

LES RISQUES TECHNOLOGIQUES MAJEURS

EN BASSE-NORMANDIE

AVIS

du Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie

adopté à l'unanimité

Séance du 14 juin 2010

LES RISQUES TECHNOLOGIQUES MAJEURS EN BASSE-NORMANDIE

CONTEXTE

Dans leur quotidien, les hommes sont confrontés à un grand nombre de risques qui menacent leur existence. Ces risques peuvent être regroupés en 6 grandes familles :

- Les risques de la vie quotidienne (accidents domestiques et accidents du travail) ;
- Les risques naturels (inondation, tempête, feu de forêt, éruption volcanique etc.) ;
- Les risques liés aux transports (accidents de la route, crash d'avion, canalisations de gaz etc.) ;
- Les risques technologiques (industriels, nucléaires, rupture de barrages, anciennes mines, engins de guerre etc.) ;
- Les risques sanitaires (maladies nosocomiales, grippe H1N1, amiante etc.) ;
- Les risques conflictuels (guerres, actes de terrorisme, délinquance etc.).

QU'EST-CE QU'UN RISQUE TECHNOLOGIQUE MAJEUR ?

Un évènement accidentel peu probable, mais d'une extrême gravité

Tout évènement accidentel potentiellement dangereux constitue un aléa. Les enjeux représentent les personnes, les biens, les équipements, les activités économiques, l'environnement etc. susceptibles de subir des préjudices et des dommages en cas d'accident grave. Le risque résulte de la combinaison d'un aléa et des enjeux en présence. La vulnérabilité mesure les conséquences potentielles de l'accident s'il venait à se produire et révèle la fragilité et la capacité de réaction des personnes et des organisations face à une crise de grande ampleur. Le risque majeur se définit comme un évènement accidentel peu probable, dont les effets seraient d'une extrême gravité sur le plan humain (nombreuses victimes), matériel (coût important des dégâts causés) et environnemental (graves pollutions de l'air, du sol et des eaux, incendie de forêt etc.). Il n'existe pas véritablement de risque lorsqu'un territoire est dépourvu d'enjeux matériels et humains (installation située loin de toutes habitations, etc.).

Les évènements accidentels majeurs, d'une extrême gravité, sont heureusement très rares, même si ces dernières années les catastrophes naturelles tendent à se multiplier au niveau mondial. Entre 2000 et 2005, près de 300 millions de personnes ont été touchées en moyenne chaque année¹ et 78 000 ont trouvé la mort. Depuis plusieurs années, le nombre de catastrophes est en nette progression au niveau

¹ Source : Centre de Recherche sur l'Epidémiologie des Désastres (CRED).

mondial – les catastrophes hydrométéorologiques² ont augmenté de 68 % entre 1994 et 2004 – et leurs conséquences s'aggravent en raison de la forte croissance démographique, et de la concentration des populations et des activités économiques dans les espaces urbanisés. Les conséquences dramatiques de la tempête Xynthia, qui a frappé la France les 27 et 28 février 2010 (53 morts, 1 disparu, 79 blessés et 1,5 milliard de dégâts en France³), montrent qu'aucun pays au monde n'est épargné (75 % de la population mondiale a été affectée par des aléas naturels entre 1980 et 2000). D'une manière générale, les accidents technologiques majeurs sont beaucoup plus rares et moins meurtriers que les catastrophes naturelles. Lorsqu'un accident se produit, l'effet de surprise suscite en général de fortes réactions médiatiques et marque fortement les esprits par l'ampleur, la violence et les dégâts économiques et environnementaux causés. Des événements comme le naufrage de l'*Amoco Cadiz* (1978), Tchernobyl (1986) ou AZF (2001) ont heurté l'opinion publique et restent profondément gravés dans les mémoires. Plus récemment, la fuite de pétrole occasionnée par l'incendie d'une plate-forme pétrolière aux USA (800 000 litres de pétrole rejetés par jour depuis le 22 avril 2010) montre la vulnérabilité et parfois l'impuissance des Etats face à de tels événements.

Contrairement aux risques naturels dont l'homme n'est a priori pas responsable⁴, les risques technologiques sont difficilement acceptés par les populations qui se méfient en général des responsables et des pouvoirs publics dès lors qu'il s'agit des risques. Les risques constituent aujourd'hui une préoccupation majeure pour l'Etat et pour les exploitants (qui restent les premiers responsables de la sécurité et de la sûreté), et ont suscité un fort développement des politiques en la matière, dans un souci accru de transparence. En application du principe de précaution désormais inscrit dans la Constitution, la recherche du "risque zéro" conduit à des politiques publiques et des réglementations de plus en plus contraignantes, souvent perçues comme des freins au développement par les entreprises et les Collectivités. L'un des enjeux de la gestion du risque est de concilier développement économique et protection des populations et de l'environnement, dans une perspective de développement durable, les intérêts des acteurs étant souvent divergents. La difficulté aujourd'hui est de bien positionner le curseur, de façon à ce que la gestion du risque ne vienne pas enrayer l'initiative et l'innovation, tout en garantissant un développement respectueux du bien être, de la qualité et du cadre de vie des populations (en particulier l'environnement et la santé).

² Cyclones, tempêtes et inondations sont les phénomènes les plus fréquents. Source : "La Terre face aux risques majeurs" – Marianne BOILEVE – *Sélection du Reader Digest* (2007).

³ Source : Wikipédia.

⁴ D'après le GIEC ("Intergovernmental Panel on Climate Change"), le changement climatique est très probablement d'origine humaine et multiplierait les phénomènes météorologiques extrêmes.

