externes exigés par la directive Seveso.

² Créé par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, le régime de l'autorisation environnementale est défini par les articles L. 181-1 à L. 181-31 du code de l'environnement.

et engagements en matière de maîtrise des risques. Si cela est nécessaire, **des prescriptions complémentaires** peuvent être édictées par le préfet après la mise en service de l'établissement. De telles prescriptions peuvent également être imposées à l'exploitant à la suite d'un incident ou d'un accident. Les prescriptions applicables à une installation peuvent également évoluer du fait d'un changement général des connaissances et techniques applicables à la gestion des risques.

Les conditions d'exploitation peuvent également être modifiées à **l'initiative de l'exploitant**, auquel cas le préfet apprécie la nécessité d'exiger une nouvelle demande d'autorisation et/ou d'imposer de nouvelles prescriptions à l'établissement.

- La phase de mise à l'arrêt

Au terme de l'exploitation d'un établissement Seveso, après **mise à l'arrêt définitif**, des obligations de **mise en sécurité** du site et de **réhabilitation** en vue de permettre un usage futur du terrain incombent à l'exploitant, selon des modalités précisées dans la décision d'autorisation. Pour les installations autorisées avant le 1^{er} février 2004, les mesures de réhabilitation doivent permettre un usage futur déterminé en concertation avec le propriétaire du terrain - s'il diffère de l'exploitant - et du maire ou du président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme.

4. La réglementation en matière d'ICPE est appliquée par un corps d'inspection spécialisé au niveau déconcentré

Si la maîtrise des risques industriels relève de la responsabilité des exploitants, la mise en œuvre des différentes mesures est placée sous le contrôle d'une autorité administrative. **La police des ICPE est assurée par le corps des inspecteurs des installations classées**, qui représentent 1 240 équivalents temps plein travaillé (ETPT), exerçant leurs missions essentiellement dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) pour les établissements Seveso.

L'inspection des ICPE intervient en amont pour **instruire les dossiers** de demande d'autorisation d'exploiter, en particulier le contenu de l'étude de dangers, et **formuler les prescriptions** à imposer à l'exploitant dans le cadre de l'autorisation. Elle s'assure également du respect par l'exploitant des engagements pris dans son dossier de demande et des prescriptions réglementaires pendant l'exploitation de l'installation, *via* des **contrôles** dont la fréquence varie en fonction du régime dont relève l'installation.

Sur la base des analyses et recommandations formulées par les inspecteurs des ICPE, **des décisions réglementaires sont prises par le préfet de département** à l'égard de l'exploitant lors des différentes étapes du cycle

de vie de son établissement (autorisation ou enregistrement, définition de prescriptions complémentaires, mise en demeure en cas de manquement persistant, édiction de sanctions administratives...). Les ICPE d'une même catégorie sont également soumises à **des prescriptions génériques définies au niveau national par arrêté ministériel**.

En complément de nombreuses instructions, circulaires et guides pratiques, le travail de l'inspection des ICPE est encadré par **des orientations stratégiques pluriannuelles** élaborées au niveau central par la Direction générale de la prévention des risques, pour définir les priorités d'action en fonction des retours d'expérience des années précédentes et des tendances prévisibles en matière de risques¹.

5. L'information de la population, un principe renforcé par la directive Seveso III

L'information des populations exposées aux risques industriels majeurs est une composante essentielle de la politique de prévention. La dernière version de la directive Seveso, actuellement en vigueur (Seveso III), identifie d'ailleurs l'information du public comme une priorité et un axe fort d'amélioration, en vue d'assurer l'application pleine et entière de la convention d'Aarhus² au sein de l'Union européenne³.

L'article L. 125-2 du code de l'environnement établit **un droit des citoyens à l'information sur les risques majeurs** auxquels ils sont soumis et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. En matière de risques industriels, ce droit à l'information est notamment mis en œuvre par :

- l'enquête publique menée lors de la demande d'autorisation de l'établissement, dont le dossier comprend notamment un résumé non technique de l'étude de dangers et de l'étude d'impact, ainsi que lors de l'élaboration du PPRT ;

¹ Les orientations stratégiques pluriannuelles en vigueur couvrent la période 2019-2022 et ont été publiées en juillet 2019.

² Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée le 25 juin 1998 à Aarhus.

³ Selon le considérant n° 19 de la directive Seveso III : « Afin de favoriser l'accès à l'information en matière d'environnement [...] il convient de relever le niveau et d'améliorer la qualité des informations destinées au public. En particulier, les personnes susceptibles d'être touchées par un accident majeur devraient disposer d'éléments d'information suffisants sur le comportement correct à adopter en pareil cas. [...] Les informations transmises au public devraient être formulées de façon claire et intelligible. Outre que ces informations devraient être fournies de manière spontanée, sans que le public n'ait à en faire la demande et sans que d'autres formes de diffusion soient exclues, il importe que ces informations soient en permanence à la disposition du public et qu'elles soient mises à jour électroniquement. »

- la commission de suivi de site (CSS)¹ créée autour d'un ou de plusieurs établissements Seveso, dont les réunions font l'objet d'un compte rendu publié ;

- le document départemental sur les risques majeurs (DDRM) et le document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim) ;

- l'information à fréquence régulière des riverains d'établissements Seveso seuil haut ;

- les fiches d'information du public sur les établissements Seveso et les plaquettes d'information sur la conduite à tenir en cas d'accident majeur ;

- le dispositif d'information acquéreur-locataire (IAL) qui comprend des informations sur les risques technologiques majeurs à l'occasion d'une opération immobilière².

Ce principe d'information peut toutefois être modulé en raison d'autres motifs d'intérêt général, en particulier la prévention des actes de malveillance, en application de l'article L. 124-4 du code de l'environnement et de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration³. À titre d'exemple, la version diffusée auprès du public du PPI, du PPRT et de certaines décisions préfectorales est souvent expurgée d'informations pouvant porter atteinte à la sûreté de l'État ou à la sécurité publique. Certaines de ces informations non communicables restent consultables selon des modalités spécifiques, tandis que les plus sensibles sont également non consultables⁴.

6. La France est particulièrement exposée aux risques industriels, à l'origine de conséquences humaines qui restent importantes chaque année

Sur la base d'un recensement de 2018, la France compte **1 312 sites Seveso, dont 705 sites seuil haut et 607 sites seuil bas**⁵. Ces établissements sont présents sur l'ensemble du territoire national, avec une concentration particulièrement notable en Île-de-France, dans les Hauts-de-France, dans le

¹ Appelée comité local d'information et de concertation (CLIC) avant 2012, la CSS est constituée de représentants de l'administration, des collectivités territoriales, des riverains, de l'exploitant et de ses salariés. Réunie au moins une fois par an, la CSS est un cadre d'échange et d'information sur les actions de prévention menées par l'exploitant et sur le suivi de l'établissement concerné.

² Article L. 125-5 du code de l'environnement.

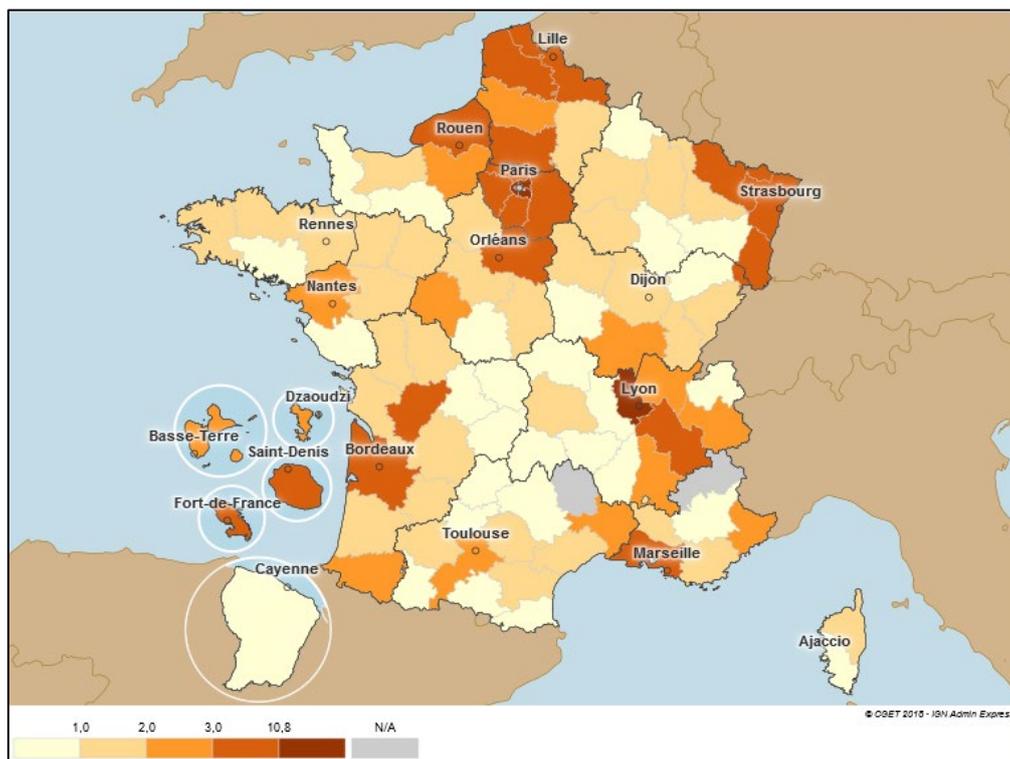
³ Les limitations pouvant être apportées à ce titre au droit à l'information ont été précisées par l'instruction du Gouvernement du 6 novembre 2017 relative à la mise à disposition et aux conditions d'accès des informations potentiellement sensibles pouvant faciliter la commission d'actes de malveillance dans les ICPE, prise à la suite de l'attentat du 26 juin 2015 contre un établissement Seveso seuil bas à Saint-Quentin-Fallavier (Isère).

⁴ Notamment la description des dispositifs de surveillance du site.

⁵ Ce nombre est en nette augmentation depuis plusieurs années (+19 % entre 2014 et 2018). Selon la DGPR, cette hausse résulte essentiellement des évolutions de la classification des substances dangereuses à comptabiliser pour calculer les seuils du régime Seveso (règlement européen CLP).

périmètre des anciennes régions Haute-Normandie, Alsace et Rhône-Alpes, ainsi qu'en Gironde et dans les Bouches-du-Rhône. La Guyane est la collectivité d'outre-mer qui compte le plus de sites Seveso seuil haut (16 sites, dont 14 installés au centre spatial guyanais).

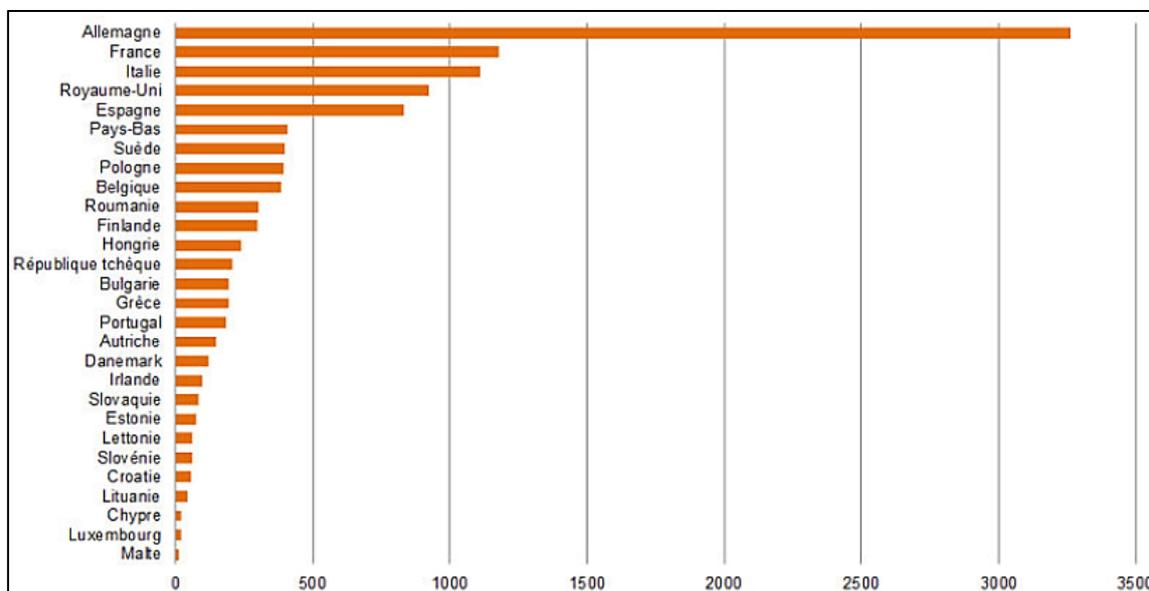
DENSITÉ D'ÉTABLISSEMENTS SEVESO (NOMBRE POUR 1 000 KM²)



Source : Observatoire des territoires, ANCT, données 2012.

Sur un total de 11 297 établissements Seveso dans l'Union européenne en 2014, la France était **le deuxième pays européen comprenant le plus grand nombre d'établissements**, avec 1 178 établissements à l'époque, soit 10 % du total, nettement derrière l'Allemagne (3 264 établissements, soit 29 % du total) et juste devant l'Italie (1 112), suivie par le Royaume-Uni (924) et l'Espagne (832).

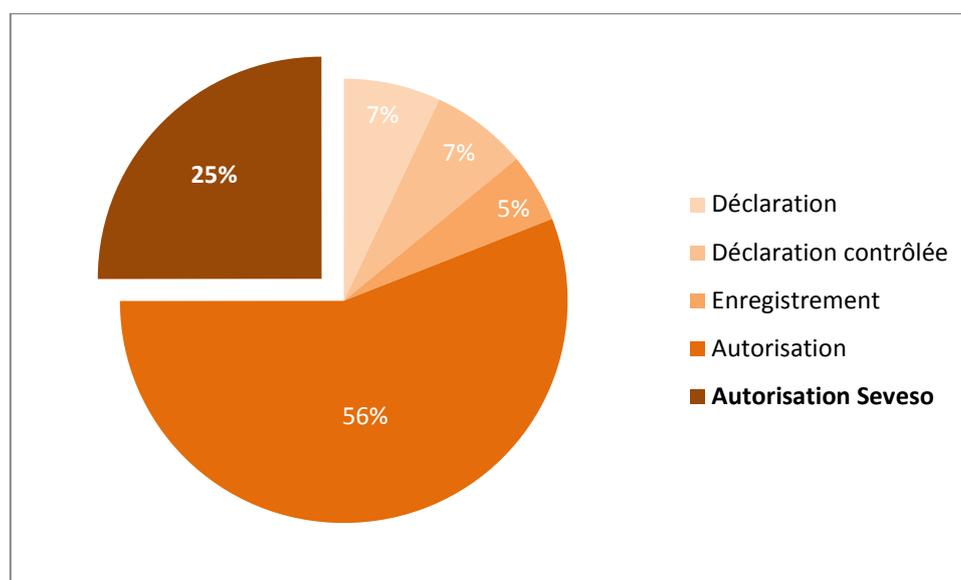
PARC EUROPÉEN D'ÉTABLISSEMENTS SEVESO (NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS)



Source : Commission européenne, 2017.

En termes d'accidentologie, le nombre total d'incidents et d'accidents recensés au sein des ICPE était de 827 en 2016, de 978 en 2017 et de 1 112 en 2018, soit une augmentation de 34 % en trois ans, à laquelle l'accidentologie des établissements Seveso contribue significativement (15 % en 2016, 22 % en 2017, 25 % en 2018). **Les établissements Seveso cumulent ainsi un quart des incidents et accidents recensés, alors qu'ils représentent moins de 0,3 % du nombre total d'installations classées**, confirmant ainsi l'importance des risques qui sont associés à leur exploitation.

RÉPARTITION DES INCIDENTS ET ACCIDENTS PAR RÉGIME ICPE



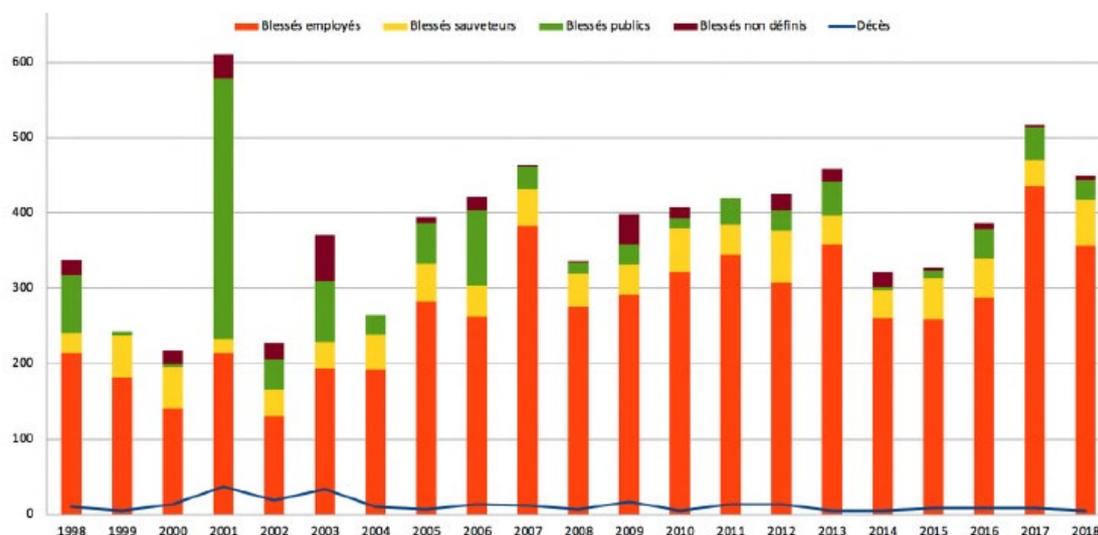
Source : commission d'enquête, données BARPI 2018.

La commission a interrogé différentes parties prenantes sur les causes de l'augmentation observée entre 2016 et 2018, sans parvenir à identifier de facteurs déterminants. S'il est peu probable qu'une hausse statistique aussi marquée sur une période aussi brève s'explique intégralement par une dégradation de la maîtrise des risques, elle témoigne néanmoins d'**une accidentologie globale qui reste importante**, et qui ne tend pas de façon linéaire vers une diminution¹.

Les phénomènes accidentels observés dans les ICPE sont majoritairement des incendies (46 %), suivi par les rejets de substances dangereuses (38 %) et plus marginalement des explosions (5 %). D'après le bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (Barpi), l'analyse de l'accidentologie révèle une tendance : la répétition d'accidents déjà survenus au sein d'une même entreprise.

La dangerosité des phénomènes accidentels (explosion, incendie, rejet toxique) entraîne chaque année des conséquences humaines importantes qui frappent très largement les employés des installations industrielles, puis les sauveteurs, la population étant très peu affectée sauf cas exceptionnel, tel l'accident d'AZF en 2001. Tendanciellement, le nombre de blessés et de décès (5 en 2018) ne diminue pas sur le temps long.

ÉVOLUTION DU NOMBRE ANNUEL DE DÉCÈS ET DE BLESSÉS



De tels éléments nous rappellent collectivement que **le risque est inhérent à l'activité industrielle**, et que les secteurs concernés, tout en contribuant directement à l'activité économique du pays, versent également

¹ Dans sa réponse au questionnaire adressé par la commission d'enquête, la DGPR indique, tout en relevant que le réflexe de remonter à l'administration centrale les incidents mineurs peut contribuer à la hausse observée : « Il n'en reste pas moins que l'accidentologie semble avoir augmenté dans certains secteurs, notamment dans le secteur des déchets (en particulier les sites de tri, transit, regroupement de déchets avant réexpédition pour traitement) et le secteur de la pétrochimie ».

un lourd tribut humain chaque année. **Cette situation oblige l'ensemble des parties prenantes, en vue d'améliorer continuellement la maîtrise des risques industriels.** C'est d'ailleurs la volonté qui s'exprime dans la directive dite Seveso III. La mise en œuvre de sa dernière version est en cours d'examen par la Commission européenne. Mais, d'ores et déjà, compte tenu du taux d'industrialisation très élevé de l'Union européenne, les services de la commission, interrogés par la commission d'enquête, estiment pouvoir « *constater que la Directive Seveso a contribué à réduire la fréquence des accidents majeurs. Ainsi, l'Europe connaît un taux d'accidents industriels, par rapport à son PIB, beaucoup plus faible que l'Asie, l'Afrique et l'Amérique du nord* ».

La Commission européenne souligne toutefois que « *de tels accidents peuvent avoir des conséquences graves sur la santé humaine, jusqu'à causer la mort de personnes affectées et engendrer une pollution des sols, des eaux et de l'air. Il est clair que des progrès et des améliorations peuvent et doivent encore être accomplis, afin d'éviter de tels accidents et de mieux protéger les populations et l'environnement* ».

C'est pourquoi, dans le contexte du « Pacte vert pour l'Europe », elle s'est engagée à collaborer avec les États membres pour améliorer la prévention des accidents industriels. De plus, la prévention de la pollution due aux accidents industriels sera aussi traitée par le Plan d'action « Pollution Zéro », « *destiné à prévenir la pollution de l'air, de l'eau et des sols, que la Commission élaborera dans le cadre dudit Pacte* ».

ANNEXE 2
LA PRÉVENTION DES ACCIDENTS INDUSTRIELS
ET L'INFORMATION DU PUBLIC :
ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

La Division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur la prévention des accidents industriels en Allemagne, en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas, en Suède et, hors de l'Union européenne, en Suisse. Elle s'est concentrée sur deux aspects :

- la transposition de la directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil, dite directive Seveso III (hors Suisse) ;

- et la question de l'information du public en amont comme au moment d'un accident, en particulier les dispositifs mis en place au niveau local.

On constate une tendance générale à des transpositions fréquemment littérales et en bloc dans des instruments juridiques globaux. L'effet d'homogénéisation du droit communautaire est particulièrement net et les législations nationales au sein de l'Union européenne sont très proches les unes des autres. Seules les définitions des dispositifs administratifs et des autorités compétentes en droit interne diffèrent nettement.

Les modalités d'organisation de la prévention des risques et de l'information du public dépendent de fait étroitement du modèle général d'administration du pays, en particulier de la répartition des compétences entre les communes et les administrations déconcentrées de l'État lorsqu'elles existent ou entre le niveau régional et le niveau central dans les fédérations. Selon les États, l'enjeu est tantôt de coordonner l'action des différents services d'inspection et de contrôle, tantôt de veiller à garantir une protection uniforme des citoyens sur le territoire national.

En matière d'alerte, on peut remarquer la croissance des moyens de communication électroniques, même si les sirènes sont partout en usage. Le *Cell Broadcast* fait encore figure d'exception.

1. L'Italie, le souci d'uniformiser les politiques sur l'ensemble du territoire

a) Une transposition globale dans un texte unique

En **Italie**, la directive Seveso III a été transposée par un décret législatif¹, équivalent fonctionnel d'une ordonnance, en juin 2015. Sont ainsi rassemblées dans un texte unique et ses annexes techniques l'ensemble des dispositions relatives au contrôle des risques industriels majeurs (*pericoli di incidenti rilevanti*) sans qu'il nécessite quasiment de textes d'application. Il n'est complété que par trois brefs décrets du ministre de l'environnement de 2016 pour fixer les modalités de consultation du personnel sur les plans de sécurité interne, de consultation de la population sur les plans d'urgence et de secours externes et d'évaluation des dangers liés à certaines substances aux fins de transmission à la Commission européenne. Quelques textes réglementaires anciens, datant de l'installation du dispositif Seveso II, demeurent en vigueur sans modification mais contiennent essentiellement des lignes directrices pour guider l'action des autorités compétentes en matière d'établissement des plans de sécurité externe et en matière d'information de la population.

Par rapport à la norme précédente datant de 1999 et modifiée en 2005, le décret législatif de 2015 suit les évolutions demandées par le droit communautaire en matière de renforcement du système de contrôle, notamment en matière de planification et de programmation des inspections², et d'amélioration de l'information et de la participation du public³. Un certain nombre de clarifications et de simplifications sont également introduites comme la mise en place d'un formulaire électronique unique au niveau national⁴ pour les notifications et les transmissions d'informations exigées de l'exploitant ou l'introduction de procédures simplifiées en matière de sécurité incendie dans les établissements de haut seuil⁵ et de dérogations pour les substances insusceptibles de générer des accidents majeurs⁶. La tarification des redevances dues par l'exploitant pour l'instruction des dossiers, notamment l'évaluation des rapports de sécurité, et pour les inspections réalisées dans son établissement est fixée par le texte⁷.

En outre, est confirmée pour l'essentiel la répartition des compétences entre l'État, les régions, les communes et les différents instituts techniques d'appui, tout en renforçant les responsabilités du ministre de l'environnement et en mettant l'accent sur l'application uniforme des normes de contrôle des risques industriels sur le territoire national. En matière d'inspection et de surveillance des sites, une division essentielle est faite

¹ *Decreto Legislativo n. 105* – Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose du 26 juin 2015 et Annexes contenant les normes techniques mises à jour.

² Art. 27, *DLeg 105/2015*.

³ Art. 23 & 24, *DLeg 105/2015*.

⁴ Art. 13 & Annexe 5, *DLeg 105/2015*.

⁵ Art. 31 & Annexe L, *DLeg 105/2015*.

⁶ Art. 4, *DLeg 105/2015*.

⁷ Art. 30 & Annexe I, *DLeg 105/2015*.

opérationnellement entre les sites à haut risque qui relèvent de l'État et les sites de bas seuil, sur lesquels veillent les régions.

b) Le schéma de la répartition des compétences

Au sein de l'État, il convient de distinguer et d'articuler les rôles du ministre de l'environnement, du ministre de l'intérieur, du service de la protection civile auprès de la Présidence du Conseil, des services déconcentrés (préfets et comités techniques régionaux) et des organes techniques nationaux.

Le ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire exerce essentiellement une fonction de direction stratégique et de coordination du contrôle des risques industriels. Il procède aux échanges d'informations avec la Commission européenne et avec les autres États membres.¹ Par ailleurs, l'Institut national pour la protection de l'environnement (*Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale – ISPRA*), un établissement public national créé par la loi et placé sous la tutelle du ministre de l'environnement, élabore et met à jour l'inventaire des sites à risques.

Un comité de coordination pour une application uniforme sur le territoire national² est enfin institué auprès du ministre de l'environnement. Il rassemble des représentants de toutes les parties prenantes au niveau de l'État et des collectivités territoriales, y compris les représentants des instituts techniques nationaux et régionaux. La participation au comité de coordination ne donne lieu à aucune indemnité ou remboursement de frais, sauf d'éventuels frais de mission à la charge de l'administration d'appartenance. Il peut convoquer à ses réunions des représentants de tiers intéressés, d'organisations professionnelles du secteur de l'industrie, d'organisations syndicales majoritaires et d'associations environnementales reconnues. Il anime un réseau de référents pour l'échange de données et d'informations. Son secrétariat est tenu par l'ISPRA.

Le ministre de l'intérieur est essentiellement chargé de l'instruction des dossiers et du contrôle des sites classés à haut seuil de risque³. À cette fin, il doit constituer dans chaque région italienne un comité technique régional (CTR). Le ministre au niveau central définit le plan national d'inspection des établissements à haut risque en collaboration avec l'ISPRA et coordonne la programmation des inspections ordinaires conduites par les comités techniques régionaux impliquant toutes les parties prenantes de l'administration d'État, des collectivités territoriales et des agences

¹ Art. 5, DLeg 105/2015.

² Art. 11, DLeg 105/2015.

³ Art. 6, DLeg 105/2015.

techniques¹. La présidence du comité est assurée par le directeur régional des pompiers. Le CTR évalue les rapports de sécurité des établissements à haut risque, assure les inspections sur place et adopte les mesures pertinentes en fonction de ses conclusions, y compris les sanctions pécuniaires en cas d'infraction. Il apporte également son appui technique à la commune pour définir les instruments de planification adaptés à la prise en compte des risques industriels. Il définit enfin en accord avec la région les sites susceptibles de provoquer des effets domino.

Par ailleurs, dans chaque province, il revient au préfet d'élaborer les plans d'urgence et de secours externes et de procéder à leur mise en œuvre. En cas d'accident, le préfet joue un rôle pivot dans l'organisation de la riposte, la protection de la population et la limitation des dommages sur l'environnement et la santé humaine. Les plans sont construits par le préfet en accord avec la région et les communes, sur la base d'un avis du CTR et après consultation de la population². Ils sont encore censés suivre les lignes directrices³ approuvées par décret en Conseil des ministres en 2005 et qu'a préparées le service de la protection civile auprès de la Présidence du Conseil en collaboration avec la Conférence unifiée où échantent l'État, les régions et les communes. En matière de protection civile et de planification urbaine, les communes exercent des compétences importantes qui justifient leur association à la concertation traditionnellement restreinte à l'État et aux régions.⁴

Au niveau décentralisé, les régions sont compétentes pour le contrôle des sites industriels de seuil bas. À cette fin, elles élaborent des plans régionaux d'inspection, procèdent à ces inspections et prennent les mesures nécessaires en fonction de leurs résultats. En d'autres termes, elles jouent le rôle symétrique de celui des CTR pour les sites à haut risque. Pour mener à bien ses missions, la région reçoit le soutien technique de l'agence territoriale pour l'environnement compétente et peut également conclure des conventions avec la direction régionale des pompiers et avec les organes

¹ La composition des CTR est fixée par le décret législatif de 2015 pour comprendre les pompiers (5 représentants, dont le président), la direction territoriale du travail (1), l'ordre des ingénieurs territoriaux (1), la région (1), l'agence régionale pour la protection de l'environnement (2), l'Institut national de protection contre les accidents du travail (1), l'agence de santé locale (1), les communes (1), le Bureau national des mines (1), les provinces ou métropoles (1) et le cas échéant, l'autorité maritime compétente (1). Art. 10, Dleg 105/2015.

² Art. 21, al. 1, DLeg 105/2015.

³ Decreto del Presidente del Consiglio - Linee Guida per la predisposizione del piano d'emergenza esterna degli stabilimenti industriali a rischio d'incidente rilevante, du 25 février 2005.

⁴ La Conferenza unificata est formée de la réunion de deux organes de coopération et de concertation entre l'État et les régions et provinces autonomes d'une part, entre l'État et les communes d'autre part. Elle est impliquée lorsque, sur un même sujet d'intérêt national, à la fois les régions et les communes doivent pouvoir s'exprimer. En raison de la structure constitutionnellement régionale de l'Italie, la conférence permanente pour les rapports entre l'État et les régions joue seule d'ordinaire un rôle prépondérant dans l'articulation des politiques publiques.

techniques nationaux compétents en matière de protection de l'environnement, d'accidents du travail ou de santé publique¹.

Enfin, les communes assurent le contrôle de la planification urbaine en tenant compte de l'installation de sites industriels à risques et gèrent l'information et la consultation du public².

c) Un cadre commun pour diffuser une culture du risque dans la population

En particulier, les communes doivent mettre sans délai à la disposition du public, notamment sous forme électronique et sur leur propre site internet les informations notifiées par l'exploitant de l'établissement industriel à risque, si nécessaire en les rendant davantage compréhensibles. Ces informations doivent rester en permanence à la disposition du public et être mises à jour autant que de besoin. Complétées par des renseignements clairs et compréhensibles sur les mesures de sécurité et la conduite à tenir en cas d'accident majeur, ces informations sont transmises d'office par le maire, sous la forme la plus adéquate, à la population, à toute structure accueillant du public, notamment les écoles et les hôpitaux, susceptible d'être touchée, ainsi qu'à tout autre site industriel classé adjacent sujet à de possibles effets de domino.³

Le service de la protection civile auprès de la Présidence du Conseil a également préparé en 2006 des lignes directrices pour l'information du public à destination des maires des communes accueillant un site Seveso.⁴ En annexe sont proposées des fiches types. Elles n'ont pas été modifiées depuis et forment encore le cadre de la communication des communes. Elles contiennent plusieurs axes de réflexion qui demeurent d'actualité.

Ainsi, les lignes directrices appellent clairement les maires à mener des campagnes d'information préventives en phase avec les plans d'urgence et de secours conçus par les préfets. Ces campagnes sont destinées à faire connaître précisément à la population les dangers existants et les comportements à adopter lorsque l'alarme est donnée, il s'agit de « *faire intérioriser aux citoyens une réaction comportementale appropriée face à un événement extraordinaire* »⁵. Ces campagnes doivent être sérieuses et offrir des actions distinctes en fonction de l'âge, du niveau d'instruction, du statut économique, de la vulnérabilité ou de l'exposition particulière de certains segments de la population de la commune, qui ne peut pas être appréhendée comme un ensemble homogène.

¹ Art. 7 & 9, DLeg 105/2015.

² Art. 8, DLeg 105/2015.

³ Art. 23 al. 6 & 7, DLeg 105/2015.

⁴ *Decreto del Presidente del Consiglio – Linee guida per l'informazione alla popolazione sul rischio industriale, du 16 février 2007.*

⁵ *Linee guida 2006-2007, p.10.*

En termes de modalités de diffusion de l'information, il est conseillé aux maires de varier leur arsenal : publication de dépliants et distribution en porte-à-porte pour toucher la population âgée, organisations de rencontres publiques, annonces dans la presse locale, pages internet dédiées, affichage dans les lieux très fréquentés, distribution de questionnaires pour connaître le niveau de connaissance et favoriser la prise de conscience des risques dans le public, simulations et exercices d'urgence notamment dans les écoles et les hôpitaux pour développer de bons réflexes sans panique.

Dans la mesure où cela est possible, peuvent être organisées des visites guidées des installations industrielles pour faire connaître au public intéressé les systèmes d'alarme et les mesures de sécurité internes. Ces visites pourraient être couplées avec l'organisation chaque année d'une journée de sensibilisation aux risques industriels dans les communes les plus exposées où experts, entreprises et élus répondraient aux questions de la population. Pour la rédaction des documents, il est recommandé la concision et l'utilisation de cartes, d'images et de symboles en renvoyant vers les sites internet pour des renseignements plus approfondis. Il est également conseillé la traduction des documents en langues étrangères en fonction des nationalités habitant à proximité de sites classés Seveso.

En remarquant que la confiance personnelle dans l'émetteur du message est déterminante pour l'efficacité de la communication auprès du public, les lignes directrices proposent aux maires de s'appuyer sur un réseau de référents proches des familles, notamment les médecins traitants et les enseignants, pour diffuser l'information, d'une part, et une culture du risque et de la prévention, d'autre part¹. Il n'en reste pas moins que les programmes récents à destination des écoles traitent peu du risque industriel et se concentrent sur le risque naturel météorologique, comme *Imparo sicuro* en 2018 en Ligurie, qui offre aux enseignants des kits et des parcours pédagogiques de sensibilisation du primaire au secondaire.

Malgré le cadre commun posé par les lignes directrices, on ne peut manquer de constater la diversité des modalités d'information du public selon les communes accueillant des sites industriels à risque. La Division de la Législation comparée a pu consulter différentes brochures et sites internet : le degré de précision et de compréhensibilité des informations données comme leur facilité d'accès pour le public diffèrent grandement.

Dans certains cas, les campagnes d'information sont réalisées conjointement entre les communes adjacentes, la province et la préfecture. D'une façon claire et simple en recourant à des cartes et à des pictogrammes, les documents présentent et localisent les activités à risque, résument l'analyse de risques (explosions, nuages toxiques), rappellent les modalités

¹ *Linee guida* 2006-2007, p.17.

d'alarme, préconisent des comportements à observer et offrent la liste des numéros utiles¹.

Dans d'autres cas, les documents sont certes précis et conformes à la législation mais extrêmement détaillés, si bien qu'aucune information ne paraît vraiment saillante. La description de la procédure d'alarme et d'urgence en cas d'accident décalque sur de longues pages le plan de secours préparé par la préfecture. Le format paraît alors plus adapté à la coordination de services administratifs qu'à l'information et à la préparation de la population².

d) Le développement éparpillé de systèmes d'alerte

En cas d'accident majeur, l'exploitant du site doit simultanément prévenir le préfet pour l'activation du plan de sécurité externe, les pompiers, le maire, la province ou la métropole et la région. Le préfet coordonne l'intervention tandis que le maire alerte la population et diffuse les consignes de sécurité.

Paradoxalement, alors que le pays a subi l'accident de Seveso en 1976, on peut constater que les mécanismes d'alarme en cas d'accident industriel ne sont ni particulièrement mis en avant, ni particulièrement à la pointe. On en reste pour l'essentiel à des sirènes et des voitures équipées de mégaphones. Lorsque d'autres pratiques sont utilisées, on constate qu'elles partent surtout d'initiatives locales. Toutes ces initiatives ne s'appuient d'ailleurs pas uniquement sur des moyens publics mais recourent à des contrats avec des entreprises privées. Enfin, ces nouvelles techniques d'alerte, plus directes et plus rapides, sont systématiquement axées sur les risques naturels et non sur les accidents industriels. Il n'en reste pas moins que certaines pourront facilement être adaptées pour couvrir aussi le risque industriel. Dans tous les cas, on ne trouve encore aucun numéro d'urgence inversé ou *Cell Broadcast* opérationnel.

Parmi les derniers systèmes d'alerte mis en place en Italie, on peut citer les initiatives concurrentes de la commune de Milan et de la région de Lombardie. Dans le cadre d'une expérimentation conduite jusqu'à mars 2020, la commune met en place un système d'appels téléphoniques préenregistrés aux téléphones fixes ou mobiles, d'envoi de SMS, et de *push* sur une application mobile dédiée. L'accent est mis sur le risque météorologique et d'inondation. Parallèlement, la région lombarde a également développé une *app* de protection civile pour diffuser les alertes relatives à un risque grave soit localisé soit d'ampleur régionale.

Comme exemple de services installés par une société privée, on peut citer InfoAlert 365, un produit développé par la société 3P Lab, assez

¹ Exemple des communes de Collesalvetti et Livourne (Toscane) où sont concentrés 9 sites classés (industries chimiques, raffinerie, dépôts de GPL, explosifs).

² Exemple des communes de Viggiano et Grumento Nova (Basilicate) avec un établissement de stockage, d'embouteillage et d'expédition de GPL.

répandu parmi les communes des Pouilles et qui commence à se répandre en Toscane. Il permet notamment d'utiliser WhatsApp et Facebook pour diffuser en mode *push* auprès des utilisateurs inscrits, les messages et bulletins d'alerte notamment météorologiques. Cette société offre également ses services pour la publication d'extraits pertinents du plan d'urgence et de secours sur le site internet de la commune.

Il faut enfin signaler le lancement en octobre 2019 d'une expérimentation à visée nationale menée dans toute la Ligurie, sous l'égide de la fondation Cima. Fondé par la région et l'Université de Gênes, ce centre de recherche sans but lucratif est dédié à la surveillance de l'environnement et reconnu comme centre de compétences national en matière de protection civile. L'initiative vise à mettre en place une plateforme d'information en temps réel. Il ne s'agit pas seulement de diffuser des bulletins d'alerte en cas de catastrophe imminente mais de pouvoir suivre le déroulement des événements. Cette plateforme sera complétée par un module envoyant des consignes de sécurité à la population sur téléphone portable. *In fine*, l'objectif est de parvenir pour la première fois à un système d'alerte de type *Cell Broadcast* qui ne nécessite aucune inscription ou enregistrement des citoyens et permet de toucher toute la population d'une zone ciblée. En fonction des résultats, le schéma testé en Ligurie pourrait être étendu à d'autres régions.

2. Les Pays-Bas : une forte décentralisation du contrôle et de la prévention, un système d'alerte modernisé

a) La coordination des autorités compétentes en matière de suivi des sites à risques

Aux **Pays-Bas**, la transposition de la directive Seveso III repose essentiellement sur le décret relatif aux risques d'accidents industriels graves de 2015¹ dont l'acronyme BRZO est devenu le signe d'identification de l'ensemble du système de contrôle des installations classées. Quelques textes législatifs² ont été marginalement modifiés, mais le cœur du dispositif de transposition réside dans ce décret complété, pour l'information du public, par un décret sur la diffusion d'informations en cas de catastrophes et de crises³ et, pour l'organisation et la préparation de la gestion des accidents

¹ Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) du 25 juin 2015, décret en Conseil d'État, élaboré par le ministre de l'équipement et de l'environnement, le ministre des affaires sociales et du travail et le ministre de la justice et de la sécurité, se substituant au précédent décret de 1999 transposant la directive Seveso II. Il est complété par un arrêté (regeling) du ministre de l'équipement et de l'environnement du 29 février 2016.

² Il s'agit des lois consolidées sur les conditions de travail (Arbeidsomstandighedenwet - Arbowet), sur la gestion de l'environnement (Wet milieubeheer - Wm), sur l'aménagement et la planification (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht - Wabo) et sur les régions de sécurité (Wet veiligheidsregio's).

³ Besluit informatie inzake rampen en crises du 20 juin 1994 (dernière version en vigueur au 8 juillet 2015).

majeurs, par un autre décret sur les régions de sécurité¹. S'y retrouvent tous les éléments du régime européen en matière de responsabilité de l'exploitant, de planification interne et externe, d'inspection, d'information et de transparence. Les instruments de transposition, au premier chef le décret BRZO de 2015, reprennent généralement les formulations exactes de la directive, comme le montre une comparaison textuelle avec la version néerlandaise.

On se concentrera sur la mise en œuvre opérationnelle. Un cadre commun couvrant la santé au travail, la sécurité externe des installations et la lutte contre les accidents majeurs est posé pour assurer la coordination de l'intervention des diverses autorités responsables (provinces, communes, régions de sécurité, corps d'inspection) selon leur compétence, *via* notamment la constitution d'un système d'inspection intégré², ainsi que la circulation de l'information entre elles³.

Les autorités compétentes au premier chef pour veiller au respect du décret de 2015 sur la prévention des accidents industriels majeurs sont les provinces⁴. La catégorie juridique couvre de façon générique tous les permis de construire ou d'exploitation de certaines activités économiques pour unifier les procédures. L'ensemble des paramètres environnementaux, sanitaires, urbanistiques sont pris en compte pour délivrer l'autorisation. En principe, les communes sont responsables de l'octroi des permis classiques, mais pour certaines installations, comme les sites Seveso ou les grands complexes chimiques classés nationalement, qui présentent un risque sur une zone plus large, avec des émissions ou des effluents pouvant impacter gravement l'environnement ou la santé humaine, la compétence est confiée à l'échelon territorial supérieur, aux provinces. D'autres installations à risque comme les centrales nucléaires ou les exploitations minières et gazières doivent être autorisées par le ministre de l'économie.

Autorité compétente pour délivrer les permis d'installation des activités industrielles classées Seveso, les assemblées provinciales le sont également au sens de la directive (*bevoegd gezag*) pour veiller au respect de l'ensemble de la réglementation relative aux risques industriels. Elles confient en pratique cette tâche à leurs services dédiés à l'aménagement et à l'environnement (*omgevingsdiensten*), chargés de contrôler le respect par les exploitants d'installations industrielles à risque de leurs obligations découlant de la réglementation en matière de planification et

¹ *Besluit veiligheidsregio's du 24 juin 2010 (dernière version en vigueur au 1^{er} décembre 2017).*

² *Prévu par l'art. 13 BRZO 2015.*

³ *Art. 4 BRZO 2015.*

⁴ *Elles sont notamment responsables de l'octroi des permis d'installation (omgevingsvergunning) obligatoires pour toutes les activités industrielles classées Seveso. Une nouvelle version de la loi sur l'aménagement et la planification doit entrer en vigueur en 2021 : elle ne modifie pas la compétence des provinces en la matière, compétence confirmée explicitement dans un décret de 2018 encadrant les activités économiques pour respecter le milieu de vie humain et naturel. Cf. art. 4.13, Omgevingswet ; art. 2.9, Besluit activiteiten leefomgeving du 3 juillet 2018.*

d'aménagement, d'environnement et de sécurité. Dans un souci d'optimisation économique et d'efficacité du traitement, du risque notamment en cas d'effets domino ou de diffusion des polluants, les provinces ont fréquemment regroupé leurs services compétents dans des unités régionales de telle sorte qu'il existe six autorités décentralisées compétentes pour l'octroi des permis d'installation, la surveillance des installations classées et l'application du décret sur les risques industriels¹. Ces unités régionales veillent au respect des limites posées par le permis d'installation et évaluent la politique de sécurité interne, les mesures de protection et le rapport de sécurité dû par l'exploitant d'installations à haut risque. Ce sont elles qui peuvent également décider de la fermeture d'un site pour manquement à ses obligations.

D'autres acteurs locaux et nationaux interviennent également en soutien mais les unités régionales demeurent chargées de la coordination de toutes les interventions, notamment de la conduite des inspections des sites. Les unités régionales bénéficient principalement² de la collaboration des services d'inspection de l'État en matière de santé et de sécurité au travail et des services des régions de sécurité (cf. encadré) pour la sécurité incendie et la gestion des plans de lutte contre les catastrophes (*rampbestrijdingsplan*) qui valent comme plans de sécurité externe au sens de la directive³.

Les régions de sécurité (*veiligheidsregio's*) aux Pays-Bas

Les régions de sécurité constituent une structure essentielle non seulement pour la prévention mais aussi pour la gestion des accidents majeurs. Le législateur néerlandais a prévu que le pays soit divisé en 25 régions de sécurité qui constituent une forme d'établissement public (*openbaar lichaam*) de coopération intercommunale par le moyen duquel les exécutifs communaux exercent leurs compétences en matière de protection civile, précisément la sécurité incendie, la gestion des crises et des catastrophes naturelles, les urgences médicales⁴.

Les régions de sécurité sont pilotées par un conseil général, instance collégiale composée de tous les maires de la zone, qui confie le suivi opérationnel à un conseil restreint.

En matière de gestion des accidents industriels majeurs impliquant des substances dangereuses, des exigences très précises d'organisation et de temps de réaction sont fixées par arrêté ministériel. Chaque région de sécurité doit disposer :

¹ Il y a 12 provinces aux Pays-Bas. Seules les provinces du Limbourg (Maastricht) et du Brabant (Eindhoven) ont conservé leurs services provinciaux sans les fusionner dans des unités régionales.

² Au-delà de l'inspection des affaires sociales et du travail et des régions de sécurité qui sont systématiquement associées, peuvent intervenir ponctuellement les autorités chargées du contrôle de la qualité de l'eau, l'inspection de l'équipement et des transports, ainsi que l'autorité de surveillance nationale des mines.

³ Ces plans de lutte, en application de l'article 12 de la directive Seveso III, sont décrits à l'art. 6.1.3 de l'arrêté ministériel sur les régions de sécurité.

⁴ Art. 3 et §3, Wet veiligheidsregio's du 11 février 2010 (version 2017).

- d'une unité pour la reconnaissance et la mesure des substances dangereuses, composée d'un chef et d'au moins 4 brigades de 2 éclaireurs spécialisés ;

- d'une unité d'intervention et de sauvetage, composée au moins d'un chef, de 2 commandants, de 8 porteurs de protection respiratoire autonome, 6 équipiers et 2 chauffeurs ;

- et d'un conseiller dédié pour les substances dangereuses¹.

En cas d'accident impliquant des substances dangereuses, au moins une équipe de reconnaissance et de mesure et une unité d'intervention doivent commencer à intervenir sur site dans les 30 minutes suivant l'alarme².