1. GEOGRAPHIE DES RISQUES TECHNOLOGIQUES EN BASSE-NORMANDIE

Un risque à la fois diffus et concentré sur les grands axes de communication et de circulation de matières dangereuses

Sur le territoire régional, toutes les communes sont potentiellement exposées à des risques technologiques en raison des marchandises dangereuses qui circulent sur les routes pour approvisionner la population et l'économie (entreprises, magasins, dépôts etc.). Bien que diffus, les flux sont toutefois concentrés sur les grands axes de communication reliant les principaux pôles économiques et démographiques. Le train est surtout utilisé pour transporter des matières nucléaires (combustible usé, uranium de retraitement etc.) en provenance ou à destination de l'usine de retraitement de La Hague, via le terminal ferroviaire de Valognes. Dans la région, le réseau ferroviaire traverse plus de 250 communes (14 % des communes). Si l'on exclut le transport de matières dangereuses (TMD) et le transport de matières radioactives (TMR⁵) dont les accidents peuvent se produire n'importe où, plus de 640 communes bas-normandes (1 commune sur 3) sont confrontées à au moins un risque technologique majeur. Le risque le plus fréquent concerne les canalisations souterraines transportant du gaz naturel. Le réseau fait 880 km de long et traverse près de 400 communes (environ 1 commune sur 4 en Basse-Normandie). Un pipeline alimente les 3 dépôts pétroliers de la région caennaise (*DPC* et *LCN* à Mondeville, *TOTAL RM* à Ouistreham⁶), mais la canalisation souterraine provenant de Port-Jérôme en Seine-Maritime ne traverse qu'une trentaine de communes dans le Calvados. Avec ses 470 km de côtes tournées vers la mer la plus fréquentée du monde (20 % du trafic mondial de marchandises), la région est particulièrement exposée et vulnérable au risque de pollution maritime (1 million de tonnes de marchandises dangereuses transitent chaque jour au large du Cotentin). La façade maritime concerne 160 communes (près d'1 commune sur 10), les deux-tiers des communes littorales se situant dans la Manche.

En Basse-Normandie, les autres risques technologiques sont beaucoup plus diffus et moins prégnants, à l'exception du nucléaire dont les activités sont très concentrées dans le Cotentin. Dans la région, une cinquantaine de communes se situent dans le périmètre réglementaire d'une installation nucléaire de base (PPI⁷ et/ou CLI⁸, soit 3 % des communes), sachant toutefois que le territoire impacté serait bien plus vaste en cas d'accident majeur mal maîtrisé. En incluant les établissements présentant le plus de risques sur le territoire (ou considérés comme tels⁹), près de 80 communes sont exposées à un risque industriel (4 % des communes). Région de tradition minière¹⁰, le risque minier est surtout concentré au sud de Caen, dans la plaine de Caen et de Falaise, mais affecte également 2 bassins miniers situés dans le Bessin et le bocage ornais. Une soixantaine de communes sont confrontées à des aléas

⁵ Les matières nucléaires empruntent surtout les grands axes de communication, mais les itinéraires peuvent être déviés pour des raisons de sécurité. Dans ces conditions, n'importe quelle commune peut être potentiellement traversée.

⁶ Les 3 dépôts sont tous classés SEVESO ("AS" pour *DPC* et *TOTAL RM*, "seuil bas" pour *LCN*).

⁷ PPI : Plan Particulier d'Intervention.

⁸ CLI : Commission Locale d'Information.

⁹ Etablissements SEVESO "AS" et "seuil bas", stockages d'engrais à base de nitrate d'ammonium, silos à enjeu très important, etc.

¹⁰ En 1914, 3 000 mineurs travaillaient dans les mines de fer bas-normandes, soit 12 % des effectifs nationaux.

miniers potentiels ou avérés en Basse-Normandie (3 % des communes). Autre héritage de l'histoire, le risque engins de guerre (bombes, obus, mines terrestres et marines etc.) est très prégnant (sur terre, en mer, sur le littoral et aux abords des ports), surtout dans les communes de la Manche et du Calvados où se sont déroulés la plupart des combats durant la bataille de Normandie en 1944. A l'inverse, le risque de rupture de barrages reste globalement marginal dans la région, surtout si les ouvrages hydroélectriques de Vezins et de La Roche-qui-Boit sont arasés dans les années à venir dans un but de continuité écologique.

Les zones attractives sur le plan économique et touristique particulièrement exposées

Au final, les risques technologiques sont surtout concentrés le long (ou à proximité) des grands corridors de circulation de matières dangereuses (routes, voies ferrées, canalisations souterraines et rail maritime) et dans les nœuds logistiques par où transite un grand nombre de véhicules de transport et de marchandises (camions, trains et navires dans les ports). Ils sont également disséminés dans les principaux bassins industriels bas-normands (Caen, Cherbourg et Bocage), sans jamais s'agglomérer dans un même lieu comme en Haute-Normandie (Le Havre, Rouen, Port-Jérôme etc.). Excepté le nucléaire dans le Cotentin, il n'existe pas de mono-industrie dominante à hauts risques dans la région, d'où une certaine dilution des risques sur le territoire. Trois bassins de risques se distinguent toutefois, l'Estuaire de la Seine (complexe industrialo-portuaire du Havre), l'espace caennais (nœud logistique, avec un axe sensible le long du canal de l'Orne) et le Cotentin (industrie nucléaire). La façade maritime constitue un espace à part entière, en raison des risques de pollution maritime encourus sur tout le littoral (activité portuaire et trafic maritime au large des côtes).

En incluant les risques naturels, la quasi-totalité des communes bas-normandes sont confrontées à au moins un risque dans la région (la moitié des communes totalisent même 4 risques et plus¹¹). Le cumul des risques montre que les zones les plus attractives sur le plan économique et touristique (grandes agglomérations, littoral et zones de villégiature) sont également les zones les plus exposées aux risques. Les enjeux culturels et patrimoniaux sont particulièrement prégnants dans ces territoires (où sont concentrés les équipements, les hébergements et les activités touristiques).

La Basse-Normandie n'a jamais connu de catastrophe technologique

Jusqu'à présent, la Basse-Normandie n'a jamais subi d'accident véritablement grave, mais la survenance et la récurrence d'incidents et d'accidents technologiques sur son territoire prouvent que la région n'est pas à l'abri d'une catastrophe. D'après la base ARIA¹² qui recense de manière non exhaustive les événements accidentels survenus en France, il se produit environ 1 accident tous les 10 jours¹³ en Basse-Normandie. Les accidents surviennent principalement sur les territoires où se situent une ou plusieurs activités industrielles, et dans les nœuds de communication où

¹¹ Sur un ensemble de 11 risques (5 risques technologiques et 6 risques naturels, certains risques étant globalisés comme le TMD et le TMR).

¹² ARIA : Analyse, Recherche et Informations sur les Accidents.

¹³ Moyenne observée sur la période 1992-2008. La moyenne est de 4 accidents technologiques par jour au niveau national.

transitent un grand nombre de poids-lourds. Les grandes villes sont très vulnérables lorsqu'elles cumulent les 2 éléments, surtout Caen, Lisieux, Cherbourg, Flers et Vire. Les routes constituent également une source de dangers, en particulier le long des grands axes de communication (surtout l'A84) et sur certaines routes fréquentées en milieu rural (D932 / D938 entre Bellême et Gacé via Mortagne-au-Perche, D562 entre Condé-sur-Noireau et Thury-Harcourt, D977 entre Vire et Saint-Hilaire-Du-Harcouët etc.). Les accidents impliquant des transports de matières dangereuses – environ 2 par an dans la région – se produisent principalement sur les axes où les flux de circulation sont les plus denses, mais aussi sur les routes les moins sécurisées et/ou présentant des dangers particuliers. Le nombre d'accidents TMD a fortement baissé en Basse-Normandie depuis 5 ans¹⁴. Dans le domaine du nucléaire, qui constitue une véritable filière en Basse-Normandie, 1 évènement est déclaré en moyenne tous les 6 jours¹⁵, la plupart étant sans incidence du point de vue de la sûreté (9 sur 10 sont classés "0" sur l'échelle de gravité INES¹⁶). Les anomalies et les incidents surviennent surtout dans la centrale de Flamanville (56 % en 2009) et dans l'usine AREVA NC de La Hague (39 %) qui retraite le combustible usé. **Sans surprise, les accidents se produisent là où les risques sont les plus prégnants.**

La majorité des accidents qui se produisent sont en général sans gravité. En Basse-Normandie, la plupart d'entre eux sont classés "0" dans l'échelle européenne des accidents industriels¹⁷ aussi bien pour ses conséquences économiques (95 % des évènements¹⁸), humaines et sociales (84 %) et environnementales (73 %), que pour les matières dangereuses relâchées (66 %). Comparés à la France, les quantités de matières impliquées et les effets des accidents sont globalement plus importants dans la région qu'au niveau national, surtout concernant l'environnement. Les rejets de matières dangereuses et polluantes constituent en effet la majorité des accidents (54 %). La plupart des sinistres surviennent dans l'industrie (29 %), l'agriculture, la pêche et la sylviculture (17 %), le transport et l'entreposage (11 %), la part observée dans l'agriculture étant plus élevée qu'au niveau national en raison du caractère agricole de la Basse-Normandie. Les évènements liés à la production d'électricité et de gaz sont également plus nombreux en raison des incidents qui surviennent dans l'industrie nucléaire dans le Cotentin et, surtout, des accidents qui se produisent sur les canalisations de distribution de gaz lors des travaux (1 incident tous les 2 jours en Basse-Normandie). Les accidents mortels représentent globalement moins de 2 % des accidents (14 personnes tuées dans 11 accidents entre 1992 et 2008). D'une manière générale, lorsqu'un accident occasionne des dégâts dans la région, ses conséquences sont sensiblement plus fortes qu'au niveau national. Ces évènements accidentels montrent que le risque zéro n'existe pas et appellent par conséquent à la vigilance. La moitié des accidents est due à des facteurs humains et organisationnels et une autre moitié à une défaillance matérielle, les deux pouvant parfois se cumuler.

¹⁴ 8 accidents en moyenne entre 2000 et 2003, puis 2 entre 2004 et 2008.

¹⁵ Moins de 3 évènements par jour au niveau national.

¹⁶ INES : International Nuclear Event Scale. Cette échelle prévoit 8 niveaux (graduation de 0 à 7).

¹⁷ L'échelle européenne caractérise les effets et les conséquences des accidents en fonction de 18 paramètres échelonnés chacun de 1 à 6.

¹⁸ Base ARIA, moyenne observée sur la période 1992-2008.

Jusqu'à présent, la Basse-Normandie n'a jamais été confrontée à une catastrophe. Contrairement à la Bretagne, la région n'a jamais subi par exemple de pollution maritime majeure sur son littoral, alors qu'elle est fortement exposée en raison des conditions de navigation difficiles et de la densité du trafic maritime au large de ses côtes. Conséquence, les habitants et les acteurs bas-normands n'ont pas forcément conscience des risques auxquels ils sont exposés. L'accès à l'information est par ailleurs difficile (avec parfois une attitude de défiance de la part de certains acteurs) et ne favorise pas l'appropriation des risques sur le territoire. Cette méconnaissance globale des risques et l'absence de retour d'expériences limitent la préparation et la gestion de crise en cas d'accident majeur, une carence qui accroît la vulnérabilité de la région.

Le CESR considère donc comme prioritaire l'accès et le partage de la connaissance des risques auprès des habitants et des acteurs socio-économiques bas-normands (avec une grande transparence concernant notamment l'accidentologie), ainsi que la mise au point et l'organisation régulière d'exercices dans les entreprises, les lieux publics, et autour des sites et installations à risques. Certains exercices, y compris les PPI et les plans POLMAR¹⁹ Terre, doivent être déclenchés spontanément, sans préparation préalable, afin de tester en réel la capacité de réaction des acteurs concernés (exploitants, SDIS²⁰, gendarmerie, services de l'Etat, municipalités, médias, population, etc.).

2. AJUSTER LES POLITIQUES DE GESTION DES RISQUES

Les politiques de gestion des risques visent à limiter le risque majeur en agissant sur l'aléa de façon à réduire la probabilité de survenance de l'accident et sur les enjeux afin de réduire la vulnérabilité du territoire, mais aussi en développant la culture du risque auprès des habitants et des acteurs socio-économiques (prise de conscience des risques qu'ils encourent). Elles se traduisent par :

- des mesures de prévention des risques (réduction du risque à la source, maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques, information auprès des habitants etc.) ;
- la préparation à la gestion de crise (confinement des populations à domicile et dans les lieux publics, plans de secours internes et externes, etc.) ;
- la gestion de crise lorsqu'un accident se produit (signal d'alerte, déclenchement des secours, communication, etc.)
- la post-crise pour gérer les conséquences et les suites de l'accident (nettoyage de la pollution, indemnisation des victimes, remise en état des maisons, des entreprises et des infrastructures, etc.).