La coopération entre les différents acteurs est soutenue par le déploiement d'un programme commun, appelé BRZO+ depuis le 1^{er} janvier 2014, afin d'assurer la cohérence et l'homogénéité de l'action publique au plan national. En particulier, il s'agit de créer un cadre d'échanges sur les bonnes pratiques, de concevoir des formations ciblées et de réviser périodiquement les méthodologies d'inspection, pour garantir un haut degré de professionnalisme dans l'appréciation des risques. Le réseau BRZO+ est chargé de rédiger chaque année un rapport sur l'état de la sécurité dans les installations industrielles classées, qui est transmis au gouvernement et au Parlement avant d'être rendu public. Explicitement, le programme a l'ambition de développer une culture de la sécurité au sein des entreprises industrielles dans une logique de mise en conformité interne sans défaut (*compliance*).

b) Le bilan des contrôles et le développement d'une culture de la sécurité chez les industriels

En 2018, il existait 396 établissements classés à risque aux Pays-Bas dont 260 à haut seuil au sens de la directive. La région de Hollande méridionale - Zélande qui abrite le port de Rotterdam est particulièrement exposée avec 142 sites. Au total, en 2018, 380 sites Seveso ont été inspectés à 502 reprises sur la base d'une analyse de risque, dont 114 inspections sans avertissement préalable de la direction. Dans la province de Brabant, l'ensemble des 69 sites a été inspecté deux fois, une fois sur rendez-vous, l'autre à l'improviste. Sur l'année, 98 % des sites à haut seuil ont été inspectés, les 4 sites qui n'ont pas été inspectés en 2018 sont essentiellement des sites qui ont été classés à la fin de l'année 2018 et ont été intégrés au programme d'inspection pour 2019.³

¹ Art. 4 .1.1 à 4.1.3, Besluit veiligheidsregio's du 24 juin 2010 (version 2017).

² Art. 4 .2.1 et 4.2.2, Besluit veiligheidsregio's.

³ BRZO+, Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2018 (rapport annuel sur la conformité des sites classés), 19 avril 2019, pp. 7-13.

Au terme de la campagne d'inspection de 2018, le taux de conformité exacte à la réglementation des établissements industriels à risque est de 43 % avec peu de fluctuations annuelles. De grandes divergences sont constatées d'une région à l'autre, si aucune des exploitations minières sous surveillance de l'État ne présente la moindre infraction à la réglementation applicable, 75 % des sites du Brabant et 60 % des sites de Hollande méridionale - Zélande ont été trouvés en contravention. Les domaines de la chimie lourde et du transbordement sont particulièrement impactés. Toutefois, si l'on corrige ces données en prenant en compte la gravité des infractions, 81 % des sites ne présentent aucune infraction ou seulement une infraction légère. Sept signalements ont été transmis au ministère public. Seul un site présentait une menace immédiate d'explosion en raison d'un dysfonctionnement de la ventilation en espace confiné, constaté par l'inspection du travail lors d'une visite inopinée. Au 1^{er} mars 2019, 39 % des infractions constatées en 2018 ont été corrigées et pour 55 % d'entre elles le processus de mise en conformité était bien engagé¹.

Les autorités néerlandaises considèrent toutefois que les inspections et la mise en conformité ne sont pas suffisantes pour prévenir les risques d'accidents industriels si ne se développe pas une culture de la sécurité (*veiligheidscultuur*) au sein des entreprises². C'est pourquoi un arrêté a été pris fin 2016 et modifié en 2019 pour ouvrir aux entreprises industrielles manipulant des substances dangereuses l'accès à des subventions destinées à financer leurs initiatives ciblées sur le renforcement de la culture interne de la sécurité, l'établissement de chaînes de responsabilité, la gestion durable des actifs et la transparence. La demande de subvention et les projets sont portés par les branches et organisations professionnelles. Le plafond de subvention est fixé à 2 millions d'euros par an³. Au niveau des branches, des accords sur la sécurité ont été signés pour préciser les actions menées et subventionnées.

Les différentes organisations professionnelles représentant l'industrie chimique s'étaient déjà regroupées dans un réseau « La Sécurité avant tout » (*Veiligheid Voorop*) depuis 2011 pour travailler avec les unités régionales compétentes pour la surveillance des sites Seveso à l'amélioration de leurs procédures internes. Dans le cadre des accords pour la sécurité conclus avec l'État, le réseau a développé des indicateurs de qualité, construit des méthodes d'autoévaluation et bâti des formations sur la culture de la sécurité à destination des cadres et directeurs de sites. Face aux fraudes nombreuses, un passeport numérique a été créé pour éviter les fraudes à la certification et à la formation en matière de sécurité : il est ainsi possible de vérifier que les formations ont été bien suivies et les certificats obtenus par

¹ BRZO+, *Monitor 2018*, pp. 13-20.

² Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (Van Veldhoven), Brief aan de Tweede Kamer, 11 octobre 2019 (réponses de la ministre aux questions du député Dik-Faber (CU) sur les infractions massives commises par l'industrie chimique).

³ Subsidieregeling versterking omgevingsveiligheid BRZO-sector, 1^{er} octobre 2016 modifié par arrêté du 25 mars 2019.

les personnes qui s'en prévalent. D'autres modules certifiants sont construits et intégrés en formation initiale par alternance aux niveaux Bac pro/BTS/DUT¹

c) La gestion des flux d'information entre l'exploitant, les autorités compétentes et le public

L'information du public est prise au sérieux, que cela soit avant tout accident dès lors qu'un risque potentiel est avéré ou lorsqu'un incident s'est produit.

Les Pays-Bas connaissent des dispositifs de consultation du public avant la planification ou l'aménagement de nouvelles installations industrielles à risque en conformité avec l'article 15 de la directive. Ce sont des déclinaisons des procédures participatives générales que connaît le pays, notamment en matière de grandes infrastructures. La Division de la Législation comparée a eu l'opportunité d'étudier ce sujet et renvoie donc à son étude LC 279 de juin 2017 sur les procédures participatives². On peut remarquer que les procédures de droit commun de consultation préalable du public sont aussi applicables aux plans globaux de lutte contre les catastrophes que doivent élaborer les régions de sécurité³.

Quelle que soit la nature du risque (inondation, tempête, attentat ou accident industriel), les autorités, plus précisément les régions de sécurité donc indirectement les maires, doivent avoir très en amont prévenu la population de la façon dont elle serait informée, tenue au courant et protégée, ainsi que de la conduite à tenir et des mesures individuelles et collectives à prendre pour limiter les dommages. Ces informations sont diffusées au moins une fois par an ou dès lors qu'un changement de politique intervient ou que la situation l'exige.

Dès qu'il existe un risque potentiel d'accident industriel majeur, dès l'autorisation d'installation d'un site classé Seveso donc, il revient en outre aux régions de sécurité d'informer la population en diffusant les informations complémentaires suivantes : nom de l'exploitation ; adresse complète du site concerné ; confirmation du classement Seveso et du cadre réglementaire applicable ; confirmation de remise par l'exploitant du rapport de sécurité et de la notification de manipulation de substances dangereuses ; une mention du permis d'installation délivré ; une mention de l'obligation de faire connaître sans délai tout accident grave sur le site ; une explication compréhensible des activités menées sur site ; le nom commun et la classe de dangerosité des substances dangereuses présentes.

¹ Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (Van Veldhoven), Brief aan de Tweede Kamer, 8 juillet 2019 (État de la sécurité des entreprises Seveso en 2018). Cf. <http://veiligheidvoorop.nu/safety-deals>.

² http://www.senat.fr/lc/lc279/lc279_mono.html

³ Art. 6.1.4, Besluit veiligheidsregio's 2010 (version 2017)

Il leur faut également transmettre : une confirmation de l'élaboration d'un plan d'urgence interne et de l'obligation pour l'exploitant de conclure des accords avec les services d'urgence pour faire face à une catastrophe et en limiter au minimum les suites dommageables ; des données générales sur le type d'accidents graves qui pourraient se produire en détaillant les suites potentielles pour la santé humaine et pour l'environnement, ainsi que les principaux scénarios de déroulement et les contre-mesures envisagées ; les éléments pertinents du plan de lutte contre les catastrophes élaboré par les régions de sécurité et le conseil de suivre les instructions des services d'urgence en cas d'accident.

La région de sécurité doit veiller à ce que dans son ressort l'ensemble des informations précédentes soient maintenues accessibles en permanence pour le public, notamment par voie électronique. Elles sont mises à jour au moins lors de chaque changement de cadre réglementaire ou d'évolution sur le site.¹

Lorsqu'un accident industriel grave se produit dans une installation classée, toute personne possédant les connaissances techniques pertinentes en matière de sécurité fournit immédiatement au maire de la commune d'implantation la localisation de l'accident, les conditions dans lesquelles la catastrophe s'est produite et toutes les données disponibles qui permettent d'évaluer l'impact sur la population et sur l'environnement. De plus, il appartient à la direction du site de sa propre initiative et sans délai de transmettre au maire la nature et la quantité des substances dangereuses concernées ainsi que les mesures d'urgence mises en œuvre. Enfin, la direction du site informe et tient au courant le conseil de la région de sécurité, sur requête ou de sa propre initiative, des mesures envisagées pour remédier aux conséquences de l'accident à moyen et long terme et pour prévenir la répétition d'un incident du même type².

En outre, après un accident grave, l'exploitant doit fournir, sans délai et par voie électronique, certaines données à l'inspection du travail et des affaires sociales : la date, le moment, le lieu et les circonstances de l'accident ; la nature et la quantité des substances dangereuses concernées ; l'impact potentiel à court et à moyen terme pour les travailleurs ; le nombre d'employés qui après une exposition à la substance dangereuse sont morts, blessés ou accueillis dans un hôpital pour au moins 24 h ; les mesures prises en urgence pour la protection des travailleurs ; les mesures prises pour éviter

¹ Art. 5, 5a, 6, 8 et 9, Besluit informatie inzake ramen 1994 (version 2015) transposant l'art. 14 de la directive Seveso III.

² Art. 4, Besluit informatie inzake ramen, transposant l'article 16 de la directive Seveso III. On notera que sont considérés et traités sur le même plan les accidents industriels majeurs et les catastrophes impliquant la diffusion de microorganismes dangereux ou d'organismes génétiquement modifiés.

que l'accident ne se reproduise ; le montant des dommages matériels au sein du site¹.

Une fois que l'exploitant a informé le maire, celui-ci transmet l'information au conseil de la région de sécurité à laquelle appartient sa commune. Le maire ou le président de la région de sécurité (bien souvent le maire de la commune chef-lieu) donne des informations et des instructions à la population. La réglementation néerlandaise distingue l'information à la population en cas de menace avérée d'accident et lorsque survient effectivement un accident majeur².

d) La modernisation des modes d'alerte grâce au Cell Broadcast NL-Alert

Dès qu'une menace est avérée, les autorités locales préviennent la population de la nature du danger et de son impact potentiel sur la santé humaine et l'environnement. Elles demandent d'écouter la radio ou de regarder la télévision pour être maintenu régulièrement informé de la suite des événements. Elles adressent des instructions préparatoires aux établissements collectifs et des recommandations à des professions qui pourraient être spécialement concernées.

Lorsque l'accident s'est produit, le maire ou le président de la région de sécurité diffuse auprès de la population des informations sur : l'origine, l'étendue et les conséquences à craindre de la catastrophe, ainsi que le déroulement probable de la crise ; la manière dont la population sera tenue régulièrement informée ; une description des mesures que la population doit prendre pour limiter autant que possible les effets dommageables de la catastrophe, des lignes de conduites à tenir telles que limiter sa consommation de certains aliments qui pourraient être contaminés, respecter des mesures simples d'hygiène et de désinfection, rester chez soi, attendre la distribution et employer certaines matières protectrices ou évacuer les lieux. D'autres instructions spécifiques sont adressées le cas échéant à des groupes de population déterminés. Ces informations sont diffusées sans délai et répétées en continu.

Il appartient à la région de sécurité d'informer sans délai le ministre de l'intérieur. Elle précise si la catastrophe est susceptible d'affecter la population d'un autre État. En concertation avec le ministre de l'équipement et de l'environnement, le ministre de l'intérieur prévient les autorités étrangères. Dans les faits, la proximité de la Belgique avec Rotterdam et la région industrielle du Brabant rend ce scénario très crédible.

Techniquement, l'État néerlandais a décidé de renouveler profondément son système d'alerte générale qui était fondé il y a encore peu sur un réseau de 3 800 sirènes audibles à 900 m de distance. Un test a lieu le

¹ Art. 20, Regeling RZO du 4 mars 2016.

² Art. 10 & 11, Besluit informatie inzake ramen.

premier lundi de chaque mois. Le réseau doit être démantelé à partir de 2021 au profit de modes de communication plus modernes et plus précis qui touchent directement les individus et leur transmettent des informations utiles au-delà du signal d'alarme.

En novembre 2012, le gouvernement néerlandais a lancé NL-Alert un système d'alerte par diffusion générale sur téléphone portable (*Cell Broadcast*) afin d'assurer l'information la plus large et la plus rapide lors d'une crise ou d'une catastrophe naturelle, terroriste ou industrielle. Tous les téléphones portables situés dans la zone de danger reçoivent un message d'alerte. Tous les réseaux d'antennes de tous les fournisseurs sont employés. Le message inclut une mention du lieu et de la nature de l'incident, ainsi que de brèves instructions à suivre pour se protéger ou se mettre à l'abri. Il n'y a besoin d'aucune inscription préalable. Techniquement, le téléphone doit être configuré pour recevoir les *cell broadcast alerts* mais généralement les fabricants ont préconfiguré ce système sur les appareils destinés à la vente aux Pays-Bas. Un format et un signal sonore particulier lui est associé. Il ne s'agit pas d'un SMS et la diffusion fonctionne même quand le réseau est encombré. La réception du message est anonyme et gratuite.

Tous les six mois, un test est réalisé sur l'ensemble du territoire national. De semestre en semestre, la couverture du système s'améliore. Lors du dernier test, le 3 juin 2019, 11,7 millions de personnes âgées de 12 ans ou plus ont reçu le message sur leur portable soit 78 % de la population totale et 13,2 millions de personnes ont lu ce message, y compris sur le téléphone d'un tiers, soit 88 % de la population. Parallèlement, le gouvernement travaille à des accords pour développer des alertes *push* NL-Alert sur des applications de téléphonie mobile, par exemple celles des médias régionaux.

En outre, depuis décembre 2018, 1 200 panneaux numériques diffusant ordinairement des publicités dans le réseau de transport en commun (bus, tram, métro) ont transmis le message d'alerte. En juin 2019, 300 000 personnes ont affirmé avoir ainsi vu l'alerte sur panneaux numériques.

Parallèlement, le site internet officiel www.crisis.nl procure des informations sur la marche à suivre par types d'incident : explosions et incendies ; conditions climatiques extrêmes ; inondations ; tremblements de terre ; sécheresse ; accident nucléaire et irradiation ; coupure massive de courant ; terrorisme, cyberattaque. Les accidents industriels majeurs ne sont pas traités séparément des cas d'explosions et d'incendies sur ce site général. En revanche, il renvoie à la carte interactive des dangers www.risicokaart.nl qui contient des filtres très détaillés en matière de risques industriels par catégorie ainsi que des conseils et des instructions précises sur la façon de se protéger. Par exemple, on peut lire comme instruction en cas d'accident sur un site Seveso : ne pas se diriger vers le site de l'incident, conserver une distance d'au moins 500 m avec le lieu, ne pas marcher face au vent mais

toujours de biais, appeler le numéro d'urgence 112 et suivre les instructions de la police, des pompiers et des services d'urgences médicales¹.

3. La Suède : un dispositif appuyé sur la coopération entre une agence d'État dédiée et les communes

a) Une transposition littérale sans modification de la législation sur l'information du public

En **Suède**, la transposition de la directive Seveso III est passée en 2015 par l'adoption de lois et règlements portant modification de la loi 1999 : 381 relative aux mesures pour prévenir et limiter les conséquences des accidents chimiques majeurs, de la loi 2003 : 778 sur la protection contre les accidents, de la loi 2010 : 900 relative à la planification et la construction, ainsi que du code de l'environnement. L'ensemble de ces dispositions ainsi modifiées, auxquelles s'ajoutent le règlement 2015 : 236 et les prescriptions internes de l'Autorité suédoise pour la protection du public et la prévention (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap - MSB*), constitue ce qui est appelé en Suède la « législation Seveso »².

L'exposé des motifs annexé au projet de transposition faisait état, en 2014, de 380 entreprises classées Seveso en Suède. Il était mentionné qu'« un certain nombre d'accidents ont eu lieu dans des installations Seveso en Suède mais aucun n'a eu de conséquences catastrophiques ». En 2017, ce nombre était porté à 394, comprenant 200 entreprises seuil haut et 194 entreprises seuil bas³. Dans son rapport sur les événements impliquant des substances dangereuses 2015-2016⁴ publié en juin 2017, le MSB répertorie tous les accidents qui lui ont été rapportés et, pour chacun d'entre eux, dresse une description de l'événement, son type, ses causes, les mesures prises, les mesures prévues et/ou proposées et les conséquences. Si le rapport conclut à des conséquences matérielles, sur l'environnement (le plus courant étant le rejet de gaz) et les individus (quelques personnes blessées), aucun décès n'a été à déplorer sur la période de référence. Les accidents rapportés au MSB au cours des trois dernières années étaient de 31 en 2016, 42 en 2017 et 32 en 2018⁵.

Aux termes du §6 de la loi 1999 : 381, un exploitant doit prévenir les risques en matière d'accidents chimiques majeurs. Dans le cas où un tel

¹ <https://flamingo.bij12.nl/risicokaart-viewer/app/Risicokaart-openbaar?bookmark=9a60b23f1934400798034a8ab6d68769>

² <https://www.regeringen.se/49bb68/contentassets/12e1ae6014844d6da2e743003f0966d9/genomforande-av-seveso-iii-direktivet>

³ <https://www.msb.se/siteassets/dokument/utbildning-och-ovning/utbildningsmaterial/sevesogrundutbildning/15-sevesotillsyn/15-sevesotillsyn---presentation.pdf>

⁴ <https://rib.msb.se/filer/pdf/28297.pdf>

⁵ <https://www.msb.se/siteassets/dokument/utbildning-och-ovning/utbildningsmaterial/sevesogrundutbildning/20-olycksrapportering-fran-verksamhetswutovare-till-eu/20-olycksrapportering-fran-verksamhetswutovare-till-eu---presentation.pdf>

accident se produit, l'exploitant a l'obligation de limiter les conséquences pour la population, la santé et l'environnement. L'exploitant doit également rédiger un programme d'action précisant comment les accidents chimiques majeurs sont prévenus. Ce programme est inclus dans un système de gestion de la sécurité et est transmis à la préfecture.

Pour les sites de seuil haut, un rapport de sécurité doit également être rédigé. L'exploitant d'un établissement de seuil haut doit, en concertation avec la commune et les employés, ainsi qu'avec tout autre membre du personnel pouvant avoir une influence sur la sécurité, établir un plan d'urgence interne, transmis à la préfecture.

En matière d'information, la commune dans laquelle se trouve un établissement dit Seveso doit veiller à ce que le public ait accès à des informations à jour. S'agissant des établissements à seuil haut, l'information doit également contenir des données sur les mesures de sécurité devant être prises et comment les personnes à risque d'être touchées par un accident doivent agir. Les exploitants assument les coûts des informations à fournir.

Parallèlement, la loi sur la protection contre les accidents contient des dispositions sur la gestion d'un accident majeur et les responsabilités de l'exploitant et des autorités publiques. Comme le rappelle l'étude d'impact annexée au projet de transposition remis par le gouvernement au conseil pour la législation (*Lagrådsremiss*), les dispositions de la directive Seveso relatives à l'information et aux mesures à prendre en cas d'accidents majeurs n'ont pas nécessité, en Suède, de modification législative, la loi 2003 : 778 contenant déjà de telles dispositions. Le §7 du chapitre 1 de cette loi dispose que « *les communes et les autorités étatiques responsables des services de secours veillent à ce que le public soit informé de la capacité de mener des services de secours. Elles doivent en outre fournir des informations sur la manière dont les alertes et les informations à destination du public se produisent en cas d'accident majeur* ».

S'agissant de la responsabilité incombant à l'exploitant, en vertu du chapitre 2 de la loi 2003 : 778, dans tout établissement dont l'activité est susceptible de produire un accident causant des dommages pour la population ou l'environnement, son propriétaire ou son exploitant a l'obligation, dans une mesure raisonnable, de maintenir ou de préparer la prévention du personnel et des biens, ainsi que de prendre les mesures nécessaires pour empêcher ou limiter de tels dommages. Il est également tenu d'analyser les risques de tels accidents.

Lors du rejet de substances toxiques ou nocives par un établissement relevant du champ d'application de la loi, qui inclut les sites Seveso, l'exploitant doit prévenir la préfecture, la police et la municipalité si ce rejet nécessite des mesures particulières de protection du public. L'information doit également être fournie s'il y a un danger imminent d'un tel rejet (§5, chapitre 2 de la loi précitée).

S'agissant de la responsabilité incombant à la commune, aux termes du chapitre 3 de la loi 2003 : 778, elle concerne en particulier les activités de prévention et les services de secours. La commune doit veiller à ce que des mesures soient prises pour, notamment, assurer la protection contre les accidents. Elle doit, par l'intermédiaire de conseils, d'informations ou de toute autre manière, aider tout individu à se conformer à ses obligations en vertu de cette loi. La municipalité doit élaborer un programme d'action sur les activités de prévention spécifiant notamment les risques d'accidents dans la commune pouvant nécessiter des services de secours et l'organisation et la planification de ces activités de secours. Le programme d'action est adopté par le conseil municipal pour la durée du mandat. Enfin, la municipalité est responsable des services de secours locaux et les autorités étatiques veillent à la coordination des interventions des différents acteurs.

b) La coopération entre l'État et les communes en matière d'information et d'alerte

L'Autorité pour la protection du public et la prévention (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap - MSB*) est l'organisme d'État chargé de soutenir la préparation du public en cas d'accidents, de crises et de défense civile. Cette autorité gère notamment un système d'alerte (*varningssystem*), composé d'une partie de communications importantes à destination du public (*Viktigt meddelande till allmänheten - VMA*)¹ utilisé entre autres en cas d'accidents ou d'événements majeurs, tels que des émissions de gaz. Ces communications sont effectuées de façon à atteindre le public rapidement et efficacement :

- par la télévision et la radio : un VMA est toujours diffusé sur ces deux canaux. Après que l'information est passée, le public peut se procurer des informations supplémentaires par exemple sur le site *krisinformation.se*, auprès d'un numéro dédié aux crises et accidents majeurs (113 13) ou sur le site internet de la municipalité ;

- par des SMS : l'envoi de messages sur le téléphone est possible depuis le 1^{er} juillet 2017 aux personnes se trouvant dans une zone donnée. Ce moyen devient un complément de plus en plus courant aux messages télévisuels et radiophoniques ;

- par un système d'alerte extérieur, sonore, qui comprend 4 500 diffuseurs installés dans les grandes agglomérations et dans des zones particulières autour de centrales nucléaires, et qui peuvent être utilisés pour tout type de danger. Ces équipements appartiennent à l'État mais ce sont les municipalités qui sont chargées de leur exploitation, de leur maintenance et de leur utilisation. Lorsque le système d'alerte extérieur sonore retentit (cela consiste en la répétition pendant au moins 2 minutes de séquences de

¹ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/befolkningsskydd/varningssystem/vma/>

7 secondes de sonnerie entrecoupées de 14 secondes de silence), le public est invité, dès qu'il l'entend, à se rendre à l'intérieur, à fermer portes, fenêtres et ventilation et à écouter la station de radio suédoise P4.

Au niveau communal, à titre d'exemple, la commune de Skellefteå, qui compte un peu plus de 32 000 habitants, présente sur son site internet les différentes entreprises dites Seveso installées sur son territoire et classées selon qu'elles sont seuil haut ou seuil bas, ainsi que les obligations qui incombent autant aux exploitants de ces sites qu'à la commune¹.