La préparation et la mise en œuvre des politiques de gestion des risques impliquent un grand nombre d'acteurs d'horizons et d'intérêts très différents, et s'appuient sur une abondante et complexe réglementation en constante évolution.

Agir surtout sur les enjeux et la vulnérabilité des territoires

¹⁹ POLMAR Pollution Maritime.

²⁰ SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours.

Les accidents technologiques majeurs étant extrêmement rares en France (depuis le début de l'ère industrielle, une quinzaine seulement ont causé le décès de plus de 10 personnes), les crises sont gérées souvent au cas par cas sous la pression des médias et l'émoi des populations, et conduisent en général à un renforcement de la réglementation. L'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001 a ainsi conduit à la promulgation de la loi "risques" du 30 juillet 2003 qui prévoit d'importantes mesures concernant la maîtrise de l'urbanisation (mise en œuvre de PPRT²¹ autour des sites SEVESO "AS", etc.), l'information du public (mise en place de CLIC²² pour chaque installation SEVESO "AS", etc.), la participation des salariés et le recours aux sous-traitants, ou encore l'indemnisation des victimes. Au sein de l'Union européenne, il semble que la France soit plus stricte que les autres Etats membres en matière de réglementation et que sa politique de gestion des risques soit plus développée, mais l'accidentologie dans les entreprises est sensiblement la même (pas d'effet vraiment significatif).

Les marges de manœuvre sont aujourd'hui limitées du côté de l'aléa, du moins dans les grandes entreprises et/ou les sites SEVESO "AS" (considérés comme les seules installations présentant véritablement des risques d'accidents majeurs) qui semblent mieux armés que les PME-PMI pour réduire, maîtriser et anticiper les risques dans leurs établissements. Pour autant, les risques industriels ne se limitent pas aux sites SEVESO et concernent également d'autres établissements présentant des dangers significatifs. Sans baisser la garde, le nombre limité d'accidents graves montre toutefois que les dispositifs mis en œuvre au sein des entreprises et par les services de l'Etat sont globalement efficaces et portent leurs fruits. Les "risques résiduels" semblent aujourd'hui très faibles, mais ils sont de plus en plus insupportables aux yeux de l'opinion publique. Les habitants n'acceptent plus le risque et prétendent au "risque zéro". Or, la réduction des risques repose sur une logique de rendement décroissant et exige des moyens de plus en plus importants pour des progrès (souvent) minimes. La gestion des risques va donc consister à agir sur tous les maillons de la chaîne, sans garantir une protection totale qui est de toute façon impossible à obtenir.

Les marges d'actions se situent aujourd'hui sur les enjeux et la vulnérabilité, de façon à permettre au territoire de mieux se protéger et réagir en cas d'accident majeur, ce qui suppose impliquer davantage les habitants, les collectivités locales et les autres acteurs du risque dans les processus de décision et de gestion collective. La gestion des risques est très sectorisée (industriel, nucléaire, engins de guerre, transport de matières dangereuses routier, ferroviaire, maritime et portuaire, etc., avec une césure entre la terre et la mer) et les acteurs travaillent de façon très cloisonnée, sans vraiment se coordonner (territorialement et selon les risques). L'Etat constitue la clef de voûte du dispositif du fait de sa fonction régaliennne en matière de risques, mais son mode de gestion est plutôt perçu comme descendant, voire contraignant.

La mise en réseau des acteurs du risque constitue un enjeu majeur dans la région, afin d'arriver à faire travailler ensemble des acteurs d'horizon et d'intérêts très différents. Le CESR va donc proposer des actions visant surtout

²¹ PPRT : Plans de Prévention des Risques Technologiques.

²² CLIC : Comités Locaux d'Information et de Communication.

à renforcer la coopération entre acteurs, afin de réduire la vulnérabilité et accroître la réactivité des territoires en cas de crise majeure.

Actualiser sans alourdir davantage la réglementation dans les entreprises

Les entreprises évoluent en permanence dans un monde à risques et doivent parfois affronter de grandes catastrophes industrielles, écologiques et financières, dont les effets peuvent occasionner de graves pertes économiques²³. Les risques constituent une préoccupation majeure et permanente pour les exploitants, surtout les risques de nature économique, politique, sanitaire et environnementale en raison des pertes potentielles qu'ils peuvent générer. D'une manière générale, la gestion des risques contribue à améliorer la sécurité et les conditions d'exercice des entreprises, mais les contraintes et les coûts qu'elle induit sont de plus en plus perçus comme un frein au développement. Dans un contexte de crise et de concurrence accrue à l'échelle mondiale, la maîtrise des coûts ne doit pas peser sur la sécurité et la sûreté des installations, ni sur celles des entreprises sous-traitantes auxquelles il est souvent fait appel. En Basse-Normandie, les PME-PMI intervenant sur des sites à risques devraient être accompagnées pour s'engager dans des démarches de certification. L'erreur humaine étant souvent à l'origine des accidents, le CESR insiste par ailleurs sur l'importance de la formation du personnel et des intervenants extérieurs dans les entreprises, à tous les maillons de la chaîne (de l'opérateur au décideur). D'une manière générale, le CESR considère la formation de tous les intervenants et des acteurs du risque comme une priorité d'action dans la région, de façon à accroître l'efficacité dans la gestion des risques et la réactivité des personnes en cas de crise.

Le CESR estime en revanche que la législation ne préservera jamais de la totalité des risques et qu'un nouvel alourdissement de la réglementation produirait peu d'effets significatifs. Une actualisation de la réglementation est toutefois nécessaire pour tenir compte des évolutions technologiques, économiques et sociétales. Le CESR encourage plutôt l'innovation et insiste sur le rôle central que peuvent jouer les Comités d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT²⁴) pour faire progresser la sécurité et la sûreté au sein des entreprises. Dans la région, le CESR invite les CHSCT des entreprises dont l'activité constitue un risque majeur à échanger sur les bonnes pratiques et à partager leurs retours d'expériences.