La commune, en concertation avec les entreprises concernées, a également produit une brochure informative envoyée aux personnes habitant à proximité d'une installation Seveso. Cette brochure est également disponible sur le site internet de la commune². Dans cette brochure, la municipalité indique que la législation impose des exigences aux communes qui ont ce type d'installation sur leur territoire, particulièrement en matière d'information du public susceptible d'être touché en cas d'accident : celui-ci devrait être informé de la marche à suivre et des mesures à prendre au moins tous les cinq ans, la brochure vise à répondre à cette exigence. Elle présente sur une carte la localisation des entreprises concernées et ensuite, pour chacune d'entre elles, les risques et accidents possibles et les matières dangereuses présentes ainsi que le risque associé à leurs propriétés. Elle reprend ensuite la procédure en cas d'accident : la façon dont le public est prévenu (VMA présenté *supra*), l'attitude que doit adopter le public lorsqu'il entend le signal ou lorsqu'il se trouve dans un nuage de fumée ou de gaz (par exemple marcher orthogonalement à la direction du vent), avant de rappeler les numéros et sites permettant de s'informer lors d'un accident.

4. L'articulation des dispositifs d'information et d'alerte dans trois systèmes fédéraux

a) L'Allemagne, un poids lourd industriel dans l'Union européenne

En **Allemagne**, la directive Seveso III a été reçue en droit interne par la loi de transposition du 30 novembre 2016, modifiant la loi fédérale de protection contre les nuisances, et par un décret du 9 janvier 2017 modifiant le décret sur les accidents du 26 avril 2000. On peut remarquer que cette transposition fut relativement tardive.

Les exploitants sont tenus, en fonction de la nature et de l'étendue des dangers, de prendre toutes les mesures possibles pour prévenir les accidents. Doivent être prises en compte les sources de danger liées à l'activité de l'entreprise, les risques naturels (inondations, tremblements de terre...) et les interventions de personnes non autorisées. Des mesures préventives sont à mettre en œuvre pour minimiser autant que possible les effets d'un accident.

¹ <https://www.skelleftea.se/default.aspx?id=22671&refid=60715>

² <https://www.skelleftea.se/Samhallsbyggnad/Sidor/Bifogat/Broschyr%20klar.pdf>

Les exigences requises pour prévenir les accidents sont listées dans le §4 du décret du 9 janvier 2017. L'exploitant est en particulier tenu de prendre les mesures nécessaires pour éviter les explosions et les incendies ou limiter leurs effets, empêcher le rejet de substances dans l'air, les eaux ou les sols. Il doit installer des dispositifs d'alarme, d'alerte et de sécurité et équiper avec des appareils de mesure fiables les zones d'exploitation. Enfin, l'exploitant est tenu de protéger les zones d'exploitation pour éviter toute intrusion de personnes non autorisées.

L'exploitant doit préparer un protocole écrit sur la prévention des accidents et le remettre à l'autorité compétente. Revu au moins tous les 5 ans, ce protocole vise à assurer un niveau élevé de protection en cas d'accident, autant pour la santé humaine que pour l'environnement.

L'information du public est prévue au §8a du même décret. L'exploitant est tenu de mettre à disposition permanente du public certaines informations, lesquelles figurent à l'annexe 5. Que l'entreprise soit seuil haut ou seuil bas, elle doit fournir les coordonnées de l'établissement (nom de l'exploitant ou de l'entreprise, adresse complète), la confirmation que l'établissement est soumis aux dispositions du décret et, pour les établissements seuil haut, qu'un rapport de sécurité a été remis aux autorités compétentes. Il donne une explication claire des activités de l'établissement, le nom et la classification des substances dangereuses présentes dans l'établissement pouvant donner lieu à des accidents majeurs et leurs caractéristiques essentielles dans un vocabulaire simple. L'entreprise veille également à transmettre des informations générales sur la façon dont la population est avertie en cas de besoin et sur le comportement à adopter en cas d'accident ou renvoyer vers un site internet où trouver ces informations. Il rend public la date de la dernière inspection sur place.

Un exploitant d'une entreprise seuil haut doit de surcroît mettre à disposition du public des informations sur les dangers pouvant découler d'un accident, en particulier leurs effets potentiels sur la santé de la population et l'environnement, une présentation des scénarios d'accidents et les mesures prises pour les éviter et limiter leurs effets, la confirmation que l'exploitant est obligé de mettre en œuvre avec les services de secours, y compris dans les locaux de l'établissement, les mesures visant à lutter contre les accidents et à limiter leurs effets et les plans d'alarme et de sécurité externes pour limiter les effets d'événements à l'extérieur des locaux de l'établissement. Le cas échéant, des informations sur la possibilité d'effets transfrontaliers sont indiquées. Les informations doivent être tenues à jour, en particulier pour toute modification liée à un accident. L'obligation d'information doit être mise en œuvre au moins un mois avant la mise en service d'un établissement ou avant une modification liée à un accident majeur.

Avant la mise en service du site industriel, l'exploitant doit informer des mesures de sécurité et du comportement à adopter tout établissement

recevant du public, notamment les hôpitaux et les écoles, pouvant être touché en cas d'accident majeur. Cette information doit être adaptée aux besoins particuliers du public qui la reçoit. Ces informations doivent au minimum contenir celles listées à l'annexe 5 et énumérées au précédent paragraphe. Dans la mesure où ces informations sont destinées à la protection du public, elles doivent être coordonnées avec les autorités compétentes en matière de protection contre les catastrophes et d'intervention en cas d'urgence. Les informations sont à vérifier et à actualiser par l'exploitant au moins tous les trois ans, et après un accident majeur.

L'exploitant est également tenu de mettre à disposition du public le rapport de sécurité qu'il rédige. Sur sa demande, certaines parties peuvent toutefois ne pas être divulguées.

Le nombre d'entreprises classées Seveso était de 3 264 fin 2014 et de 3 653 fin 2018¹. Tous les événements sont enregistrés auprès du bureau central de déclaration et d'évaluation des accidents (*Zentrale Melde- und Auswertestelle für Störfälle und Störungen - ZEMA*). Du 1^{er} janvier au 20 novembre 2019, 15 événements ont été rapportés, ce qui peut paraître peu au regard de l'ampleur du secteur industriel, notamment de la chimie, en Allemagne.

Le rôle des autorités publiques en cas d'accident est essentiel : outre leur intervention pour lutter contre l'incident, ce sont elles qui informent la population. En cas d'accident, l'exploitant prévient les autorités compétentes, telles que la police, les services de secours, l'autorité compétente en matière de lutte contre les nuisances. Toutes les autres informations à destination de la population ont vocation à être données plus spécifiquement par la police ou les services de secours.

L'alerte et l'information du public nécessite une coopération entre les différents niveaux d'autorités publiques : État fédéral, *Land* et commune.

Les canaux privilégiés d'alerte sont les sirènes et la radio. Le ministère de l'intérieur de Bavière² indique par exemple que dans les zones particulièrement exposées ou à proximité d'un établissement présentant un risque d'accident majeur, la population est avertie non seulement par la radio mais également par l'utilisation de sirènes et de véhicules dotés d'un haut-parleur. En vertu du décret bavarois sur les signaux sonores publics³, seules les autorités compétentes (municipalités, autorités mandatées par les municipalités, pompiers) sont habilitées à déclencher une alerte par l'utilisation de sirènes.

¹ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-wirtschaft/industrie/stoerfaelle-sonstige-meldepflichtige#textpart-3>

² <https://www.stmi.bayern.de/sus/katastrophenschutz/warnungundinformation/sirenenundlautsprecher/index.php>

³ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BaySchallzVO>

Le bureau fédéral pour la protection des personnes et l'aide en cas de catastrophe (*Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe - BKK*) est l'organe, au niveau central, qui prend en charge tous les domaines de la protection civile et coordonne un système de protection le plus efficace possible pour la population. Il a en outre développé l'application NINA¹, permettant de recevoir des alertes importantes pour différents types d'événements dangereux, incluant les accidents industriels. Cette application est intégrée au système d'alerte modulaire de l'État fédéral et des *Länder*. Outre cette application, ce bureau a publié un document généraliste sur les comportements à adopter en cas de catastrophe, qu'elle soit naturelle ou industrielle². Ainsi, lorsqu'une sirène retentit, les personnes l'entendant doivent se rendre dans un bâtiment fermé. Les enfants doivent être consignés à l'intérieur et les voisins les plus proches avertis. La brochure préconise également d'aider les enfants, les personnes âgées ou handicapées à se mettre à l'abri et d'inviter les passants à se réfugier temporairement à leur domicile, de fermer les portes et fenêtres autant que possible et de désactiver les systèmes de ventilation ou climatisation.

Les personnes se trouvant hors de chez elles sont conviées à ne pas rester à l'extérieur et à se rendre dans un bâtiment, à ne toucher aucun objet contaminé par un produit chimique qui s'en échappe, à ne pas faire entrer au domicile les vêtements et chaussures en contact avec les particules toxiques, à bien nettoyer la peau ayant été en contact avec ces particules et à consulter un médecin lorsque cela sera possible. Les personnes sont invitées à écouter les stations de radio locales, qui se font le relais des informations importantes et des comportements à adopter. La fin de l'alerte est signifiée également par une sonnerie de sirène.

À titre d'illustration, à Francfort, l'entreprise Alessa a rédigé une brochure en collaboration avec la municipalité sur la protection contre les accidents chimiques. Après la présentation de l'activité et des produits susceptibles de se trouver dans l'établissement, la brochure indique que l'établissement dispose d'une équipe de pompiers sur place, équipés et prêts à intervenir à tout moment. Les événements sont classés en plusieurs catégories selon leur importance et leurs conséquences éventuelles :

- D1 lorsqu'il n'y a pas d'effet au-delà des limites de l'établissement ;
- D2 pour les événements pour lesquels un impact hors des limites de l'établissement ne peut être exclu ;
- D3 pour les événements pour lesquels le danger au-delà des limites de l'établissement est probable ou existe déjà ;

¹ https://www.bbk.bund.de/DE/NINA/Warn-App_NINA.html

² https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren_Flyer/Buergerinformationen_A4/Ratgeber_Brosch.pdf?__blob=publicationFile

- D4 pour les cas les plus difficiles de la classification D3 ou pour les catastrophes.

Les pompiers et la police de Francfort prêtent assistance à tout moment pour lutter contre ou atténuer les dommages. Ils sont de plus chargés de prendre toute mesure nécessaire pour protéger la population ou l'environnement.

La brochure présente ensuite le dispositif d'alerte et les comportements à adopter en cas d'odeur inhabituelle, de fumée, d'explosion ou de pollution inhabituelle. Ce sont ceux évoqués précédemment dans le document du BKK.

Dans les faits, un accident s'est effectivement produit dans cet établissement le 7 janvier 2019¹. Il s'agissait d'un rejet de trioxyde de soufre sur un pipeline. Initialement classé en D2, le risque a été réévalué en D3 en fin de la matinée. Les sirènes ont été déclenchées et la consigne de garder portes et fenêtres fermées a été transmise à 11 h 53. À 14 h 27, la fin de l'alerte a été donnée. Aucun effet sur la population ou l'environnement, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'établissement, n'a été à déplorer dans cet exemple.

b) La Suisse, un exemple extraeuropéen

En **Suisse**, après l'incendie de l'usine Sandoz à Schweizerhalle (Bâle-Campagne) en 1986, les autorités ont pris conscience de la nécessité de disposer d'une réglementation couvrant les risques industriels. L'ordonnance du 27 février 1991² a ainsi « *pour but de protéger la population et l'environnement des graves dommages résultant d'accidents majeurs* » (article 1^{er}). Elle se fonde sur la loi du 7 octobre 1983 relative à la protection de l'environnement, selon laquelle « *quiconque exploite ou entend exploiter des installations qui, en cas d'événements extraordinaires, peuvent causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement, doit prendre les mesures propres à assurer la protection de la population et de l'environnement* ».

Le détenteur d'une exploitation à risque est tenu de prendre de lui-même toute mesure pouvant diminuer le risque. Ces mesures doivent tenir compte de trois types de risques, explicités dans le manuel relatif à l'ordonnance³ sur la protection contre les accidents majeurs, qui est conçu comme un guide d'application :

- les risques liés à l'entreprise elle-même se produisent à l'intérieur de celle-ci et sont dus à son exploitation. Sont inclus à titre d'exemple les

¹ <https://www.infosis.uba.de/index.php/de/site/12981/zema/index/29387.html>

² <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19910033/index.html>

³ https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/stoerfallvorsorge/uv-umwelt-vollzug/handbuch-zur-stoerfallverordnung-stfo-allgemeiner-teil.pdf.download.pdf/uv-1807-f_HBStFV_allgemein.pdf

défaillances de parties d'une installation, la corrosion, les manquements dans l'organisation, les erreurs du personnel... ;

- les risques liés au voisinage peuvent être d'origine humaine (incendies, avion...) ou naturelle (inondation, foudre, tremblement de terre...);

- et les risques liés à l'intervention d'une personne, interne à l'entreprise ou non, autorisée ou non, qui accède à une zone sensible de l'installation pour commettre un acte perturbant son fonctionnement habituel.

Le détenteur doit également rédiger un « rapport succinct » à destination de l'autorité d'exécution dans lequel il présente l'entreprise, son voisinage et un plan de situation ; les quantités maximales des substances, déchets spéciaux et préparations présents dans l'entreprise et qui dépassent les seuils ; l'évaluation du risque ; les informations ayant servi de base à la conclusion de contrats d'assurance ; des indications sur les mesures de sécurité ; une estimation de l'ampleur des dommages pouvant être causés à la population et à l'environnement en cas d'accident majeur.

Si l'autorité d'exécution conclut, à la lecture du rapport succinct, qu'il n'est pas possible de considérer que l'entreprise ne risque pas de causer des dommages graves à la population et à l'environnement en cas d'accident majeur, l'exploitant doit alors procéder à une étude de risque, c'est-à-dire estimer de façon quantitative le danger lié à son activité. En 2017, 158 entreprises étaient concernées sur 1 227 soumises à l'ordonnance¹. Cette étude de risque, dont le contenu est précisé à l'annexe 4 de l'ordonnance précitée, doit « *contenir toutes les informations dont l'autorité d'exécution a besoin pour pouvoir (...) examiner et apprécier le risque que constitue l'entreprise pour la population et l'environnement* ». Outre les caractéristiques de l'entreprise et les principaux dangers potentiels, l'étude de risque doit présenter les mesures de sécurité, les principaux scénarios d'accidents majeurs susceptibles de se produire et une estimation du risque constitué par l'ensemble de l'entreprise.

La compétence des cantons est définie par la section 4, articles 12 et suivants, de l'ordonnance précitée. Ils sont ainsi chargés :

- de désigner un organe d'alerte ainsi qu'un organe central, chargé de communiquer immédiatement tout accident majeur au poste d'alarme de la Centrale nationale d'alarme (CENAL) ;

- de prendre des mesures d'information du public et d'alarme ;

- de coordonner les services d'intervention et de contrôle ;

¹ https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/allgemein/uz-umwelt-zustand/umwelt-schweiz-2018.pdf.download.pdf/Umweltbericht2018_F.pdf

- et d'informer régulièrement l'Office fédéral de l'environnement en lui remettant une synthèse des dangers et risques potentiels sur leur territoire, ainsi que des mesures prises.

Outre une information du public sur la situation géographique de l'entreprise industrielle et du domaine attenant où les risques sont notablement accrus, les cantons doivent s'assurer que la population est informée à temps en cas d'accident, que l'alarme est donnée et que la population reçoit des consignes sur le comportement à adopter. L'alarme générale est déclenchée en cas de danger grave pour la population et doit conduire celle-ci à allumer immédiatement la radio pour être informée des consignes en matière de comportement et des communications officielles sur l'événement et à informer ses voisins.

La population concernée par l'incident peut être alertée et tenue informée par trois canaux : les sirènes, les bulletins radio et le système numérique *Alertswiss*.

L'utilisation de sirènes, selon les autorités du canton de Vaud, reste « face à la fragilité et à la pluralité des outils de communication modernes, le moyen ultime de transmettre efficacement et rapidement l'alarme à l'ensemble de la population »¹. Sur le territoire suisse sont implantées environ 5 000 sirènes fixes visant à transmettre l'alarme générale à la population, sous la forme d'un « son oscillant continu diffusé pendant une minute et répété après cinq minutes ». À ces alarmes fixes s'ajoutent 2 200 sirènes mobiles, notamment pour donner l'alarme générale dans les régions à faible densité de population ou pour remplacer les sirènes fixes défectueuses. Ces sirènes sont électroniques et leur déclenchement est possible à distance de façon centralisée par la police cantonale. Le système de commande à distance des sirènes, *Polyalert*, a été développé entre 2009 et 2015 par l'Office fédéral de la protection de la population en collaboration avec les cantons et d'autres partenaires. Cependant, toutes les sirènes du pays ne peuvent pas être déclenchées en même temps avec une seule commande, chaque canton reste compétent à son échelle. Pour un événement de plus grande ampleur, les cantons peuvent bénéficier d'une information (en réseau) *via* la Centrale nationale d'alarme.

En outre, la société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) diffuse des consignes de comportement à adopter. Le système ICARO (information catastrophe alarme radio organisation) prévoit la diffusion immédiate des alertes émises par les autorités en cas d'événement particulier et extraordinaire, quelle que soit l'heure. Les radios locales peuvent également transmettre les consignes du fait de leur contact direct avec la police cantonale.

¹ <https://www.vd.ch/themes/securite/protection-de-la-population/en-cas-de-catastrophe-alarme-a-la-population-et-sirenes/>

La troisième façon d'alerter la population est également la plus récente. Il s'agit d'*Alertswiss*, qui se décline en application et site internet. L'application permet de recevoir des notifications à trois niveaux : alarme, alerte et informations sur les différents dangers, ces mêmes informations étant publiées sur le site internet. *Alertswiss* est une interface mise en place conjointement par la Confédération et les cantons. Les notifications sont envoyées par les services compétents aux différents niveaux et l'émetteur d'un message est toujours mentionné. Depuis 2015, l'Office fédéral de la protection de la population est responsable du fonctionnement et de l'infrastructure d'*Alertswiss*. Le dispositif a été testé entre septembre 2017 et février 2018 par dix cantons, la Centrale nationale d'alarme et des organisations d'aide aux personnes handicapées. Le dispositif a ensuite été testé par un groupe de civils volontaires. Les retours sont positifs. Désormais en état de fonctionnement, le site présente une carte des risques et la description des événements en cours.

c) La Belgique, une gestion de crise performante

L'instrument de transposition de la directive Seveso III en droit belge est l'accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Il est entré en vigueur le 10 juin 2016 et a valeur de loi du Royaume. Aux termes de cet accord, un exploitant « *prend toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir les accidents majeurs et pour en limiter les conséquences pour la santé humaine et l'environnement. L'exploitant est à tout moment en mesure de prouver aux services compétents, en particulier aux services d'inspection, qu'il a pris toutes les mesures nécessaires prévues par le présent accord de coopération* ». L'accord de coopération traite également des plans d'urgence interne et externe à mettre en place, des interventions en cas d'accident et à la suite d'un accident, de l'information du public, de la maîtrise de l'espace urbain et de la participation du public à la prise de décision, de la transmission des données, des inspections, de l'interdiction d'exploitation, des dispositions pénales visant un exploitant qui ne se conformerait pas à l'accord.

L'accord de coopération définit la répartition des compétences entre le niveau fédéral et le niveau régional. Au niveau fédéral :

- la direction du contrôle des risques chimiques poursuit des missions d'évaluation et d'inspection, en particulier l'évaluation des rapports de sécurité, la coordination du système d'inspection et l'organisation de la structure de concertation permanente ;

- la direction générale « qualité et sécurité » est également un service d'évaluation et d'inspection désigné par l'accord de coopération, notamment pour les exploitations relevant du règlement général sur les explosifs, pour la

réglementation en matière de stockage souterrain de gaz et pour la réglementation concernant le transport de produits gazeux ou autres *via* des canalisations ;

- et de la direction générale du centre de crise, compétente en matière d'établissement de plans d'urgence externes, d'information préventive de la population et d'évaluation des rapports de sécurité en lien avec le service d'incendie compétent. Cette direction est également le point central de notification des accidents majeurs.

Au niveau régional, les régions ont reçu des compétences étendues en matière de prévention des accidents majeurs et de limitation des conséquences pour l'homme et l'environnement. À titre d'exemple, en Wallonie, la cellule « risques et accidents majeurs » a pour mission la coordination, l'évaluation et l'inspection des établissements situés en Région wallonne, elle est compétente pour l'évaluation des rapports de sécurité, l'identification des risques d'effet domino et les inspections. Une autre cellule, la cellule « aménagement-environnement », est compétente en matière d'aménagement du territoire en Wallonie.

Une instance de concertation, la commission Seveso-Helsinki, a été créée par l'article 36 de l'accord de coopération État-régions de 2016. Il s'agit d'une structure permanente de concertation instituée pour le bon fonctionnement de l'accord et son application conforme sur tout le territoire belge. Elle est composée de représentants des services compétents de l'État et des régions. Elle décide par consensus et vise l'harmonisation, la coordination et le partage d'informations.

Il existe actuellement 394 établissements classés Seveso en Belgique. Un fonds pour la prévention des accidents majeurs et un fonds pour les risques d'accidents majeurs¹ sont alimentés par des prélèvements opérés sur les exploitants d'entreprises seuil haut et servent à couvrir les frais en matière d'intervention d'urgence externe dans les établissements seuil haut (rédaction des plans d'urgence externes, organisation d'exercices, information de la population ...). Ils permettent également de financer la réalisation de campagnes d'information, l'achat et l'entretien de matériels d'intervention spécifiques ou encore la mise à disposition d'une banque de données de matières dangereuses aux services d'incendie.

L'information du public en matière de risques industriels intervient autant en amont que lors d'un événement.

En amont, plusieurs dispositifs existent à destination du grand public. Pour la localisation des exploitations classées Seveso tout d'abord, le

¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1987012135&table_name=loi

site officiel [seveso.be](https://www.seveso.be/fr)¹, par exemple, répertorie l'ensemble des exploitations classées Seveso. Quiconque souhaite vérifier l'emplacement ou l'existence d'une exploitation classée peut soit consulter la liste en pdf de l'ensemble des entreprises, soit entrer une adresse dans un moteur de recherche qui, en réponse, ouvrira une carte de la Belgique montrant les établissements seuil haut en rouge et les établissements seuil bas en orange, soit encore entrer le nom d'une usine dans un moteur de recherche, qui en réponse ouvrira la fiche dédiée à cet établissement et contenant, outre une carte de sa localisation et ses coordonnées, des informations sur le type de risque qui lui est lié (explosions, rejet toxique ...) et la date de la dernière inspection.

Des informations sont également fournies au grand public *via* [info-risques.be](https://www.info-risques.be), site internet qui met à destination des internautes diverses brochures pour informer sur la conduite à tenir en cas d'événement : « *Alerte Seveso ? Entrez à l'intérieur où que vous soyez* »² ou encore « *Savez-vous que faire en cas d'accident Seveso ?* »³. Les sites des municipalités, en particulier celles accueillant une installation classée sur leur territoire, présentent également des brochures et informations sur, d'une part, les entreprises en question et, d'autre part, la conduite à tenir en cas d'accident majeur (pour un exemple plus détaillé, voir *infra* le cas de la commune de Jemeppe-sur-Sambre).

En cas d'événement, l'alerte et l'information du public sont opérées classiquement par des sirènes, les médias et les forces de police (*via* haut-parleur ou porte-à-porte) sur les lieux de l'événement ou alentour.

Depuis quelques années, un système complémentaire vise à permettre aux autorités de diffuser un message à la population en situation d'urgence : le système BE-alert. Lancé en 2014 par un test auprès de 33 communes, il est depuis 2017 opérationnel sur l'ensemble du territoire. Ce système repose sur l'enregistrement de la commune, d'une part, pour pouvoir activer une alerte (475 communes actuellement enregistrées pour 581 communes au total en Belgique) et des individus, d'autre part (675 000 adresses enregistrées), pour pouvoir recevoir les alertes. Même si une commune ne dispose pas de BE-alert, ses habitants ont tout de même intérêt à s'inscrire, parce que l'alerte peut être déclenchée par une entité autre que le maire et parce que l'inscription permet d'enregistrer plusieurs adresses et donc à un individu d'être averti d'un événement dans une commune autre que celle où il habite et disposant du système, par exemple sa commune de travail.

Ce dispositif permet, en cas d'urgence, à une commune enregistrée, à la province ou au ministre de l'intérieur de fournir dans les plus brefs

¹ <https://www.seveso.be/fr>

² https://www.info-risques.be/sites/default/files/content/download/files/opmaak_folder_fr_v2.pdf

³ https://www.info-risques.be/sites/default/files/content/download/files/savez-vous_que_faire_en_cas_daccident_seveso_png.png

délais les consignes à suivre pour mettre le public en sécurité le plus rapidement possible. L'alerte est toujours ciblée sur la population directement concernée par la situation d'urgence et l'autorité en charge de la gestion de l'événement choisira le canal le plus approprié (envoi de notifications *via* sms, courriels ou messages vocaux). Les destinataires sont identifiés par géolocalisation (chaque personne munie d'un téléphone mobile est avertie automatiquement si elle est physiquement présente dans une zone à risque, quel que soit son lieu de résidence) et par inscription (toute personne inscrite reçoit une notification dès lors qu'un incident se produit à proximité de l'adresse renseignée, quel que soit l'endroit où elle se trouve).

Le site info-risques.be résume les différentes phases de l'information du public :

- avant un événement, le public est invité à s'informer auprès de sa commune pour savoir s'il existe un site classé Seveso dans son voisinage et auprès du site seveso.be en téléchargeant les brochures disponibles et à s'inscrire sur le site be-alert.be pour être informé le plus rapidement possible en cas d'événement ;

- pendant un événement, si une personne remarque qu'un nuage toxique arrive dans sa direction ou qu'elle reçoit un message *via* le système BE-alert, elle est invitée à s'éloigner perpendiculairement à la direction du vent, à se mettre à l'abri dans le bâtiment le plus proche, à fermer les portes et les fenêtres, à écouter les médias pour recevoir informations et recommandations et à éviter de saturer le réseau téléphonique. Par ailleurs, en cas d'évacuation recommandée par les autorités, le public est invité à suivre les instructions des services de secours et à rassembler quelques effets personnels ;

- après un événement, le public est invité à suivre les recommandations des autorités sur la consommation d'eau et de denrées alimentaires (comme les légumes du jardin, le lait de vache,...) issues de la zone potentiellement contaminée par les rejets toxiques.

**Information du public en Belgique :
l'exemple de la commune de Jemeppe-sur-Sambre**

À titre d'illustration, la commune de Jemeppe-sur-Sambre¹ entre Namur et Charleroi accueille deux usines Seveso sur son territoire : une exploitation seuil bas (AGC Flat Glass) et une exploitation seuil haut (Inovyn, le site de Jemeppe-sur-Sambre étant le plus gros site de production de PVC en Europe). Sur son site

¹ <https://www.jemeppe-sur-sambre.be/vivre-jemeppe/securite/informer-risques/seveso>

internet, elle présente les différents types d'alertes ainsi que le comportement à tenir en cas d'alerte.

En cas d'événement grave, une alerte sonore reproduisant le bruit d'une corne de brume de façon discontinue prévient les individus, tandis qu'un autre signal de fin d'alerte, reproduisant également le son, cette fois continu, d'une corne de brume, mais sur un autre rythme, indique la fin de l'événement. Ces sons peuvent être écoutés en ligne sur le site de la commune à tout moment, permettant une meilleure information et, le cas échéant, une réaction plus rapide du public.

Outre ces sirènes, le système BE-alert envoie un sms, un message vocal ou éventuellement un courriel à la population concernée par une situation d'urgence et préalablement inscrite sur www.be-alert.be.

La conduite à tenir consiste à se mettre à l'abri dans le bâtiment le plus proche, à fermer portes et fenêtres ainsi que toute ouverture vers l'extérieur et à écouter les médias (de préférence une chaîne d'information publique).

Outre ces informations disponibles sur internet, la commune met également à disposition gratuitement des accroche-portes qui reprennent tous les conseils de bons comportements à adopter en cas d'incident dans une entreprise Seveso. Elle a également rédigé une brochure « *Vivre à côté d'une usine chimique. Vos questions, nos réponses* »¹.

Parallèlement, l'entreprise Inovyn a élaboré un aide-mémoire pour les particuliers (« *Vivre en toute sécurité à côté d'une usine chimique* »)² ainsi que des consignes complémentaires pour les collectivités³ téléchargeables par tous sur le site de la municipalité.

Enfin, la municipalité conseille de consulter les sites belges de référence en la matière, soit info-risques.be et seveso.be.

¹ <https://www.jemeppe-sur-sambre.be/vivre-jemeppe/securite/informer-risques/fichiers-risques/usine-chimique-qr.pdf>

² <https://www.jemeppe-sur-sambre.be/vivre-jemeppe/securite/informer-risques/fichiers-risques/consignes-bon-reflexes.pdf>

³ <https://www.jemeppe-sur-sambre.be/vivre-jemeppe/securite/informer-risques/fichiers-risques/02-les-consignes-supplementaires-pour-responsables-de-collectivites-2017.pdf>

ANNEXE 3

RISQUE INDUSTRIEL ET RISQUE DE DÉSINDUSTRIALISATION

La quasi-unanimité des personnes rencontrées ou entendues par la commission d'enquête ne remet pas en cause l'implantation sur nos territoires d'activités industrielles à forte valeur ajoutée.

Lors de la visite à Rouen de la commission d'enquête, la crainte de la perte d'emploi et l'attachement au tissu industriel était perceptible même si elle n'a pas été abordée de front.

Résumant un sentiment quasi unanime, Mme Delphine Batho a souligné, lors de son audition, que les **délocalisations industrielles ne feraient que déplacer les difficultés**, et sans doute les aggraver pour la planète, plutôt que de les réduire.

Cette approche de l'équilibre entre l'écologie et l'économie industrielle est également celle de l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne consacré à la politique de l'environnement : après en avoir défini les objectifs - santé des personnes, lutte contre le changement climatique... - cet article appelle à tenir compte, dans l'élaboration de la politique environnementale, des données scientifiques et techniques disponibles, « *des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action* » ainsi que « *du développement économique et social de l'Union dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions* ».

L'accident de Lubrizol se situe dans un contexte général de désindustrialisation en France qui s'accompagne nécessairement d'un affaiblissement de la culture du risque industriel.

Le risque de désindustrialisation et de chômage est très présent dans les esprits : l'enjeu et les données de base au plan national sont particulièrement prégnants pour la Région Normandie et le département de la Seine-Maritime. De plus, les études sur les effets déstabilisants du chômage, y compris sur la santé, peuvent difficilement être passées sous silence.

Selon un chiffrage et une rapide analyse publiés en mai 2019¹, **l'industrie manufacturière française a perdu, entre 2000 et 2015, le quart de ses effectifs, soit 820 000 emplois**. De 2000 à 2017, la part de la valeur ajoutée manufacturière française dans celle de la zone euro a baissé de près de 22 %. Aujourd'hui, l'industrie manufacturière représente 11,3 % de la valeur ajoutée marchande en France, mais 13,3 % en Espagne, 15,8 % en Italie et 22,6 % en Allemagne. Parmi les causes de cette évolution très défavorable, ce rapport relève le poids très important de la fiscalité de production, un

¹ Rapport conjoint d'inspections sur les plateformes d'accélération vers l'industrie du futur n° 2018-M-082-05 publié en mai 2019.

positionnement fréquemment déporté sur le moyen ou bas de gamme et une image négative de l'industrie qui peut éloigner les talents. Les petites et moyennes entreprises (PME) sont particulièrement affectées par l'ensemble de ces facteurs, alors même qu'elles pèsent d'un poids particulier dans un tissu industriel français où les entreprises peinent à prendre la dimension d'entreprises de taille intermédiaire (ETI).

La désindustrialisation et les pertes d'emploi dans le secteur secondaire depuis 2000 ne sont d'ailleurs sans doute pas dépourvus de lien avec l'**affaiblissement de la culture du risque industriel** dans notre pays.

Au plan régional, le bilan économique 2018 de la Normandie, publié le 6 juin 2019 par l'INSEE, diagnostique une reprise en « pente douce ». 3 000 emplois supplémentaires ont été enregistrés mais cette **hausse reste toutefois deux fois moins vive que celle observée en France**. Par secteur, les tendances normandes sont les mêmes qu'au niveau national, avec une pente généralement moins favorable. **L'industrie fait figure d'exception, l'augmentation normande s'avérant légèrement supérieure à celle de la France**. À la fin de l'année 2018, le **taux de chômage s'établit en Normandie à 8,7 %**.

Comme le marché du travail, la démographie d'entreprise suit une dynamique positive : plus de 22 000 entreprises ont été créées en 2018 en Normandie mais ce chiffre record est exclusivement porté par les entreprises individuelles et les micro-entreprises.

Au niveau départemental, la **Seine-Maritime** compte 1,25 million d'habitants (chiffre INSEE 2016) avec une croissance régulière de 0,1 % par an depuis les années 1970 et une forte **densité de population de 200 habitants au km²**. Le tissu économique est diversifié et structuré autour de quelques filières clés, en particulier industrielles. L'industrie maritime et portuaire est largement développée grâce aux ports du Havre (1^{er} port français de conteneurs) et de Rouen (1^{er} port céréalier ouest-européen). La filière de l'énergie, majeure en Seine-Maritime, se structure notamment autour de l'activité nucléaire, du raffinage et des **Énergies Marines Renouvelables**, avec deux projets de parcs éoliens *offshore* programmés en Seine-Maritime. Un pôle industriel autour de la chimie est historiquement présent avec des entreprises d'envergure internationale. Ce territoire conserve également une identité rurale et agricole très forte à travers l'élevage bovin - laitier et viande - et les grandes cultures. Le département est aussi le premier producteur de lin en France et il accueille des entreprises de premier plan dans la transformation de cette fibre. Le tourisme constitue un secteur majeur pour l'économie normande et la Seine-Maritime. Celle-ci est fréquentée majoritairement lors de week-ends et de courts séjours avec un tourisme de proximité en provenance du bassin parisien, des Hauts-de-France ainsi que du Benelux et du Sud de l'Angleterre.

Dans ce département, **le chômage** est passé sous la barre des 10 %, soit son niveau le plus bas depuis début 2009. **Il reste cependant le plus élevé de tous les départements normands.**

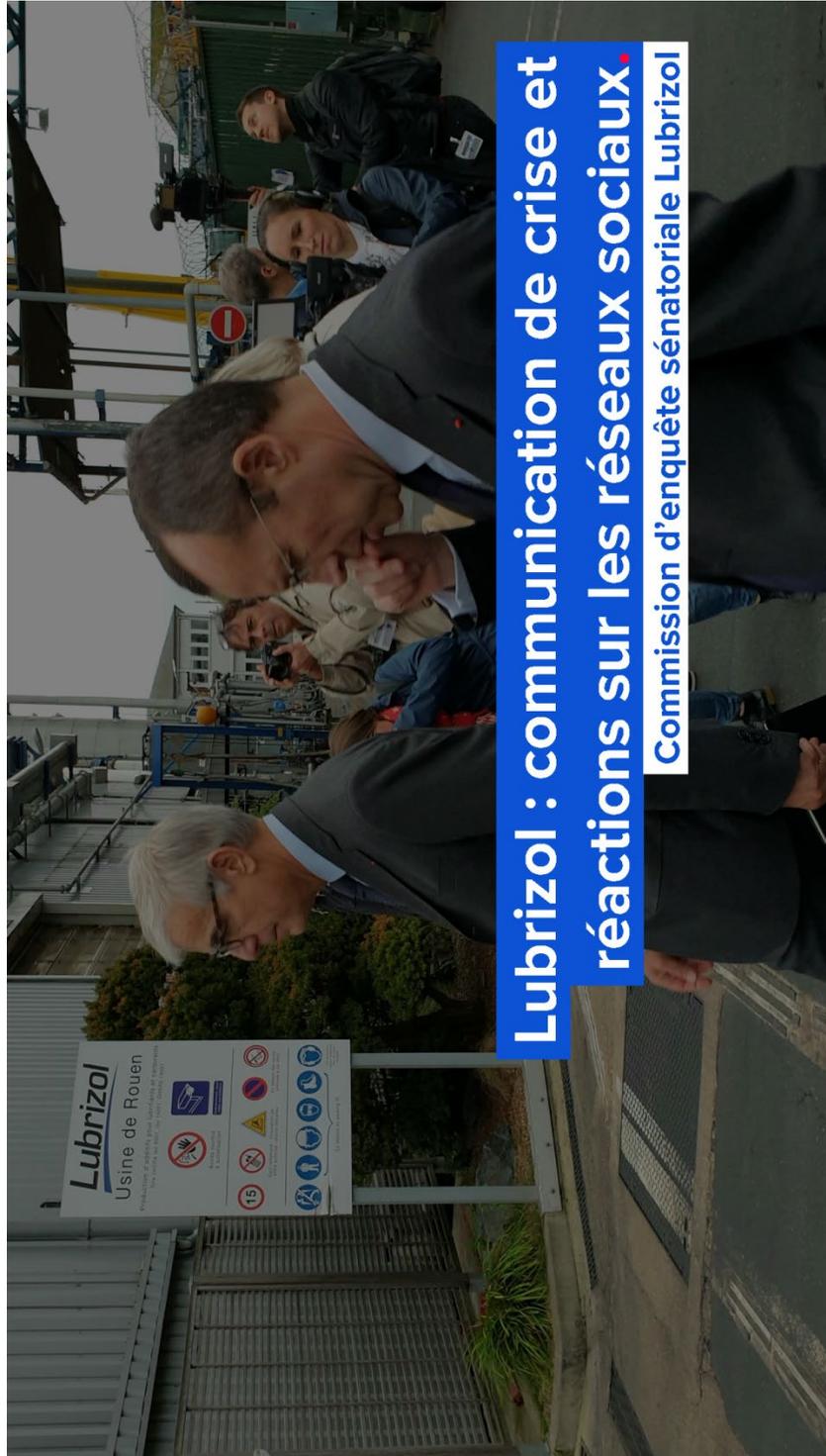
Au total, ces données font entrevoir l'importance des grandes entreprises industrielles qui exercent, dans ce département où le taux de chômage est élevé, un effet d'entraînement sur le reste de l'économie locale.

ANNEXE 4 TRAITEMENT DES EAUX D'EXTINCTION DE L'INCENDIE

<u>Gestion des eaux d'extinction et des eaux pluviales :</u>	<u>Traitement des eaux polluées dans la darse :</u>
<p><u>Bilan de la gestion des eaux polluées :</u></p> <p>Au total, 23 555 tonnes d'eau ont été récupérées sur les sites de LUBRIZOL et de NL Logistique et font désormais l'objet d'un traitement. 9 965 t proviennent des eaux d'extinction, et 13 590 t proviennent des eaux pluviales. Les eaux incendie qui n'ont pas pu être collectées se sont déversées via le réseau d'eaux collectées dans le bassin au bois pour lesquelles les surageants ont pu être confinés grâce aux moyens du plan POLMAR.</p> <p>Les eaux polluées ont été évacuées en grande partie. Elles le seront en totalité avant la fin du mois de mars.</p> <p><u>1) Sur le site de LUBRIZOL :</u></p> <ul style="list-style-type: none">- 7460 tonnes d'eaux d'extinction et d'hydrocarbure pompée sur le site de LUBRIZOL ont été stockées temporairement sur le site de VALGO :- 6847 tonnes déstockés et réparties pour traitement dans 5 centres : Athalys (Sotteville-les-Rouen), Sarp Industrie (Limay), Sedibex (Sandouvielle), Serep (le Havre), Sonolub (Saint Aubin-les-Elbeuf).- 600 tonnes stockés dans les bacs du site de VALGO, qui font l'objet d'un pompage et d'un nettoyage. <p>-10 700 tonnes d'eaux pluviales ont été souillées par les hydrocarbures, et sont traités dans des sites externe à VALGO.</p> <p><u>2) Sur le site de NL Logistique :</u></p> <ul style="list-style-type: none">- 2505 tonnes d'eaux d'extinction et d'hydrocarbure pompée sur le site de NL Logistique stocké temporairement sur le site de VALGO.- 2890 tonnes d'eaux pluviales souillées par les hydrocarbures, traités en externe.- Sur le total des 5 395 t d'eaux souillées stockées par NL Logistique sur le site de VALGO, 3 695 t de ces eaux ont été déstockées du centre VALGO et sont traitées dans des centres agréés.	<p><u>Mesures adoptées durant l'incendie:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Décision du Préfet d'évaluer rapidement la nécessité d'interrompre la navigation sur la Seine et d'assurer la police et la sécurité du plan d'eau : la navigation en Seine n'était pas menacée par l'incendie, mais le débit des écoulements pollués risquait dès la renverse de courant de se déverser massivement dans le cours de la Seine, et nécessitait donc des moyens de lutte antipollution renforcés.- Le Préfet décide d'utiliser les matériels du plan Polmar "lourd" (matériel de lutte contre les pollutions d'origine maritime, détenu par le centre Polmar de la DIRM MEMNor au Havre). Ce matériel a pu être conditionné, acheminé, monté et installé par la DDTM, des services du port et la gendarmerie fluviale- Installation d'un barrage de confinement doublé de boudins absorbants, permettant de fermer le bassin et donc de contenir l'ensemble de la nappe de polluant de surface s'accumulant.- Présence de trois remorqueurs qui a permis d'engendrer un phénomène de courant artificiel de surface repoussant le polluant vers le fond du bassin.- Installation de lignes de pompage par l'entreprise Séché qui a permis de récupérer l'intégralité de la nappe de surface contenue par les systèmes Polmar sur le bassin. <p><u>Mesures adoptées dans les jours qui ont suivi l'incendie et bilan :</u></p> <ul style="list-style-type: none">- La DDTM a sollicité l'AFB et a organisé des campagnes de constatations et de prélèvements sur les eaux du bassin et de la Seine, en amont et en aval du sinistre.- Aucune pollution en Seine- Le nettoyage des berges réalisée en plusieurs passages successifs. Les berges nord (presqu'île Rollet) sont aujourd'hui décontaminées.- 536 tonnes de produits ont été retirés de la darse. Fin du pompage le 16 janvier et retrait du barrage le 23 janvier.- Il reste à l'heure actuelle le nettoyage de la cavité située sous le quai sud à réaliser (ce qui sera fait au printemps).

Source : préfecture de la Seine-Maritime

ANNEXE 5 COMMUNICATION DE CRISE ET RÉACTIONS SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX



Volume de retombées sur les réseaux sociaux.

Lubrizonl : près de 200 000 tweets en 24 heures.

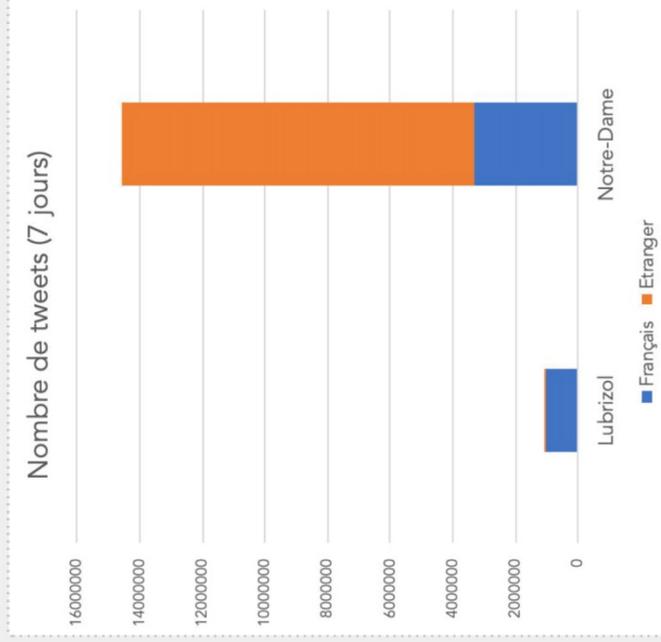
L'incendie de l'usine Lubrizonl à Rouen a suscité 188 000 tweets et retweets durant les 24 heures ayant suivi son déclenchement. L'événement est passé au second plan dans l'agenda médiatique et conversationnel après l'annonce ce même jour du décès de Jacques Chirac, à l'origine de plus de 700 000 tweets en 24 heures.

Les discussions autour de Lubrizonl se sont cependant poursuivies : on relève **plus d'un million de tweets sur l'ensemble de la semaine ayant suivi l'incendie.**

Une mobilisation beaucoup plus faible que pour l'incendie de Notre-Dame de Paris.

L'incendie de Notre-Dame avait lui suscité plus de 8,7 millions de tweets en 24h, un volume 46 fois supérieur.

La différence entre ces deux chiffres s'explique en partie par l'écho international provoqué par l'incendie de Notre-Dame : dans les 7 jours suivant l'événement, seules 22,5% des publications étaient francophones. L'incendie de l'usine Lubrizonl est demeuré un sujet de discussion national : les tweets francophones ont représenté 96% des publications.



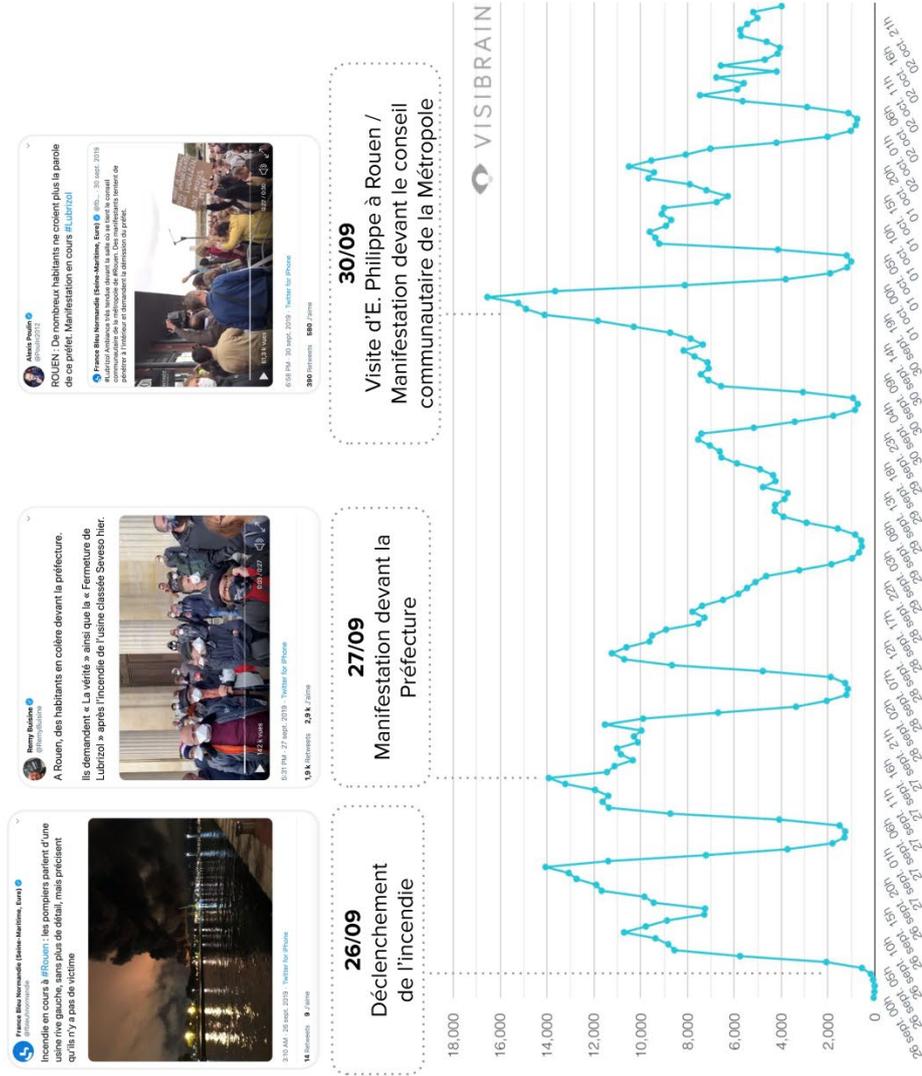
Chronologie.