Les 8 entreprises SEVESO "AS" de Basse-Normandie sont actuellement engagées dans l'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) dont la mise en œuvre va permettre de réduire le risque au sein même des installations et de maîtriser l'urbanisation, les constructions, les déplacements et les usages dans le périmètre d'exposition. Fin 2009, 3 PPRT sont prescrits sur le territoire (*TOTAL RM* à Ouistreham, *BTT* à Honfleur et *AGRIAL* à Argentan). Compte-tenu de la prégnance

²³ Le nettoyage de la côte américaine, suite à la marée noire occasionnée par la fuite de la plateforme pétrolière Deepwater Horizon en 2010, devrait coûter 2 à 3 milliards de \$ à la compagnie pétrolière britannique *BP* (Source : *Ouest-France* du 2 mai 2010 – Estimation de l'agence d'évaluation financière *Fitch Ratings*).

²⁴ Constitué dans les entreprises d'au moins 50 salariés, le CHSCT a pour mission de contribuer à la protection de santé et de la sécurité des salariés, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail. Le CHSCT comprend le chef d'établissement, le médecin du travail, le chef du service sécurité et des conditions de travail, des représentants des salariés et occasionnellement toute personne de l'établissement qualifiée sur un thème soumis au CHSCT.

des risques (lié notamment à l'activité générée par les dépôts pétroliers *DPC* et *LCN* et à la densité du trafic au dessus du site sur le viaduc de Calix), le CESR considère que le PPRT du dépôt pétrolier *DPC* de Mondeville doit être traité en priorité dans la région. Le CESR souhaite par ailleurs que la concertation menée lors de l'élaboration des PPRT soit la plus large possible, en associant le maximum d'acteurs concernés par l'existence du site et dont l'activité serait potentiellement perturbée si un accident venait à se produire (approche territoriale, bien au-delà du rayon de danger).

Conforter l'Etat en tant que "chef de file" de la gestion des risques

La gestion des risques constitue aujourd'hui une priorité au sein de l'Etat, car dans une société de plus en plus complexe, tout évènement qui se produit (catastrophe naturelle, pollution maritime, crise sanitaire, accident industriel ou de transport de matières dangereuses etc.) peut avoir de graves conséquences pour la population et le fonctionnement de l'économie. La crise qu'il suscite provoque en général de vives réactions dans les médias et l'opinion publique, et la responsabilité et l'efficacité de l'Etat sont souvent mises en cause dans sa capacité à prévenir les risques et à gérer la crise. Une catastrophe peut avoir par ailleurs une forte incidence sur les finances de l'Etat, notamment pour indemniser les victimes, remettre le territoire en l'état ou éviter qu'un autre évènement puisse produire les mêmes effets (expropriations etc.). La gestion des risques est donc stratégique pour l'Etat. Pour garantir une neutralité, l'Etat doit rester chef de file dans la gestion des risques, à condition toutefois de partager la connaissance et de maintenir ses effectifs et ses moyens d'action malgré une situation financière difficile. La priorité doit être donnée aux contrôles (auprès des exploitants) et aux dispositifs d'intervention (préparation et gestion de crise). Par ailleurs, il est souhaitable que l'Etat, en pleine réorganisation de ses services, puisse poursuivre sa démarche afin de rationaliser et clarifier les rôles de chacun au niveau local : regrouper tous les risques en un seul service à la DREAL²⁵ (aléa), confier tout ce qui concerne la maîtrise de l'urbanisation et l'information préventive aux DDTM²⁶ (enjeux) et spécialiser les SIDPC²⁷ dans l'organisation des secours, les exercices et la gestion de crise qui constituent leur cœur de métier.

Améliorer l'information et promouvoir la concertation sur les territoires

Au sein de la région, les acteurs du risque constituent un réseau relativement fermé dont le discours technique et gestionnaire rend difficilement accessible l'appropriation des politiques de prévention et de gestion des risques aux yeux du grand public. Par ailleurs, l'information est souvent diluée, incomplète, inexistante ou confidentielle, ce qui ne permet pas une connaissance partagée des risques sur le territoire. Le CESR considère donc comme prioritaire toute action visant à favoriser la structuration et la diffusion d'information auprès des habitants et des acteurs socio-économiques bas-normands. Actuellement, la source d'information principale repose sur les Dossiers Départementaux des Risques Majeurs (DDRM) réalisés par l'Etat et mis en ligne sur le site des Préfectures. Actualisé tous les 5 ans, ce document caractérise les risques dans la région et précise la liste des communes concernées mais les DDRM ne sont pas toujours homogènes d'un département à l'autre, omettent certains risques tels

²⁵ DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement. Service des risques technologiques et naturels (SRTN).

²⁶ DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer.

²⁷ SIDPC : Service Interministériel de Défense et de la Protection Civile.

que les pollutions maritimes et comportent des informations parfois obsolètes, voire erronées. Conséquence, le CESR préconise la création d'une "plate-forme régionale des risques", accessible en ligne, proposant une version harmonisée et actualisée des DDRM, avec un accès direct vers les DICRIM²⁸ et les PCS²⁹ des communes, ou encore les SCOT³⁰ ayant intégré la question des risques sur leur territoire. Ce portail des risques pourrait être également utilisé pour mutualiser et regrouper les informations régionales existantes (accidentologie, ICPE³¹ déclarées et autorisées, inventaire des digues et barrages, trafic maritime et portuaire, etc.), avec une application SIG³² en ligne permettant de cartographier avec précision les risques sur le territoire et au sein des communes. La DREAL semble être le service d'Etat le mieux placé pour alimenter et gérer cette plate-forme régionale, en lien bien entendu avec tous les services d'Etat et les acteurs du risque détenteurs d'information. Sur le plan territorial, le CESR souhaite l'élaboration et la mise en ligne d'informations et de cartographies synthétiques sur les risques à l'échelle des SCOT, pour une meilleure approche transversale et systémique des risques sur les territoires. L'étude sur les risques technologiques majeurs réalisée par le CESR mériterait par ailleurs d'être actualisée régulièrement à l'échelle régionale, afin de pérenniser son contenu.