Un écho prolongé par les discussions autour des conséquences de l'incendie.

L'incendie de Lubrizol se caractérise par le caractère continu du volume de conversation sur les réseaux sociaux : au-delà du déclenchement de l'incendie, les discussions se sont poursuivies durant plusieurs jours et semaines autour des conséquences de celui-ci.

Le pic de conversation n'est atteint que quatre jours après l'événement, le 30 septembre, à l'occasion de la visite d'E. Philippe et la tenue d'une manifestation relayée par les médias.

Des rumeurs ainsi que des photos et vidéos parfois trompeuses ont circulé de manière virale sur Twitter et Facebook, relançant les discussions et les polémiques.



Communication en ligne des services de l'Etat : acteurs.

La préfecture et le ministère de l'Intérieur, principales sources d'information sur Twitter.

En situation de crise, Twitter constitue le réseau social le plus utilisé par les autorités pour faire circuler l'information de manière réactive.

Les deux comptes institutionnels les plus actifs ont été ceux de la **préfecture de Seine-Maritime (@Prefet76)** et du **ministère de l'Intérieur (@Place Beauvau)**. La préfecture a été le compte Twitter le plus relayé sur le sujet durant la matinée du 26 janvier, tous types d'acteurs confondus.

Les comptes des **autres ministères et ministres concernés** (Solidarités et Santé, Transition Écologique et Solidaire), disposant d'audiences importantes, se sont placés en relais de ces messages.

L'**ARS Normandie** a également assuré le relais de ces tweets durant la matinée de l'incendie. Le lendemain, l'ARS a publié un message propre, redirigeant le grand public vers les médecins en cas de besoin d'avis médical.

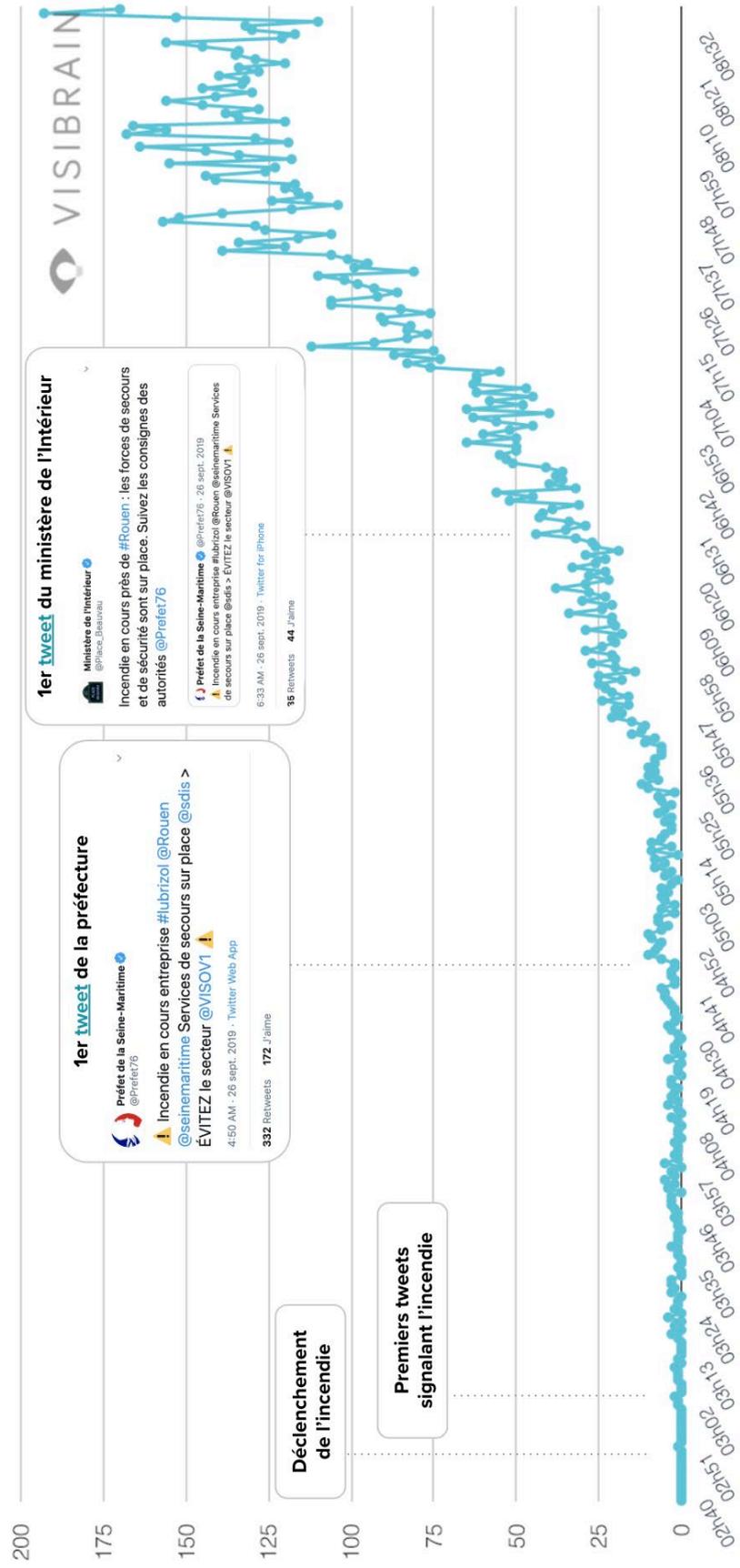
La DREAL ou la DRAAF ne sont pas présentes sur Twitter, à l'inverse du **SDIS76**.

→ Au-delà de Twitter se pose la problématique de la diffusion de l'information sur **Facebook**, réseau plus grand public sur lequel les autorités sont moins visibles et doivent s'en remettre à l'intermédiaire des médias, laissant ainsi davantage de champ libre à la propagation de rumeurs, notamment au sein de groupes privés.

Comptes institutionnels les plus actifs (journée du 26/09) :

 Préfet de la Seine-Maritime 23 tweets	 Ministère de l'Intérieur 12 tweets
 Sécurité Civile 8 tweets	 Ministère de l'Ecologie 6 tweets
 ARS Normandie 5 tweets	 Gouvernement 5 tweets
 Ministère des Solidarités et de la Santé 4 tweets	 SDIS 76 2 tweets
 C. Castaner 2 tweets	 E. Borne 2 tweets

Communication en ligne des services de l'Etat : chronologie.



Communication en ligne des services de l'Etat : chronologie.

Chronologie des messages publiés par les comptes institutionnels (matinée du 26/09) :

9h07 : La préfecture [rappelle](#) la liste des écoles fermées, puis publie une liste de consignes sanitaires à destination des habitants, reprise par les ministères de la Santé et de la Transition Écologique.

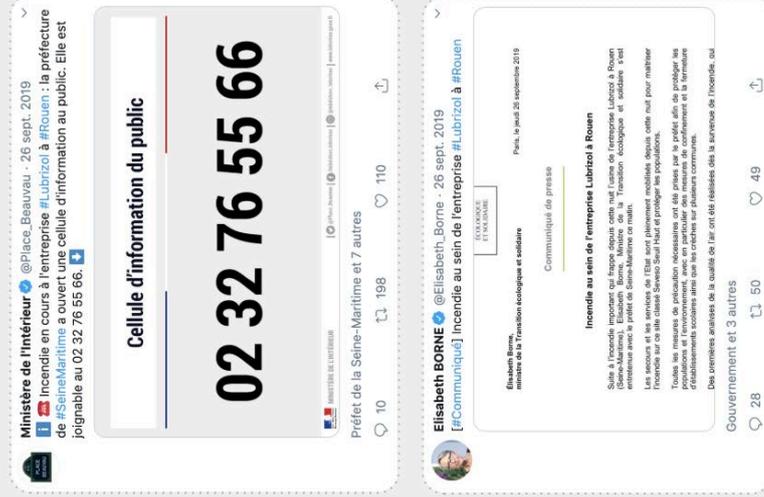
9h19 : La préfecture [conseille](#) de rester à l'abri des fumées, de limiter les déplacements, de laver fruits et légumes avant consommation.

9h30 : Le ministère de l'Intérieur [informe](#) de l'ouverture par la préfecture d'une cellule d'information au public. Les comptes du Gouvernement et de plusieurs ministères relaient le numéro.

10h45 : Le ministère de l'Intérieur, relayé par C. Castaner, [conseille](#) de ne pas s'exposer inutilement aux fumées et de limiter les déplacements.

11h16 : E. Borne [publie](#) un communiqué assurant que toutes les mesures de précaution ont été prises par le Préfet et que les premières analyses n'ont "pas mesuré de toxicité aigüe de l'air". Ce communiqué est partagé par le ministère de l'Écologie.

11h28 : Le ministère de l'Intérieur [appelle](#) à ne pas relayer d'informations non vérifiées ; un message porté également par le Gouvernement, la Préfecture et le ministère de la Santé.



La communication de crise en question.

La communication en ligne de la Préfecture critiquée par une partie des utilisateurs sur Twitter.

Durant la première phase de gestion de crise (nuit et début de matinée), plusieurs utilisateurs ont épinglé la Préfecture sur les réseaux sociaux, lui adressant deux critiques principales :

- **Un manque de communication et d'explication durant les premières heures de l'incendie** (3h-7h).
- **Une communication peu précise quant au périmètre défini et aux établissements concernés par les consignes de sécurité.**

Ces critiques ont principalement été adressées par des habitants du secteur s'interrogeant et s'inquiétant pour leur situation personnelle.

La communication de la Préfecture aux alentours de 7h, ainsi que ses relais médiatiques et politiques ont permis de répondre à certaines de ces interrogations, mais des interrogations ont subsisté, principalement au sujet de la toxicité des fumées (voir page suivante).

The screenshot shows a Twitter thread with the following content:

- Préfet de la Seine-Maritime** (@Prefet76) · 4:50 AM · 26 sept. 2019 · Twitter Web App
332 Retweets · 172 J'aime
Incendie en cours entreprise #lubrizol @Rouen @seinemaritime Services de secours sur place @sdis > ÉVITEZ le secteur @VISOV1 ⚠
- Aurenorth** (@aurenorth14) · 26 sept. 2019
En réponse à @Prefet76 @Rouen et 3 autres
Confinement ou pas ?? C'est possible d'avoir un communiqué ????
- Chfaure** (@chfaure27) · 26 sept. 2019
En réponse à @Prefet76 @Rouen et 3 autres
@fbleuhormandie indique que les établissements scolaires et universitaires sont fermés... Une confirmation ?
- tomas fergusson** (@tomferguss) · 26 sept. 2019
En réponse à @Prefet76 @Rouen et 3 autres
Aucune information de la préfecture, honteux !
Le nuage est il toxique ? Il y a de grande chance, mais on le sera que dans 6 mois comme la cathédrale.
- boo t'as eu peur** (@TXEZE) · 26 sept. 2019
En réponse à @Prefet76 @Rouen et 3 autres
Plus d'infos non ? Le secteur va jusqu'à ou ? Vous êtes pas clair vraiment ça rassure vachement

La communication de crise en question.

Toxicité des fumées : une clarification complexe.

Deux éléments semblent avoir compliqué la communication sur ce sujet :

D'une part, le contraste constaté entre le discours à tonalité rassurante des pouvoirs publics et l'aspect impressionnant et menaçant des fumées sur les vidéos partagées par les utilisateurs a provoqué de nombreuses interrogations. Le constat d'absence de "toxicité aiguë" exprimé par le préfet de Seine-Maritime a parfois été mal interprété, voire détourné.

D'autre part, des divergences dans la communication des parties prenantes ont renforcé ce soupçon. Les prises de parole de sapeurs-pompiers et du SDIS 76 ont notamment été reçues comme entrant en contradiction avec la communication des autorités.

Ainsi, le @SDIS76 publiait sur Twitter : "une fumée saine n'existant pas, restez hors des fumées" et appelait à "fermer portes et fenêtres et éteindre ventilations". Plus tard dans la journée, l'interview d'un colonel de pompier par France Info, résumée "Un colonel de pompier conteste la version de la préfecture" trouvait un écho important : plus de 12 000 interactions sur Facebook (voir ci-contre).

La polémique s'est accentuée durant les jours suivants : le témoignage d'un autre pompier publié par Libération le 1er octobre (**Rouen : «On me dit que mes résultats d'analyses me sont inaccessibles»**) a suscité plus de 38 000 partages sur Facebook et 16 000 sur Twitter. Il s'agit de loin de l'article le plus relayé autour de l'incendie, après avoir été repris par des pages ou groupes nationaux opposés à la politique du Gouvernement (Mr Mondialisation, groupe Gilet Jaune).

Rouen dans la rue
26 septembre 2019 · 🌐

📍 ACCIDENT INDUSTRIEL À LUBRIZOL.
UN COLONEL DE POMPIER CONTESTE LA VERSION DE LA PRÉFECTURE

Le feu est maîtrisé mais toujours pas éteint. Un colonel de pompier confirme ce que nous déclarions et ce que tout le monde savait hormis les autorités.

"Ces fumées sont bien des fumées toxiques comme toute pollution. Il ne faut pas dire aux gens qu'il n'y a pas de risque", déclare-t-il. " Il ne faut pas rester sous le vent des fumées." En clair la préfecture a minimisé les risques de cet accident industriel.

La préfecture avait déclaré qu'il ne s'agissait pas de toxicité aiguë. Ce même capitaine nous permet de comprendre ce concept de toxicité aiguë qui nous était étranger. " La toxicité aiguë, c'est vous rentrez dans un nuage d'ampleur, vous respirez, vous mourrez immédiatement". Effectivement, on en est pas là. Mais entre ça et l'absence totale de risque il y a beaucoup d'étapes intermédiaires.

franceinfo: TV RADIO ELITE

Incendie à Rouen : "C'est pas de la toxicité aiguë, mais "il ne faut pas dire aux gens qu'il n'y a pas de risque", selon le colonel des pompiers



Par FranceInfo - Radio France
Mis à jour le 26/09/2019 à 12:09 - publié le 26/09/2019 à 12:09

👍 559

133 commentaires · 3,1 K partages

Un terrain propice aux rumeurs et aux fausses informations.

Les informations officielles mises en doute sur le web.

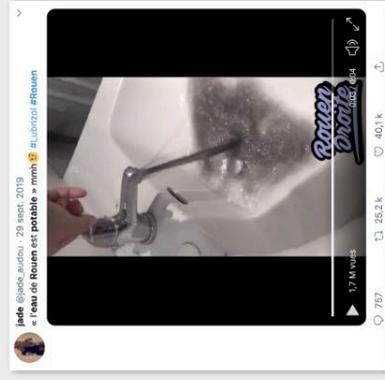
Ainsi, dès le 26 septembre, des publications remettant en cause la version des autorités ont circulé, sur Twitter comme sur Facebook. Les termes de **#MensongedEtat** (5 000 tweets et retweets en 7 jours), les exemples de **Tchernobyl** (20 000 tweets) ou de la pollution au plomb consécutive à l'incendie de Notre-Dame-de-Paris ont été utilisés pour appuyer ces accusations.

Ces questionnements se sont parfois effectués sur la base de vidéos ou de documents trompeurs, voire falsifiés :

Des photos et vidéos montrant une eau courante à la couleur noire ont connu une circulation virale (1,7 million de vues). Les démentis de la Préfecture, de la Métropole et de l'ARS ont par la suite été relayés par des médias de vérification des faits ([Libération](#), [AFP Factuel](#)).

Un faux communiqué présenté comme émanant de l'ARS Hauts-de-France et de la Préfecture du Nord a été mis en circulation de manière malveillante au sein de groupes Facebook, provoquant une réaction rapide du Préfet de Seine-Maritime via [France Bleu](#).

Parmi les autres **infox** relevées par [Le Monde](#) : de fausses informations sur l'arrêt de la mesure de la qualité de l'air, des photos décontextualisées d'oiseaux morts, la vidéo d'une fausse explosion ou encore un faux témoignage d'un "technicien de laboratoire" [partagé](#) à plus de 4 000 reprises sur des groupes Gilets Jaunes.



Partage d'un extrait vidéo de BFM TV par la page La Vraie Démocratie : plus d'un million de vues et 30 000 partages.



Faux communiqué de presse diffusé sur les réseaux sociaux

ANNEXE 6
TABLEAU DE RÉPARTITION DES CSS ET S3PI PAR DÉPARTEMENTS

Dépt	nom dépt	Région	Nombre de commissions locales CSS	Nombre de SPPPI
01	Ain	AURA	12	
02	Aisne	Haut de France	12	
03	Allier	AURA	20	
04	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	8	
05	Hautes-Alpes	PACA	4	
06	Alpes-Maritimes	PACA	14	
07	Ardèche	AURA	2	
08	Ardennes	Grand est	4	
09	Ariège	Occitanie	4	
10	Aube	Grand est	6	
11	Aude	Occitanie	11	
12	Aveyron	Occitanie	8	
13	Bouches-du-Rhône	PACA	62	1
14	Calvados	Normandie	16	
15	Cantal	AURA	5	
16	Charente	Nouvelle Aquitaine	14	
17	Charente-Maritime	Nouvelle Aquitaine	18	
18	Cher	Centre Val de Loire	15	
19	Corrèze	Nouvelle Aquitaine	5	
21	Côte-d'Or	BFC	5	
22	Côtes d'Armor	Bretagne	13	
23	Creuse	Nouvelle Aquitaine	5	
24	Dordogne	Nouvelle Aquitaine	9	
25	Doubs	BFC	14	
26	Drôme	AURA	20	
27	Eure	Normandie	55	
28	Eure-et-Loir	Centre Val de Loire	9	
29	Finistère	Bretagne	16	
2A	Corse-du-Sud	Corse	8	
2B	Haute-Corse	Corse	8	
30	Gard	Occitanie	15	
31	Haute-Garonne	Occitanie	19	
32	Gers	Occitanie	5	
33	Gironde	Nouvelle Aquitaine	17	1
34	Hérault	Occitanie	24	
35	Ille-et-Vilaine	Bretagne	20	
36	Indre	Centre Val de Loire	10	
37	Indre-et-Loire	Centre Val de Loire	9	
38	Isère	AURA	59	1
39	Jura	BFC	5	
40	Landes	Nouvelle Aquitaine	19	
41	Loir-et-Cher	Centre Val de Loire	16	
42	Loire	AURA	9	
43	Haute-Loire	AURA	9	

44	Loire-Atlantique	Pays de la Loire	17	1
45	Loiret	Centre Val de Loire	28	
46	Lot	Occitanie	11	
47	Lot-et-Garonne	Nouvelle Aquitaine	18	
48	Lozère	Occitanie	4	
49	Manne-et-Loire	Pays de la Loire	24	
50	Manche	Normandie	5	
51	Marne	Grand est	21	
52	Haute-Marne	Grand est	1	
53	Mayenne	Pays de la Loire	21	
54	Meurthe-et-Moselle	Grand est	13	
55	Meuse	Grand est	15	
56	Morbihan	Bretagne	13	
57	Moselle	Grand est	28	
58	Nièvre	BFC	14	
59	Nord	Haut de France	33	2
60	Oise	Haut de France	52	
61	Orne	Normandie	18	
62	Pas-de-Calais	Haut de France	44	1
63	Puy-de-Dôme	AURA	26	
64	Pyrénées-Atlantiques	Nouvelle Aquitaine	18	2
65	Hautes-Pyrénées	Occitanie	6	
66	Pyrénées-Orientales	Occitanie	5	
67	Bas-Rhin	Grand est	18	1
68	Haut-Rhin	Grand est	9	
69	Rhône	AURA	25	1
70	Haute-Saône	BFC	13	
71	Saône-et-Loire	BFC	21	
72	Sarthe	Pays de la Loire	11	
73	Savoie	AURA	18	
74	Haute-Savoie	AURA	12	
75	Paris	IdF		
76	Seine-Maritime	Normandie	22	1
77	Seine-et-Marne	IdF	60	
78	Yvelines	IdF	12	1
79	Deux-Sèvres	Nouvelle Aquitaine	19	
80	Somme	Haut de France	17	
81	Tarn	Occitanie	22	
82	Tarn-et-Garonne	Occitanie	6	
83	Var	PACA	12	
84	Vaucluse	PACA	14	
85	Vendée	Pays de la Loire	25	
86	Vienne	Nouvelle Aquitaine	13	
87	Haute-Vienne	Nouvelle Aquitaine	18	
88	Vosges	Grand est	8	
89	Yonne	BFC	24	

90	Territoire de Belfort	BFC	4	
91	Essonne	IdF	18	
92	Hauts-de-Seine	IdF	4	
93	Seine-St-Denis	IdF	6	
94	Val-de-Marne	IdF	6	
95	Val-D'Oise	IdF	21	
971	Guadeloupe	Guadeloupe	4	
972	Martinique	Martinique	8	
973	Guyane	Guyane	4	1
974	La Réunion	Réunion	8	
976	Mayotte	Mayotte		
Total			1555	14

ANNEXE 7
RAPPEL DE LA CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

Gestion de l'événement de Lubrizol

Journée du jeudi 26 septembre 2019

GDH	Média	Objet	Origine	Destinataires
0242	portail	Première intervention SP	CODIS 76	COGIC
0318	TPH	CR de la zone au niveau national, pas de notion d'événement dramatique	COZ Ouest	COGIC
0448	TPH	CR du DDSIS 76 avec notion de montée en puissance et nécessité d'anticipation	DD SIS76	COGIC
0501	mail	Message d'alerte	COGIC	Autorités DG
0525	mail	Activation du PPI	SIDPC76	COGIC
0535	sms	Passage COGIC en niveau 1 bis	COGIC	Autorités DG
0545	TPH	Engagement du véhicule d'identification et de prélèvement	COGIC	Ast. GMNT
0638	sms	Passage COGIC en niveau 2	COGIC	Autorités DG
0640	TPH	Engagement de moyens extra-zonaux (BSPP, 78, 95, 60, 80)	COGIC	COZ P et N
0912	mail	Engagement de moyens extra-zonaux et nationaux	COGIC	COZ concernés
0930	TPH	Arrivée du véhicule d'identification et de prélèvement sur les lieux	GMNT	COGIC
1002	mail	Envoi de la simulation de dispersion des fumées par MF	COGIC	COZ Nord
1055	TPH	FEU CIRCONSCRIT	CODIS 76	COGIC
1300	écran	FEU MAITRISE	CODIS 76	COGIC
1500	TPH	FEU ETEINT	CODIS 76	COGIC
1630	écran	Levée des mesures de confinement, 4 campagnes de mesures effectuées sur 26 points de mesure : résultats nuls	COD 76	Tous acteurs
1900	écran	Panache de 22 km sur 6 km	COD 76	Tous acteurs
1904	TPH	Désengagement de tous les moyens extra-zonaux sauf nationaux	COD 76	COGIC
2339	mail	Réception relevés de mesures	VDIP U1	COGIC

Du vendredi 27 septembre au mercredi 23 octobre

Date Heure	Média	Objet	Origine
27/09 0800	Portail ORSEC	Premier bilan victimaire consolidé	SIDPC 76
28/09 0830	écran	Refroidissement des fûts endommagés, opération de longue durée de mise en surfûts, poursuite des mesures de pollution	SIDPC 76
28/09 1630	écran	Aucune pollution mesurée MINSANTE et MINENV se déplacent sur les lieux	SIDPC 76
28/09 1746	Portail ORSEC	Arrêté préfectoral relatif à des restrictions sanitaires de mise sur le marché de productions alimentaires	SIDPC 76
30/09 1600	Portail ORSEC	Réunion cellule post accidentelle (ARS/DDTM/DREAL/ATMO/DDPP/SDIS)	SIDPC 76
01/10 2014	Portail ORSEC	CP sur la mise en place d'une cellule de soutien psychologique (ARS)	SIDPC 76
02/10 1518	Portail ORSEC	Activation d'un numéro vert de réponse téléphonique national	SIDPC 76
02/10 1928	Portail ORSEC	Deuxième arrêté préfectoral relatif à des restrictions sanitaires de mise sur le marché de productions alimentaires	SIDPC 76
07/10 1302	Portail ORSEC	Départ des derniers moyens du SDIS à 19h00 Levée du PPI à 19h00	SIDPC 76
08/10 0929	Portail ORSEC	Mise en place le lundi 7 octobre de la cellule départementale de crise agricole	SIDPC 76
14/10	Portail ORSEC	Levée de la restriction sanitaire de mise sur le marché du lait	SIDPC 76
22/10	Site de la préfecture	CP sur la qualité de l'eau du robinet	SIDPC 76
23/10	internet	Début des opérations destinées à traiter et enlever les fûts	AFP

Dernière réunion de Suivi Accident Lubrizol en date du mardi 22 octobre 15h (Dir Cab 76, DDPP, SIRACEDPC, SAMU, SDIS, SRDCI, SECHE, Normandie Logistique, DDSP, DIRECCTE, ARS, Lubrizol, ATMO Normandie).