En termes d'information, le CESR souhaite la mise en place d'un dispositif pérenne d'observation et de quantification des flux de transports de matières dangereuses sur tout le territoire bas-normand, une mission qui pourrait être confiée à l'Observatoire Régional des Transports (ORT³³). Afin de limiter les risques sur leur territoire, les communes sont amenées à mettre en place des actions spécifiques, sous la forme souvent de restrictions de vitesse, de circulation ou d'utilisation de certains ouvrages. Les réglementations adoptées se font souvent sans concertation ni coordination avec les communes limitrophes, d'où un report des risques – pas toujours cohérent – sur le territoire³⁴. Dans un contexte d'intensification prévisible des flux de TMD dans les années à venir, une fois la crise surmontée, le CESR suggère l'élaboration et la mise en œuvre d'un Schéma Régional (ou de Schémas Départementaux) des Transports de Matières Dangereuses, analysant les flux observés, organisant et harmonisant la réglementation de la circulation sur l'ensemble du territoire, en incluant les différents modes de transport (routier, ferroviaire et maritime), les zones d'interface (ports etc.) et de concentration des véhicules (aires de stationnement, péages, etc.), ainsi que le transport de matières radioactives qui sillonne tout le territoire (matières nucléaires et matières radioactives utilisées dans le domaine médical, industriel, etc.). Au sein de l'agglomération caennaise, le CESR recommande la mise en place de restrictions de circulation des poids-lourds TMD sur le viaduc de Calix aux heures de pointe, afin de limiter les risques d'accident au dessus (et à proximité) des dépôts pétroliers DPC et LCN à Mondeville.

²⁸ DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs.

²⁹ PCS : Plan Communal de Sauvegarde.

³⁰ SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale.

³¹ ICPE : Installations Classées pour la Protection de l'Environnement.

³² Afin notamment de géo-référencer l'Information des Acquéreurs et des Locataires (IAL) et donner une vision plus extensive des risques sur le territoire.

³³ http://www.basse-normandie.equipement.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=114.

³⁴ Dans l'enquête réalisée par le CESR auprès des communes bas-normandes exposées à un risque technologique majeur dans le cadre de cette étude, 7 % seulement des communes ont mis en place des réglementations TMD spécifiques sur leur territoire.

Afin de favoriser le dialogue, l'appropriation et la culture des risques dans la région, le CESR appuie toute démarche visant à promouvoir la concertation sur le territoire, de façon à ce que chacun puisse faire valoir ses intérêts et ses préoccupations, et mettre à profit ses compétences pour parvenir aux solutions les mieux adaptées. Ce processus est nécessaire pour trouver des réponses acceptables par tous et éviter une gestion trop technocratique des risques (et perçue souvent comme la volonté de masquer la réalité), en particulier en amont des grands projets au moment même où ils s'initient. Afin d'éviter une paralysie et un rejet des projets dans l'opinion publique, l'application du principe de précaution exige d'évaluer les risques, d'envisager des solutions offrant de vraies alternatives et de lever les incertitudes en démontrant que les mesures adoptées sont proportionnées à l'ampleur du risque. L'action des CLIC³⁵ et des CLI favorise en particulier le dialogue entre acteurs et la transparence autour des grandes installations à risques industrielles et nucléaires bas-normandes. Ces instances participatives, qui associent Etat, Collectivités, exploitants, associations, riverains et salariés, pourraient jouer un rôle accru sur le territoire en fonctionnant davantage en groupes de travail et en assurant une fonction d'interface auprès des habitants (information et communication), à condition toutefois de renforcer leurs moyens.

Dans le domaine scolaire, le CESR salue l'action du réseau des formateurs Risques Majeurs éducation (RMé) au sein de l'Education Nationale et propose de s'appuyer sur les Plans Particuliers de Mise en Sûreté (PPMS) mis en place dans les écoles maternelles et primaires pour développer la conscience du risque auprès des élèves. En effet, la préparation des PPMS et l'organisation régulière d'exercices est un excellent moyen pour sensibiliser les enfants, leurs parents, les enseignants et les Mairies aux risques encourus, et leur permettre d'acquérir les bons réflexes et comportements en cas d'accident grave. Le CESR invite par conséquent l'ensemble des établissements scolaires de Basse-Normandie à mettre en place un PPMS et à tester son efficacité au moins une fois par an (en privilégiant les établissements les plus exposés sur le territoire). Au sein de la région, le CESR préconise enfin de mener des actions conjointes avec Relais d'Sciences³⁶ sur le thème des risques technologiques majeurs, la vocation de cette structure d'intérêt général étant de diffuser la culture scientifique, technique et industrielle en Basse-Normandie.

Professionaliser et soutenir l'action des associations

Pendant très longtemps, les risques ont été gérés de manière descendante par l'Etat, en s'appuyant surtout sur des travaux d'experts et avec une certaine opacité lorsque l'activité était sensible ou stratégique sur le plan économique et militaire (notamment dans le domaine du nucléaire). Les pouvoirs publics associaient peu la population et la société civile, par peur de paralyser les actions et les projets. La Décentralisation, les privatisations des entreprises et l'internationalisation de leurs activités ont accru l'autonomie des Collectivités et des entreprises, et ont réduit la capacité d'action de l'Etat qui doit aujourd'hui tenir compte d'acteurs d'horizons très divers. C'est le cas en particulier des associations (environnementales, de consommateurs etc.) qui jouent un rôle important dans la gestion et l'appréhension des risques, en tant qu'aiguillon incitant à la vigilance. Leur action favorise la transparence, et incite l'Etat et les

³⁵ CLIC : Comités Locaux d'Information et de Communication (établissements SEVESO "AS").

³⁶ <http://www.relais-sciences.org/>.

exploitants à progresser dans la maîtrise et la gestion des risques. Les associations sont de plus en plus sollicitées dans des instances de concertation (CLI / CLIC, CODERST³⁷ etc.) et sont souvent appelées à se prononcer sur des dossiers très complexes, mais elles ne sont pas toujours en capacité d'y faire face faute de moyens humains et financiers (désaffection du bénévolat, en particulier auprès des jeunes, diminution des subventions publiques etc.).