Source : Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 2 juin 2020, la commission d'enquête a examiné le rapport de la commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen.

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons entamé nos travaux, le 22 octobre dernier, avec l'audition du PDG de Lubrizol, que nous avons rapidement enchaînée avec une visite sur le site de Rouen. Nous avons entendu, au total, près de 80 personnes. Nous devions rendre notre rapport au début du mois d'avril, au terme des six mois de travaux qui nous étaient impartis, mais nous avons obtenu, dans le cadre de la loi d'urgence sanitaire, une prorogation de ce délai de deux mois, prorogation s'étant révélée fort utile.

Je tiens à remercier nos deux rapporteurs pour leur travail de grande qualité, en particulier leurs efforts pour réunir un maximum d'informations. Nous avons notamment procédé à une consultation en ligne des élus locaux, ayant confirmé le manque d'information dont ces derniers souffrent – nous avons pu le percevoir auprès des élus de Rouen, mais aussi auprès de ceux que nous avons rencontrés à l'occasion d'un déplacement dans le département du Rhône.

Le rapport comprend une analyse tout à fait inédite du traitement de l'incendie dans les médias et de sa perception dans les réseaux sociaux. Nous avons souhaité que cette étude, menée par la direction de la communication du Sénat, figure en annexe, car elle met en exergue le fossé existant entre la parole publique et le message perçu par les citoyens.

D'une manière générale, sans entrer dans le détail de la présentation du rapport, l'élément saillant dans nos constats est la mauvaise circulation de l'information. J'entends par là : l'information sur les conduites à tenir et les risques présentés par les installations industrielles, y compris les plus dangereuses d'entre elles – les industries Seveso ; l'information sur la nature des produits stockés – un questionnaire adressé à tous les préfets a montré que la situation qui nous avait surpris à Rouen, à savoir que l'on ne savait pas quels produits étaient stockés sur le site de Lubrizol, se retrouvait dans la plupart des départements – ; l'information sur les contrôles effectués par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et les suites données à ces contrôles. Si les élus, comme je l'ai dit, sont dans l'ignorance de certaines informations, il est tout aussi invraisemblable que les services de l'État ne s'assurent pas de la correction en bonne et due forme des dysfonctionnements mis à jour lors des contrôles.

Avant de laisser la parole à nos rapporteurs, je rappellerai quelques éléments de procédure.

Lorsqu'une commission d'enquête a été constituée, l'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport. Par conséquent, si nous adoptons ce rapport ce soir, il ne pourra être présenté à la presse qu'à l'issue du délai prévu pour une éventuelle demande de comité secret. Cela nous impose de ne pas nous exprimer avant jeudi matin.

Je vous rappelle également que l'article 226-13 du code pénal prévoit des peines d'emprisonnement si vous venez à divulguer, dans les vingt-cinq années à venir, une information relative à une partie non publique de nos travaux.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Le rapport de la commission d'enquête est l'aboutissement d'un travail très riche, que nous avons conçu ensemble. Je tiens à vous en remercier, toutes et tous.

Nous allons, avec Nicole Bonnefoy, vous présenter nos principales conclusions et formuler un ensemble de recommandations.

Nous ne reprendrons pas en détail le rapport, très complet, préférant recueillir vos commentaires et observations. En revanche, nous vous présenterons une nouvelle version de quelques pages relatives au suivi sanitaire : nous avons profité des deux derniers mois pour travailler sur ce dossier et avons ainsi obtenu, très récemment, des éléments de la part du préfet de Seine-Maritime, de Lubrizol, de Santé publique France et de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris).

Pour commencer, quelques mots sur la gestion de l'incendie de l'usine Lubrizol, plus exactement de certaines de ses installations et de l'entreprise Normandie Logistique.

Je ne ferai aucune révélation sur l'origine de l'incendie. Notre rôle n'est pas de traiter cette question ; nous attendrons donc les conclusions de l'enquête judiciaire en cours. En revanche – c'est la première observation tirée de nos travaux –, nous nous félicitons qu'il n'y ait eu ni mort ni blessé au sein des forces d'intervention, comme de la population. Avec près de 10 000 tonnes de produits chimiques parties en fumée, le bilan aurait pu être plus lourd !

Au-delà de ce constat immédiat, prouvant l'efficacité de notre système d'intervention, notre rapport relève d'emblée de nombreuses zones d'ombre.

Sur le plan technique, nous sommes nombreux à avoir été frappés des difficultés rencontrées par les équipes d'intervention. Alors que Lubrizol remplissait toutes les conditions requises en termes de capacités d'extinction des incendies, le colonel Jean-Yves Lagalle, directeur du Service

départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime (SDIS 76), nous a expliqué que les services avaient, par moments, manqué d'eau et que tout s'était bien passé grâce à la contribution, sur la base d'une mutualisation informelle, d'autres exploitants. Nous vous proposerons de formaliser cette bonne pratique.

Sur un plan plus général, la méthode retenue par le préfet témoigne d'un manque de préparation et de prévision. Pour reprendre l'expression d'un de nos interlocuteurs, « le premier mort, c'est le plan ». Encore fallait-il en avoir un, ce qui était loin d'être le cas le 26 septembre ! Je pense, notamment, aux informations partielles communiquées aux élus, aux messages adressés à la population et à tous ceux qui auraient dû se faire le relais de la parole publique.

Devant nous, le préfet a insisté sur l'urgence de mettre en place un système efficace de communication, le *cell broadcast* ou diffusion cellulaire, pour employer une terminologie française, système déjà préconisé par le Sénat en 2010. On peut attendre de cet outil qu'il comble certaines lacunes, mais ce n'est pas ce qui fera primer la parole publique sur les fausses informations diffusées sur les réseaux sociaux. Pour les contrer, il faut effectivement une réponse en temps réel, par une présence sur ces réseaux sociaux avec une stratégie de communication préalablement établie.

Autre défaillance dans la gestion de la crise, la multiplication des prises de parole des membres du Gouvernement, sur laquelle notre rapport livre une analyse très détaillée. Il n'est pas de bonne méthode d'employer des termes techniques comme « absence de toxicité aiguë » quand on s'adresse au public : comment demander aux personnes qui se trouvent alors sous le nuage de fumée de ne pas en déduire qu'il y a bien toxicité, moyenne ou faible ?

Après la cacophonie des premiers jours, le Gouvernement a créé une instance d'information et de concertation : le comité pour la transparence et le dialogue. Mais promettre la transparence la plus absolue, c'est laisser penser qu'elle pourrait n'être que relative !

À vouloir rassurer plutôt que d'informer, les pouvoirs publics ont pris le risque d'entretenir l'anxiété de la population, et ce d'autant que les relais naturels de la parole publique ont été négligés.

Accident ou catastrophe n'ont que faire des limites administratives. C'est pourquoi les élus doivent être associés très en amont à la gestion de crise. C'est vers eux que les habitants, inquiets et alertés par les réseaux sociaux, se tournent. Nous ne demandons pas qu'ils soient au cœur de l'action, mais il importe qu'ils ne se retrouvent pas démunis face aux attentes des habitants.

De même, la communication de crise doit pouvoir s'appuyer sur les relais essentiels que sont les professionnels de santé : médecins de ville,

pharmaciens, infirmiers, tous intervenants à domicile. Ce sont eux qui, par définition, sont en première ligne.

Le manque d'information a été confirmé par notre consultation en ligne et les propos des élus rencontrés à Rouen et dans le Rhône. Ces derniers sont largement tenus à l'écart de la politique de prévention des risques industriels. Renouer le fil du dialogue pour une meilleure coordination avec l'État constitue donc l'un des axes majeurs de nos recommandations. Il est anormal que les maires ne soient pas associés au déroulement des exercices menés en application des plans particuliers d'intervention (PPI), ainsi qu'aux leçons qui en sont tirées.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Aussi incroyable que cela puisse paraître, souvent les services de l'État chargés du contrôle des installations classées, voire les industriels eux-mêmes ne savent pas exactement quels produits sont stockés ni leur localisation.

Nombre de nos interlocuteurs se sont interrogés sur la nature des « effets cocktail », c'est-à-dire le mélange de substances qui a pu être dégagé durant l'incendie et ses possibles effets secondaires dangereux. Cela a été dit, ce sont 10 000 tonnes de produits chimiques qui sont parties en fumée : ne pas connaître la nature exacte de ces substances peut s'entendre, mais l'usine Lubrizol fabriquant des lubrifiants, on aurait dû, au moins, en avoir une idée. Qu'il n'en soit pas ainsi est tout de même difficile à comprendre... Et c'est sans compter les matériaux contenus dans les bâtiments ayant brûlé, à commencer par le fibrociment du toit de l'un d'entre eux.

Dès le 2 octobre, la ministre de la transition écologique et solidaire a adressé aux préfets une instruction relative aux premières mesures à prendre à la suite de l'accident. Nous avons écrit à tous les préfets de France pour connaître les suites apportées à cette instruction et les enseignements qu'ils en tiraient. Tous ne nous ont pas répondu, mais le cas de Lubrizol, c'est clair, n'est pas isolé : les exploitants, en général, ne savent pas exactement ce qu'il y a chez eux !

Nous n'éviterons jamais les accidents industriels – d'ailleurs, plusieurs incendies spectaculaires ont eu lieu en France ou à l'étranger depuis le 26 septembre dernier –, mais chaque incident majeur doit nous permettre de progresser. Je propose donc d'obliger les exploitants à tenir à la disposition de l'administration, en temps réel, l'état et la localisation exacts de leurs stocks. Cette obligation doit également s'appliquer à toutes les entreprises situées à proximité immédiate d'un site Seveso.

Autre préconisation tombant sous le sens, l'administration doit s'assurer que ses recommandations sont bien mises en œuvre par les industriels, en particulier en cas de manquements constatés. Il ne s'agit pas de faire peser des contraintes supplémentaires sur les entreprises, mais de « tordre le cou » à ce qui est perçu comme une forme de mansuétude ou d'inertie de la part des services chargés du contrôle des sites classés.

En début d'année, à la suite d'un premier rapport d'inspection, la ministre de la transition écologique et solidaire a en outre défini un premier plan d'action, avec un objectif ambitieux : une augmentation de 50 % du nombre des contrôles des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) d'ici à 2022. D'évidence, cet objectif ne pourra pas être atteint à effectifs constants.

Je préconise par ailleurs que cette volonté se traduise par un contrôle des ICPE déclarées à proximité immédiate des sites Seveso. Le cas de Normandie Logistique en illustre parfaitement la nécessité.

Dans la droite ligne de cette recommandation, vous trouverez dans le rapport des éléments relatifs au renforcement de l'encadrement des activités de logisticien et de la sous-traitance des activités dangereuses, avec, notamment, une limitation à trois des niveaux de sous-traitance.

Enfin, dans le même esprit, certains maires que nous avons rencontrés dans le Rhône ont souligné l'incohérence du régime juridique des gares de triage, sorte de *no man's land* au milieu des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

Dans son propos liminaire, le président a insisté sur un élément essentiel, la circulation de l'information, et Mme Bonfanti-Dossat a souligné combien les élus et professionnels de santé s'étaient sentis laissés à l'écart de la gestion de crise. Pour améliorer la politique de prévention des risques industriels, il faut donc aussi intensifier les échanges d'information.

Il faut par ailleurs poursuivre les actions mises en œuvre pour minimiser les conséquences des accidents, en particulier à travers les mesures destinées à aider les communes et les ménages.

Nous proposons que les plans communaux de sauvegarde (PCS) soient élaborés au niveau intercommunal dans les territoires peu denses ou lorsque l'existence d'un risque majeur commun le justifie. L'État pourrait également apporter son expertise technique aux communes pour les élaborer.

En matière de travaux, il faut proroger le crédit d'impôt en faveur des ménages qui réalisent des aménagements en lien avec un PPRT, mais aussi instituer un mécanisme d'avance aux particuliers, dont beaucoup ne paient pas d'impôt sur le revenu.

Tous ces éléments contribueront à diminuer la fréquence des accidents et les dommages causés. Mais cette politique de prévention ne peut pas grand-chose sans une véritable volonté de prévision. À ce titre, il est fondamental de créer une culture du risque industriel dans notre pays.

Je n'aurais certainement pas présenté les choses de la même manière voilà quelques semaines. J'aurais sans doute insisté sur le risque terroriste et les politiques mises en place depuis plusieurs années autour de cette question, comme les séances de mise à l'abri pratiquées dans les

établissements scolaires. Mais, au cours des dernières semaines, nous avons appris à vivre avec une autre sorte de menace, un risque sanitaire majeur, et à y faire face de manière individuelle et collective. Toutes proportions gardées, nous ne sommes pas éloignés de notre sujet ; nous avons ainsi dû, avec Mme Bonfanti-Dossat, revoir notre copie sur le confinement, la loi d'urgence sanitaire ayant conduit à l'inscription dans le code de la santé publique de dispositions précises, assorties d'un régime de sanctions. La comparaison s'arrête là, mais, clairement, une culture du risque, cela s'apprend.

Nous proposons donc d'inscrire la formation aux risques industriels dans le code de l'éducation. Un enseignement dédié à la sécurité y figure déjà, qui pourrait servir de modèle.

De même, il faut organiser régulièrement et inopinément des exercices grandeur nature, associant la population. Les enquêtes de terrain confirment les retours des élus rencontrés : il faut mettre des outils pédagogiques à la disposition de la population et vérifier régulièrement l'assimilation des conduites à adopter. La recette est connue : c'est la « journée à la japonaise », relevant de la même philosophie qu'une de nos recommandations adressées aux industriels, celle qui consiste à organiser des exercices hors heures ouvrées, quand les personnels sur site sont moins nombreux.

Corollaire de cette politique d'appropriation du risque industriel, il faut réformer nos mécanismes de concertation et d'information du public. Nous avançons ainsi dans le rapport des propositions pour renforcer le dynamisme des structures existantes, souvent méconnues.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Le suivi sanitaire des populations exposées aux conséquences de l'incendie est un axe essentiel de nos recommandations. C'est, depuis le départ, le point le plus sensible et la situation, loin de s'éclaircir, se complique au fil du temps. Ayant reçu encore récemment des éléments nouveaux, nous vous avons fait distribuer quelques pages complétées du projet de rapport.

J'ai déjà mentionné la cacophonie des interventions ministérielles. En matière sanitaire, les intervenants sont multiples et chacun recueille des données dans sa sphère de compétences. Il est donc très difficile de dégager une vue d'ensemble.

Cela a été particulièrement vrai au cours des premiers jours ayant suivi l'accident. Si, comme l'a indiqué Nicole Bonnefoy, la Dreal ignore quelles substances ont brûlé ou se sont dégagées de l'incendie, ce n'est pas l'agence régionale de santé (ARS) qui va le savoir ! Rendre ces données accessibles en temps réel est donc une première étape.

Sur le fond, je distinguerai l'impact sanitaire immédiat et le suivi de long terme.

S'agissant du court terme, les premiers résultats ont été rassurants, tant pour les professionnels exposés, qui n'étaient pas toujours correctement équipés, que pour les personnes habitant sous le nuage de fumée.

En revanche, le suivi de long terme soulève de vraies difficultés.

Sur le plan de la politique de santé, le manque de volonté est manifeste. Au cours de son audition, l'épidémiologiste Émilie Counil a estimé que le point de vue défendu par Santé publique France, l'ARS et Mme Buzyn, selon lequel « il faudrait savoir ce que l'on cherche pour chercher », pouvait être mis en débat dans ces circonstances exceptionnelles. En clair, si on attend des certitudes scientifiques pour lancer des enquêtes de santé, on n'avancera pas. Dans d'autres domaines, comme les effets supposés des ondes électromagnétiques, l'incertitude n'a pas empêché le déroulement d'enquêtes.

Les résultats d'une pré-étude réalisée par Santé publique France l'hiver dernier vont d'ailleurs dans le même sens. Ils mentionnent « une forme de stress latente, se cristallisant autour d'inquiétudes relatives aux effets de l'accident à court et long termes et, particulièrement, aux potentiels risques de cancer ».

L'absence de conclusion tangible des différentes mesures effectuées depuis l'incendie ne contribuera pas à rassurer la population, d'autant que le laboratoire chargé par Lubrizol de pratiquer les prélèvements de sols a égaré les échantillons prélevés pour les Hauts-de-France.

Nous avons voulu faire le point avec Santé publique France avant de conclure nos travaux. Dans un courrier du 25 mai 2020, sa directrice générale reconnaît implicitement le caractère inexploitable des données recueillies jusqu'ici au titre de la surveillance environnementale. Évoquant des éléments d'information très nombreux et des formats de restitution variés, elle juge indispensable, « pour que Santé publique France puisse utiliser les informations disponibles », que « ces données soient structurées dans une base de données, [susceptible de] pouvoir alimenter un système d'information géographique permettant de superposer au panache de l'incendie l'ensemble des prélèvements réalisés et de restituer de manière visuelle l'ensemble des éléments permettant d'apprécier l'impact de cet incendie ». La réalisation de cette base de données aurait à ce jour fait l'objet d'une demande adressée par Santé publique France à l'Ineris, lequel, interrogé par nos soins la semaine dernière, nous a indiqué que la phase de collecte des données était encore inachevée.

En définitive, et même s'il faut tenir compte des retards engendrés par la crise sanitaire, un an après l'incendie, l'enquête de santé commencera à peine et les pouvoirs publics ne seront pas en mesure d'apporter aux habitants des éléments précis sur les conséquences sanitaires à long terme de l'accident. C'est pourquoi, au-delà des évolutions d'organisation mentionnées dans le rapport, nous demandons la création de deux registres

de morbidité, l'un relatif aux cancers généraux, l'autre aux malformations congénitales.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Pour terminer, j'évoquerai l'indemnisation des populations touchées par l'incendie.

Vous connaissez tous le principe général du « pollueur-payeur ». Dans le cas de Lubrizol, son PDG a exprimé la volonté que son entreprise redevienne un « bon voisin », un « membre à part entière de la communauté ».

Avec l'assentiment de l'État, celle-ci a mis sur pied deux fonds d'indemnisation, l'un destiné aux agriculteurs, l'autre aux entreprises et collectivités impactées par l'incendie. Cette solution, originale, a un mérite – permettre une indemnisation rapide des dommages subis – et un inconvénient majeur – interdire toute action judiciaire ultérieure contre Lubrizol –, sauf, semble-t-il, pour les agriculteurs.

La situation des particuliers est plus délicate : si les préjudices peuvent paraître faibles, ils ne le sont pas forcément pour des ménages modestes et ont, en tout état de cause, un caractère hautement symbolique. Nous souhaitons donc que ces derniers ne subissent aucune franchise, tout comme nous proposons que puisse être adoptée l'action de groupe.

Les relations entre Lubrizol et son environnement sont encore loin d'être rétablies. Les résultats très récents de l'enquête menée par l'association Rouen Respire montrent une grande inquiétude, logique après un tel événement et au sortir de plusieurs semaines de confinement. L'entreprise a fourni des efforts, notamment pour poursuivre la « remédiation », c'est-à-dire la remise en état du site, y compris pendant le confinement, et ses efforts ont été salués par tous. Elle a formulé une nouvelle demande de reprise d'activité pour les secteurs n'ayant pas été touchés par l'incendie, une reprise qui s'accompagne d'une réduction très sensible des stocks de produits sur site, avec un accent désormais mis sur le « juste à temps ». Compte tenu de la période de réserve, l'examen pour avis de cette demande ne pourra intervenir qu'au début du mois de juillet ; le projet de rapport a été modifié en ce sens.

Si nous n'avons pas à nous prononcer sur cette reprise, il est pleinement de notre rôle de dire que l'industrie française est bien trop fragile pour lui « en rajouter », mais que cet accident doit nous conduire à mettre en place tous les instruments pour ne plus subir.

M. Hervé Maurey, président. – Je remercie les rapporteurs pour ce travail très complet et de grande qualité.

M. Jérôme Bignon. – Je vous remercie, mesdames les rapporteurs, pour votre travail, complet et passionnant, qui mérite encore un certain nombre de relectures pour pouvoir apprécier l'ensemble des suggestions de fond, formulées avec beaucoup de pertinence.

Je constate, avec vous, qu'il faudra encore compléter certains points, au vu des révélations, stupéfiantes, qui vous ont été faites. Nous n'avons pas encore fini d'entendre parler de cette affaire !

J'ai souhaité m'intéresser à cet accident, non seulement pour son importance et pour le fait qu'il créait un préjudice environnemental sur lequel un travail avait déjà été mené dans le cadre de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, mais aussi, et surtout, parce que, en qualité de voisin de Rouen et de la Normandie, on a un peu le sentiment qu'il en va de Lubrizol comme du nuage de Tchernobyl. Ce dernier s'était arrêté au Rhin ; les conséquences de l'incendie de Lubrizol se seraient arrêtées, de la même manière, à la Bresle, petit fleuve côtier séparant la Normandie des Hauts-de-France et dont j'habite moi-même les rives.

C'est un sujet important, notamment parce que les Normands ont la chance, mais aussi la responsabilité de disposer de deux centrales nucléaires, Penly et Paluel. Compte tenu de la direction des vents dominants dans cette région, les Hauts-de-France sont très rapidement impactés par tout ce qui peut se passer sur leur territoire...

Or, durant les premières heures et les premiers jours ayant suivi l'accident de Lubrizol, il ne semble pas y avoir eu de conversation suivie entre le préfet de Normandie et ses homologues des départements de la Somme, de l'Aisne ou du Nord. Le directeur de l'ARS de Caen n'a pas plus cherché, à ma connaissance, à joindre son collègue de Lille. On a commencé à s'émouvoir des voisins uniquement lorsque les agriculteurs de ces départements se sont aperçus que la suie avait souillé leurs terres et les jardins.

J'ai lu attentivement le rapport, et le retour sur cette problématique du voisinage, des riverains de l'autre berge de la Bresle, n'est pas à la hauteur de ce que j'espérais.

Aucun registre épidémiologique n'a été prévu dans la Somme. Or les composants présents dans la suie peuvent avoir des conséquences sur la qualité des terres cultivables ou la santé des Picards ou des gens du Nord - M. Xavier Bertrand, qui est prompt à se fâcher, ne s'est pas assez occupé des cultivateurs de sa région !

Il me semblait donc nécessaire de faire ce rappel à l'occasion de la présentation du rapport.

M. Ronan Dantec. - Ce rapport est très riche et contient de nombreux éléments très intéressants. Le manque de suivi sanitaire est stupéfiant et nos rapporteuses ont raison de le souligner.

Vous considérez cependant que la crise a été bien gérée ; vous évoquez « l'efficacité de l'État » et vous employez même le terme de « succès ». J'aurais pourtant plutôt tendance à dire que l'on a eu de la

chance ! Il s'agissait d'un feu d'hydrocarbures sans risque de toxicité aiguë. On a réussi à trouver des moyens pour éteindre l'incendie grâce à une mutualisation avec d'autres entreprises, mais cela n'avait jamais été prévu... C'est pourquoi je ne comprends pas pourquoi vous êtes si bienveillantes à l'égard de l'État et de la métropole. Chacun se souvient de l'audition de son président. Lorsque nous nous étions rendus sur place, nous avons posé la question de l'eau, mais ce sujet ne figure pas dans le rapport ; on ne sait donc pas si la métropole en avait suffisamment.

De même, la décision de l'État de ne pas demander aux gens de se mettre à l'abri est discutable. L'alerte a été donnée à 7 h 51 : c'est trop tard, car, à cette heure, de nombreux élèves sont déjà en route pour l'école. On peut aussi déplorer les difficultés de coordination avec la métropole, car celle-ci, à la différence de Nantes, n'a pas de structure permanente de gestion des crises. Votre bienveillance m'étonne donc un peu.

De même, vous formulez des propositions, mais il me semble que le ton aurait pu être plus ferme et prescriptif.

La dimension intercommunale aurait aussi mérité d'être plus développée. Le rapport ne comporte que quelques lignes sur les plans intercommunaux de sauvegarde (PICS). Vous soulignez, certes, la nécessité d'un renforcement de l'intercommunalité en zone rurale, mais il me semble que c'est d'abord dans les zones urbaines que l'intercommunalité est cruciale en période de crise pour gérer les transports, les grands services urbains, etc. L'accident révèle le rôle central des métropoles, les communes ne sont pas assez armées pour y faire face seules.

M. Pascal Martin. - L'accident n'a pas fait de victimes. Cela ne veut pas dire pour autant que les conséquences sanitaires, environnementales ou économiques sont négligeables, mais il faut le souligner. C'est pourquoi j'aurai un point de vue un petit peu différent de celui de M. Dantec. J'étais sur place dès 11 heures du matin. Il faut saluer l'efficacité du SDIS, des services qui sont intervenus et le travail remarquable des salariés de Lubrizol...

M. Ronan Dantec. - C'est vrai.

M. Pascal Martin. - Ils ont évité une catastrophe. En douze heures, le feu a été maîtrisé. Les services de gendarmerie, de police ou de police municipale ne sont toutefois pas assez équipés. Ils ont été engagés très rapidement, mais ils n'avaient pas les équipements adéquats pour se protéger.

La prévention et la prévision constituent un tout. C'est pourquoi je vous propose de modifier le titre dans ces termes : *Les risques industriels : prévenir et prévoir pour ne plus subir*. Il ne suffit pas de prévenir. Le système d'alerte et les moyens en eau relèvent de la prévision.

En définitive, ce qui a surtout fait cruellement défaut, c'est une politique du risque. À la différence du Havre, la métropole de Rouen ne mène pas de politique de prévention du risque, associant les pouvoirs publics, les industriels et les populations.

Les PICS sont, certes, prévus dans la loi, mais M. Dantec a raison à cet égard : ils sont surtout pertinents en milieu urbain. Les pouvoirs de police appartiennent au maire et au préfet et ne se délèguent pas. Si le président d'une intercommunalité veut élaborer un tel plan, il doit associer tous les maires. En l'espèce, il a manqué une direction de la prévention et de la prévision des risques. Or le département de la Seine-Maritime est celui qui compte le plus d'installations classées sur son territoire en France. Il est donc essentiel que la métropole de Rouen se dote d'une telle direction avec des effectifs adéquats pour faire face à ce genre de situation.

Les exercices de sécurité sont fréquents dans les établissements recevant du public, mais ils le sont beaucoup moins dans les installations classées. Je propose que ces exercices, qui coûtent cher, soient aussi pris en charge, en partie, par les industriels.

Je tiens à vous féliciter pour votre rapport. Je n'y trouve pas de mansuétude excessive à l'égard de l'État. Les autorités ne peuvent informer la population et les élus que si elles sont informées. Il n'est pas normal que le préfet n'ait pas eu connaissance des produits stockés dans l'usine. Il faut donc obliger les industriels à donner aux pouvoirs publics, en temps réel, la liste des produits qu'ils conservent.

Mme Céline Brulin. - À mon tour de saluer le travail réalisé par nos rapporteuses, qui est fidèle à ce que nous avons entendu durant nos auditions. Devions-nous nous focaliser uniquement sur cet accident ou bien devions-nous élargir le sujet à tous les sites industriels pour faire des préconisations à portée générale ? Le rapport a su trouver le bon équilibre à cet égard.

Il me semble toutefois que l'ARS est beaucoup moins bien traitée que la préfecture dans ce rapport. De même, on ne peut pas dire que cet accident a été bien géré, sinon nous n'aurions pas créé de commission d'enquête ! L'essentiel est d'en tirer les leçons et ce rapport y parvient plutôt bien.

Je n'adhère pas au parallèle tel qu'il est formulé par nos rapporteuses entre l'affaire Lubrizol et la crise du Covid-19. Dans un cas, les pouvoirs publics n'auraient pas demandé aux populations de se protéger et celles-ci en auraient conçu une défiance à l'égard de la parole publique, tandis que, dans l'autre cas à l'inverse, au début de la crise, l'État aurait demandé aux gens de se protéger, mais ceux-ci auraient eu du mal à le suivre. Si l'on peut dresser un parallèle, il doit plutôt reposer sur le constat que l'État s'est défait de beaucoup de moyens et de personnels qui lui permettaient d'agir. Il y a encore peu, les préfectures étaient encore en

mesure d'accompagner les collectivités et être en contact quotidien avec les élus.

S'il est bon, évidemment, de ne pas attendre pour commencer à indemniser les victimes, on doit constater que Lubrizol conserve la main : les bénéficiaires doivent prendre l'engagement de ne pas se retourner contre l'entreprise, quelles que soient les éventuelles découvertes par la suite, et les premières indemnisations sont loin de couvrir les dépenses engagées.

Je me félicite des paragraphes sur le suivi sanitaire, sujet fondamental pour les populations qui étaient très inquiètes. Nul ne comprend pourquoi on ne réalise pas, comme le préconise le rapport, un suivi sanitaire de la population, avec des études de cohorte. Du coup, un soupçon demeure.

Pour le reste, je n'aurais pas été opposée à ce que l'on propose de revivifier les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) dans les entreprises à risque, que l'on aille plus loin en ce qui concerne les niveaux de sous-traitance, ou que l'on affirme plus fortement que les assouplissements prévus dans le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) sur les ICPE et les établissements Seveso sont excessifs...

Mme Agnès Canayer. – Je tiens aussi à féliciter nos rapporteurs. Nous pouvons légitimement nous demander où cette enquête allait nous mener alors qu'elle porte sur un sujet sensible et qui suscite des inquiétudes importantes aussi bien dans la Seine-Maritime que dans les Hauts-de-France. Il est difficile de mener un travail de réflexion sur un sujet aussi brûlant, si je puis dire. Finalement, ce rapport parvient au bon équilibre entre les leçons que l'on doit tirer de cet incendie, qui a été, selon moi, plutôt bien géré, et des appréciations plus globales sur la culture du risque industriel.

Élue d'un territoire très industriel de Seine-Maritime, à l'ouest du département, cette notion me paraît en effet fondamentale. Dès lors que les entreprises s'organisent entre elles et travaillent avec les collectivités territoriales et les acteurs des territoires, on arrive à faire émerger une culture du risque industriel. Je le constate au Havre : les populations savent quelle conduite adopter en cas d'alerte et ont les bons réflexes. Des systèmes d'alerte existent. On doit donc généraliser ces dispositifs sur le territoire.

Enfin, comme Céline Brulin, je me félicite des dispositions sur le risque sanitaire. De même, une juste indemnisation des personnes est nécessaire.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Le rapport est excellent. Il ne se contente pas de porter un jugement sur la manière dont la crise a été gérée, il formule aussi un grand nombre de préconisations pour l'avenir. Mon parcours professionnel m'a amené à gérer plusieurs crises, comme l'incendie du tunnel du Mont-Blanc, qui a fait trente-neuf victimes, ou l'incendie du tunnel du Fréjus. L'expérience montre que l'on a beau faire des plans, toute crise

comporte de l'imprévu qui ne rentrera pas dedans. Il faut savoir s'adapter. Pour cela, rien ne vaut l'expérience, les entraînements, les exercices suivis de retours d'expérience.

Je représente deux territoires à la superficie assez limitée, le Nouveau-Rhône et la métropole de Lyon, mais qui comptent 1,6 million d'habitants et de nombreux sites Seveso. Je tiens à remercier notre commission qui s'est rendue sur place. Elle a rencontré le service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) et a noté que la métropole de Lyon et le département ont su l'équiper en fonction des missions qui lui incombent. Certains capitaines des pompiers sont des ingénieurs chimistes. Il était aussi important de rencontrer les élus. Ils ont un peu le sentiment de ne pas être considérés par le corps préfectoral. Plusieurs collectivités territoriales se sont dotées de compétences dans leurs services, mais l'État n'a pas toujours le souci de les utiliser à bon escient. La gare de triage située sur les communes de Feyzin et de Solaize, où se croisent des convois de produits dangereux, n'est protégée que par un simple grillage...

Nous venons de vivre la crise du Covid-19. Mais si l'on reprend les rapports de la CIA en 2008 ou le dernier Livre blanc de la défense nationale, on constate qu'une telle situation était déjà prévue... J'espère que les préconisations de notre rapport seront suivies d'effet. Nous sommes très forts pour faire des rapports, mais malheureusement beaucoup moins pour en tenir compte dans nos politiques publiques.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Notre président et nos deux rapporteurs ont fait un excellent travail et je me réjouis qu'ils ne soient pas élus de ce département, ce qui a apporté un regard décalé, quand nous avons vécu ces événements dans l'émotion – et en avons parfois été aussi acteurs. Les annexes du rapport illustrent bien le contexte : un territoire industriel, des habitants attachés à cette culture industrielle, mais avec une culture du risque qui s'amenuise, en effet. Nous avons aussi été nombreux à souligner le manque de communication, bien mis en évidence dans le rapport, qui formule des préconisations utiles.

M. Dantec dit que l'événement n'a pas été si bien géré ; M. Martin souligne que l'incendie a été circonscrit sans faire de victime. Pour moi, ce n'est pas tant la capacité des hommes à agir qui est en cause que la disponibilité des moyens, en eau et en mousse notamment. Le colonel Lagalle nous a expliqué que le stockage de la mousse, onéreux, est organisé pour desservir de grandes zones.

M. Martin a raison d'insister sur la nécessité de prévenir mais aussi de prévoir : les élus du territoire n'ont jamais bénéficié de sessions de formation ou d'information sur le sujet, qui leur auraient clairement indiqué qui devait faire quoi. Résultat : les habitants ont eu l'impression de redécouvrir leur territoire dans son aspect industriel. La maire de Notre-Dame-de-Gravenchon m'a raconté que son fils, qui était sur place

pour ses études, a tout de suite su ce qu'il fallait faire - colmater sa porte avec un linge mouillé -, car, dans cette commune, comme au Havre, on est entraîné. Le rapport préconise d'inscrire dans le code de l'éducation la sensibilisation au risque ; j'aurais envie d'ajouter une formation obligatoire pour les élus !

M. Bignon a souligné la décorrélation entre la préfecture et la métropole, faute de culture du risque partagée ; j'ai eu l'impression, en effet, que la métropole vivait presque passivement les événements. Et Mme Bonnefoy a pointé à juste titre le manque d'information des collectivités locales. La maire du Petit-Quevilly, à cinq cents mètres de l'incendie, n'a même pas été tenue au courant... pas davantage que les maires des quelque 112 communes se trouvant sous le panache, jusqu'aux Hauts-de-France ! Il faut que les élus soient systématiquement informés, pour pouvoir répondre aux questions de la population.

Nous aurions pu évoquer le rôle des médias : la mort de Jacques Chirac a occupé tout l'espace, et la population s'est sentie abandonnée par les médias dits traditionnels. Si l'audiovisuel public, notamment France Bleu, n'avait pas été là, la rupture aurait été totale. Même France 3 Normandie, dont les locaux se situent en face de Lubrizol, n'a pas été prévenue de l'arrivée du nuage et la direction a dû décider elle-même d'évacuer les bureaux. Il y a vraiment eu un déficit général de communication. Et les termes utilisés prêtaient à confusion : qu'est-ce que de la « toxicité non aiguë » ?

Pour le suivi sanitaire, il faut intégrer au plan tous les médecins libéraux et les soignants du territoire. Nous avons tous souhaité rapidement savoir quels produits exactement avaient brûlé. Ce rapport est très attendu, notamment pour son plan d'action, même si le Covid-19 a un peu chassé Lubrizol des esprits...

Mme Nelly Tocqueville. - Oui, il est insupportable pour un élu de ne pas pouvoir répondre aux questions que lui posent les habitants. La maire de Petit-Quevilly pourrait en témoigner. Les habitants ne comprennent pas que l'élu ne sache pas. Vous avez donc raison d'insister sur la communication : plutôt que d'entretenir le flou, mieux vaut dire les choses.

Prévenir et prévoir, ensuite : les élus de la métropole doivent réfléchir durablement sur la façon de gérer les risques industriels et d'aider les maires à élaborer les PCS, qui sont d'ailleurs à réviser en permanence. Nous pourrions notamment profiter du renouvellement des équipes municipales pour envisager un PCS métropolitain, qui aidera les élus à prévoir les crises.

Je souscris aussi à la proposition de suivi sanitaire. D'ailleurs, malgré le Covid-19, le journal Le Monde a publié un nouvel article sur Lubrizol il y a quinze jours, traitant d'une éventuelle cause de départ du feu. Ce rapport, excellent, est très attendu sur le terrain.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Le problème essentiel est le manque de culture du risque dans notre pays, que nos quelques politiques de prévention ne compensent pas. J'espère donc que nos recommandations, dont certaines reprennent celles de rapports antérieurs, seront enfin mises en œuvre. Nous avons musclé le volet sanitaire, et nos propositions rejoignent celles de l'enquête citoyenne menée à Rouen. Il est étrange, d'ailleurs, que l'État ait refusé l'enquête indépendante sur les risques sanitaires qui lui avait été réclamée... Nous avons peut-être eu de la chance, puisque pas moins de 10 000 tonnes de produits chimiques ont brûlé sans faire de blessés ! La gestion de crise a surtout péché au niveau de la communication, car l'intervention des forces de sécurité civile, elle, s'est plutôt bien passée. J'espère que la crise sanitaire actuelle nous sensibilisera encore davantage à l'importance de développer une culture et une prévention des risques.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Sur ces territoires, les habitants pensent que le pire n'est jamais certain. Pourquoi pas ? Mais il est de la responsabilité de l'État d'apporter des solutions et d'anticiper. Le préfet n'a pas failli : il a subi les manques – mousse, eau, sirènes – que nous avons relevés. Et Lubrizol n'avait pas répondu à certaines injonctions. Ce qu'il faut, pour les élus comme pour la population, c'est organiser régulièrement des exercices. Il y a aussi une question de moyens : s'il n'y a pas d'argent, les contrôles ne sont pas faits, ou sont faits irrégulièrement. Il faut tout réécrire avec les nouveaux élus : aujourd'hui, tout est possible.

M. Ronan Dantec. – Notre discussion est passionnante, mais nous devons chercher un consensus. Plutôt que d'écrire le mot « succès » dans le rapport, je parlerais de « catastrophe évitée » – il y a trois occurrences, je crois. Et vous parlez d'encourager les PCS au niveau intercommunal dans les territoires peu denses : j'y ajouterais, comme le propose M. Martin, la mise en place d'une direction des risques dans toutes les grandes intercommunalités.

M. Hervé Maurey, président. – Je soumetts à votre approbation les trois propositions de modification suivantes : modifier le titre du rapport en ces termes : *Prévenir et prévoir pour ne plus subir* ; remplacer dans le texte, à trois occurrences, le terme « succès » par « catastrophe évitée » ; ajouter une précision dans les recommandations : encourager l'élaboration des plans communaux de sauvegarde (PCS) au niveau intercommunal et créer une direction des risques dans toutes les grandes intercommunalités.

Les trois propositions de rédaction sont adoptées.

M. Pascal Martin. – Aucun SDIS en France n'est en mesure de fournir suffisamment de mousse. Or la mousse, c'est de l'eau, de l'air, et un émulseur. Il existe partout en France des conventions entre entreprises, et entre SDIS, pour mutualiser les émulseurs.

Mme Catherine Morin-Desailly. – J'ai eu le sentiment que l'appauvrissement des moyens des services déconcentrés a limité leur capacité d'action, faute de personnel : le préfet ne peut pas être au four et au moulin ! Et la communication de crise requiert des personnes formées, cela ne s'improvise pas.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Il faudrait que chaque région puisse allouer des moyens adaptés aux situations locales.

M. Hervé Maurey, président. – Le rapport fait état de cet appauvrissement des services déconcentrés de l'État, à la page 77 ; il parle aussi des questions de fourniture de mousse.

La commission adopte à l'unanimité le rapport dans la rédaction issue de ses travaux, ainsi que les annexes, et en autorise la publication.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Le 24 octobre 2019

Déplacement à Rouen

Le 6 février 2020

Déplacement dans le Rhône

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 22 octobre 2019

- *Lubrizol* : **M. Eric SCHNUR**, président-directeur général du groupe Lubrizol.

Mardi 29 octobre 2019

- *ATMO Normandie* : **M. Denis MERVILLE**, président, **Mme Véronique DELMAS**, directrice

- *Université de Rouen* : **M. Arnaud BRENNETOT**, maître de conférences en géographie politique.

- *Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (AMARIS)* : **M. Yves BLEIN**, président.

Jeudi 7 novembre 2019

- *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)* : **Mme Marie-Christine PREMARTIN**, Directrice exécutive de l'expertise et des programmes.

- *Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)* : **Mme Annie THEBAUD-MONY**, sociologue de la santé, directrice de recherche honoraire.

- *Santé publique France* : **Mme Geneviève CHENE**, directrice générale, **MM. Martial METTENDORFF**, directeur général adjoint, **Sébastien DENYS**, directeur santé environnement et travail.

Mardi 12 novembre 2019

- **Mme Delphine BATHO**, ancienne ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

- **Mme Corinne LEPAGE**, avocate spécialiste du droit de l'environnement.

- **Mme Agnès BUZYN**, ministre des solidarités et de la santé.

Mardi 19 novembre 2019

- *Métropole Rouen Normandie* : **M. Yvon ROBERT**, président, **M. Cyrille MOREAU**, vice-président chargé de l'environnement, **M. Frédéric ALTHABE**, directeur général des services.

- *Table ronde des élus locaux* : **M. Éric HERBET**, président de la Communauté de communes Inter-Caux-Vexin, **M. Alain LUCAS**, vice-président de la Communauté Bray-Eawy, **M. Christian ROUSSEL**, président de la Communauté de communes interrégionale Aumale - Blangy-sur-Bresle.

- *Table ronde des syndicats des inspecteurs des ICPE :*

Syndicat national des ingénieurs inspecteurs des mines : **M. Patrice LIOGIER**, secrétaire général, **M. Julien JACQUET-FRANCILLON**, secrétaire général adjoint,

Syndicat national des inspecteurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (SNTEFP-CGT) : **M. Julien BOELDIEU**, **Mme Valérie LABATUT**,

Syndicat national des inspecteurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (SNTEFP-CGT) : **M. David ROMIEUX**.

- *Table ronde des représentants des syndicats des personnels de l'industrie chimique :*

SUD Chimie solidaires : **M. Jean-Claude GARRET**, délégué syndical,

CGT : **M. Gérard LE CORRE**, délégué syndical, **M. Bruno DURAND**, délégué syndical de Lubrizol, **M. Pascal TAILLEUX**, délégué syndical FNIC-CGT,

CFE-CGC : **M. Francis MALANDAIN**, délégué syndical central de Lubrizol, **M. Emmanuel FONTAINE**, président du Syndicat CFE-CGC Chimie Nord-Ouest,

CFTC : **Mme Corinne ADAM**, déléguée syndicale de Lubrizol Rouen ,

CFDT : **M. Bertrand BRULIN**, délégué fédéral chargé de la branche chimie,

FO : **M. Xavier BOISTON**, secrétaire général de l'Union Départementale de la Seine-Maritime.

Mercredi 20 novembre 2019

- *Ministère de l'intérieur :* **M. Christophe CASTANER**, ministre de l'intérieur.

Jeudi 21 novembre 2019

- *Préfecture de Normandie :* **M. Pierre-André DURAND**, préfet, **M. Patrick BERG**, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Normandie.

- *Service départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime (SDIS76) :* **M. Jean-Yves LAGALLE**, directeur.

Mardi 26 novembre 2019

- *Table ronde des associations de protection de l'environnement :*

France Nature environnement : **M. Alain CHABROLLE**, vice-président, **M. Guillaume BLAVETTE**, France Nature environnement Normandie ;

Greenpeace : **Mme Hélène BOURGES**, chargée de campagne ;

Respire : **M. Olivier BLOND**, président ;

Générations Futures : **M. François VEILLERETTE**, porte-parole, **M^e François LAFFORGUE**, avocat.

- *Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)* : **M. Raymond COINTE**, directeur général.

- *Institut pour une culture de sécurité industrielle (ICSI)* : **M. André Claude LACOSTE**, président

- *Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)* : **M. Roger GENET**, directeur général, **M. Gilles SALVAT**, directeur général adjoint, **M. Matthieu SCHULER**, directeur de l'évaluation des risques.

Mercredi 27 novembre 2019

- *Agence régionale de santé (ARS) de Normandie* : **Mme Christine GARDEL**, directrice générale.

Mardi 3 décembre 2019

- *Table ronde de spécialistes en droit de l'environnement* : **M. Arnaud GOSSEMENT**, avocat, enseignant à l'Université Paris I, **M. Jean-Nicolas CLÉMENT**, avocat, **M. Sébastien MABILE**, avocat.

Mercredi 11 décembre 2019

- *Autorité de sûreté nucléaire (ASN)* : **MM. Bernard DOROSZCZUK**, président, et **Olivier GUPTA**, directeur général.

- *Ministère de la transition écologique et solidaire* : **M. Cédric BOURILLET**, directeur général de la prévention des risques (DGPR).

Jeudi 12 décembre 2019

- *Institut national d'études démographiques (INED)* : **Mme Émilie COUNIL**, chargée de recherche.

- *France Chimie* : **Mme Magali SMETS**, directrice générale, **M. Philippe PRUDHON**, directeur des affaires techniques, **Mme Muryelle ANGOT-LEBEY**, déléguée générale de France Chimie Normandie.

- *France Victimes* : **M. Jérôme BERTIN**, directeur général.

- *Association d'aide aux victimes et d'information sur les problèmes pénaux (Avipp76)* : **M. David DELAUNAY**, directeur général.

- *Normandie Logistique* : **MM. Sylvain SCHMITT**, président, et **Christian BOULOCHER**, directeur général.

Mercredi 18 décembre 2019

- *Lubrizol France* : **Mme Isabelle STRIGA**, directrice générale, **M. Laurent BONVALET**, directeur du site Lubrizol de Rouen, et **M. Christophe PIERARD**, docteur en chimie analytique et environnement, manager conseil sécurité sûreté environnement.

Mardi 21 janvier 2020

- *Professeurs en toxicologie* : **MM. les professeurs André PICOT**, président de l'association Toxicologie Chimie, **Patrick LAGADEC**, directeur de recherche honoraire à l'École polytechnique.

Jeudi 23 janvier 2020

- *Direction générale de la sécurité civile* : **M. Alain THIRION**, préfet, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Mercredi 26 février 2020

- *Unions régionales des professionnels de santé de Normandie (URPS)* : **M. Bruno BUREL**, représentant de l'Union régionale des médecins libéraux ; **Mme Maryvonne LE FLOCH** et **M. Didier LE FLOHIC** , URPS des pharmaciens ; **M. François CASADEI**, président de l'URPS des infirmiers.

- *Ministère de la transition écologique et solidaire* : **Mme Élisabeth BORNE**, ministre de la transition écologique et solidaire.

- *FM Insurance Europe S.A* : **M. Loïc LE DRÉAU**, directeur des opérations de Paris et représentant légal de la succursale française de FM Insurance Europe S.A.