Le CESR considère que l'action des associations est nécessaire pour limiter les risques sur le territoire (dans et autour des sites à risques) et soutient toute initiative visant à renforcer leur capacité d'expertise et leurs moyens d'actions, dans un esprit de dialogue et d'efficacité collective. Le CESR préconise notamment de promouvoir le service civique afin de renforcer les équipes de bénévoles dans les associations concernées.

Soutenir les structures transversales œuvrant pour la connaissance, la mise en réseau des acteurs et la maîtrise des risques en Basse-Normandie

La méconnaissance et le caractère diffus des risques sur le territoire ne facilitent pas la constitution et la reconnaissance de structures transversales dédiées à la question des risques. Considérant que leur activité peut favoriser la connaissance, la mise en réseau des acteurs et la maîtrise des risques en Basse-Normandie, le CESR tient à soutenir :

- l'Institut Européen des Risques (IER³⁸), conçu comme une structure d'aide à la décision et d'appui méthodologique aux acteurs du territoire qui ont en charge son aménagement et la gestion des risques majeurs générés par les activités humaines (en s'appuyant notamment sur PôlitES³⁹, l'outil central de l'IER).

- l'Institut Régional du Développement Durable (IRD2)⁴⁰ dont l'objet est d'assurer une interface en Basse-Normandie entre les territoires et les acteurs de la recherche et de l'enseignement supérieur en matière de développement durable, et de développer des actions partenariales en la matière (dans ce cadre là, des études spécifiques sur les risques technologiques pourraient lui être confiées).

- Normandie Patrimoine⁴¹ dont l'activité, en tant que centre régional de conservation et de restauration des biens culturels, vise à la sauvegarde du patrimoine culturel en Basse-Normandie (en particulier par l'organisation de formations sur la manière de réduire les risques, éviter les facteurs de dégradation et limiter les dommages dans l'éventualité et en cas de sinistre).

³⁷ CODERST : Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques. Le CODERST est une commission administrative qui donne des avis sur les projets d'arrêtés préfectoraux instruits par les services de l'Etat (DREAL en particulier, dans la sphère des ICPE).

³⁸ <http://www.institut-risques.org/>.

³⁹ PôlitES : Pôle d'Intelligence Territoriale de l'Estuaire de la Seine permettant de partager et d'échanger les données.

⁴⁰ <http://cr-basse-normandie.fr/index.php/batir-une-eco-region/agenda-21/institut-regional-du-developpement-durable-ird2>.

⁴¹ <http://www.normandiepatrimoine.fr/>.

L'activité de Normandie Patrimoine doit être particulièrement encouragée, car ce sont dans les zones les plus exposées aux risques que se situent le patrimoine culturel et les sites touristiques les plus visités en Basse-Normandie (grandes agglomérations et zones touristiques)⁴².

3. TERRITORIALISER LA GESTION DES RISQUES EN BASSE-NORMANDIE

Des communes mal armées pour faire face à un accident technologique majeur

En matière de risques technologiques, les responsabilités du Maire sont importantes et les communes sont en première ligne en cas d'accident. De par la loi, le Maire est tenu d'adopter des politiques destinées à réduire les risques, en menant des actions de prévention, de précaution et de protection des personnes et des biens. A ce titre, il doit chercher à réduire la vulnérabilité de sa commune au regard des risques majeurs prévisibles (sans accroître celle des autres), préparer sa commune à faire face à un événement majeur et informer sa population pour qu'elle puisse connaître les risques et adopter les bons comportements. Afin d'apprécier la manière dont les Maires se sont préparés et organisés pour appréhender et gérer les risques sur leur territoire, le CESR a mené en 2009 une enquête auprès des communes exposées à un risque technologique majeur⁴³.

La connaissance étant le préalable à l'action, l'enquête montre que près de la moitié des Maires considèrent leur niveau de connaissance concernant les risques comme faible ou assez faible. En excluant les communes littorales qui ne sont concernées que par le risque de pollution maritime, 38 % des communes ont déclaré un risque auquel elles ne sont pas exposées et 15 % ont omis au moins un risque auquel elles sont confrontées. Malgré les dispositifs d'information et de concertation mis en place par l'Etat, les Maires n'ont donc pas toujours une bonne connaissance des risques impactant leur commune. En termes d'urbanisme, 60 % des communes dotées d'un POS ou d'un PLU ont intégré⁴⁴ les risques dans leur document d'urbanisme, sachant que 17 % des communes interrogées n'ont pas de POS ou de PLU sur leur territoire. En matière de secours, le Maire doit élaborer un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) pour se préparer à une situation d'urgence. Fin 2009, 29 % des communes étaient dotées d'un PCS et 38 % étaient engagées (ou envisageaient) d'élaborer un tel plan de secours. Afin de mutualiser les moyens, 5 % seulement des communes ont préféré mettre en place un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS). D'après l'enquête, 41 % des communes sont concernées par un PPI, mais curieusement, 8 % des communes ont déclaré être impliquées dans un tel plan de secours alors qu'elles ne le sont pas. Pour améliorer leur dispositif de secours, les Maires ont également la possibilité de mobiliser des bénévoles en constituant une Réserve Communale de Sécurité Civile (RCSC) sur leur territoire, un choix que 20 % des communes ont fait. Pour leur part, les établissements scolaires peuvent s'engager dans la mise en place d'un Plan Particulier de Mise en Sûreté (PPMS) pour mettre en sécurité les élèves et le personnel en attendant l'arrivée des secours en cas d'accident grave⁴⁵. Les PPMS

⁴² Lire p4.

⁴³ Risque industriel, nucléaire, maritime, minier, rupture de barrages et canalisations souterraines (pipe-line seulement). Au total, près de 300 questionnaires ont été envoyés et 200 questionnaires environ ont été retournés (7 communes sur 10).

⁴⁴ Totalemment ou partiellement.

⁴⁵ Les PPMS sont obligatoires dans les établissements scolaires situés dans une commune exposée à un risque majeur.

ne sont opérationnels que dans un tiers des communes (interrogées dans l'enquête) disposant d'au moins une école sur leur territoire.

A partir des informations communiquées par le Préfet, le Maire est tenu d'élaborer un Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) présentant les risques sur la commune et les mesures individuelles et collectives à mettre en œuvre pour en minimiser les effets. Fin 2009, la moitié des communes exposées à un risque technologique majeur avaient réalisé leur DICRIM et 14 % envisageaient ou étaient engagées dans l'élaboration d'un tel document. Les consignes de sécurité ne sont affichées que dans 2 communes sur 5 (principalement dans les établissements recevant du public) et beaucoup de communes n'ont pas pu spécifier dans l'enquête la manière dont était organisé l'affichage des risques et des consignes de sécurité sur leur territoire (signe qu'elles n'ont pas toujours une politique claire et suivie en la matière). En termes d'informations, très peu de communes (1 sur 6) ont organisé des réunions publiques pour informer directement les habitants sur les risques auxquels ils sont exposés. Sur le plan financier, 6 % seulement des communes ont voté un budget spécifique sur les risques.

Au final, malgré de réelles avancées, l'enquête montre que les communes ne sont pas totalement armées pour faire face à un accident majeur, notamment en matière de secours et d'information auprès des habitants. Ignorant parfois l'étendue de leurs responsabilités, les communes s'en remettent souvent à l'Etat pour gérer les risques qui leur incombent. La situation est analogue sur le littoral. D'après l'enquête, 82 % des communes de bord de mer n'ont jamais eu à faire à une pollution sur leur littoral (même mineure) et manquent par conséquent d'expérience en la matière. En cas de sinistre, 11 % des communes ont mis au point (ou sont en train de réaliser) un Plan Infra-POLMAR de lutte anti-pollution et 4 % ont élaboré un PCS (facultatif sur le littoral, si la pollution maritime est le seul risque auquel la commune est exposée). En termes de moyens, 74 % des communes n'ont pas de personnels formés pour gérer ou lutter contre les pollutions et 97 % n'ont aucun matériel, ni produit de lutte anti-pollution (et doivent par conséquent s'en remettre à l'Etat). Les EPCI ne sont pas non plus équipés (aucun matériel disponible), mais un tiers des communes ont déclaré pouvoir bénéficier de l'appui de l'intercommunalité (moyens humains principalement).

Conséquence, les communes ne sont pas vraiment en capacité de réagir en cas de crise majeure. L'émiettement communal qui caractérise la Basse-Normandie (4,9 % des communes françaises, pour seulement 2,4 % de la population) constitue en soi un handicap, car les communes n'ont pas la masse critique, ni les moyens financiers suffisants pour appréhender pleinement les risques sur leur territoire. Néanmoins, les communes connaissent bien le terrain et contribuent par conséquent à améliorer la mise au point et la réactivité des dispositifs. Elles sont souvent les mieux placées pour organiser le confinement et l'évacuation des habitants, car elles savent bien en général où habitent les populations les plus vulnérables (enfants et personnes âgées en particulier). Le CESR considère donc comme prioritaires l'accompagnement des communes et le renforcement de la coopération entre l'Etat et les communes dans la gestion des risques, de façon à créer une vraie synergie entre les partenaires.

Le CESR préconise par ailleurs de confier l'organisation des secours (PICS) et la lutte antipollution en bord de mer à l'intercommunalité afin de mutualiser les moyens.

Le pouvoir de police du Maire ne pouvant pas être transféré à l'intercommunalité, le Maire assurera la gestion de l'évènement sur la commune en cas d'accident et l'EPCI n'interviendra que pour fournir les moyens. L'information préventive (réalisation des DICRIM, diffusion de l'information sur les risques etc.) peut être également confiée à l'intercommunalité, mais l'animation auprès des habitants doit être plutôt assurée par le Maire lui-même. Le CESR invite tout particulièrement les Maires à organiser des réunions publiques d'information et de concertation sur leur territoire, afin d'informer et de sensibiliser les habitants sur les risques impactant la commune (à l'occasion notamment de l'élaboration du DICRIM et de la mise en œuvre du PCS ou du PICS si cette formule est retenue).

Territorialiser la gestion du risque en s'appuyant sur les SCOT et les bassins de risques

Les effets d'un accident se ressentent en général bien au-delà de l'endroit où il se produit, en raison des effets "dominos", des interconnexions, des interdépendances et des interactions existantes sur le territoire. Un grave accident de TMD sur un axe routier fréquenté peut ainsi perturber plus ou moins longtemps le fonctionnement de l'économie. L'appréhension des risques nécessite donc une analyse systémique des territoires, afin de gérer les risques à une échelle délimitant de véritables bassins de risques ("territoires vécus"). Le caractère diffus des risques technologiques majeurs ne facilite pas cependant cette approche en Basse-Normandie, excepté dans les 3 bassins de risques identifiés (Cotentin, Caen et Estuaire de la Seine) et sur la façade maritime. De façon générique, le SCOT⁴⁶ constitue le bon échelon géographique pour appréhender les risques, dans la mesure où ce document d'urbanisme, dont les objectifs vont être renforcés par la loi Grenelle 2, vise à organiser un développement cohérent, solidaire et durable du territoire à l'échelle des bassins de vie. Le SCOT vise à mettre en cohérence les politiques publiques dans le domaine de l'habitat, du commerce, de l'économie, de l'environnement, des transports etc., et doit répondre aux besoins des habitants actuels dans une perspective de développement durable. Il organise la destination générale des sols (espaces urbains, à urbaniser, naturels, agricoles ou forestiers) et déterminent les espaces et les sites à protéger. Il est donc important que chaque SCOT (existant ou en cours d'élaboration) intègre la question des risques dans ses documents stratégiques et ses réflexions prospectives et mette en place une vaste concertation sur le sujet au moment de son élaboration. Le SCOT deviendrait ainsi l'échelon géographique de base sur lequel s'appuierait la gestion des risques en Basse-Normandie, à condition toutefois d'initier des démarches SCOT sur tout le territoire ornaï⁴⁷.

Dans les bassins de risques avérés, la modernisation du Réseau National d'Alerte⁴⁸ est une opportunité pour proposer une gestion plus intégrée des risques à l'échelle des territoires les plus exposés. D'ici 2013, un nouveau dispositif, dénommé Système d'Alerte et d'Information des Populations (SAIP), va être mis en place afin d'assurer l'information du plus grand nombre de personnes possible en cas d'accident majeur (risques naturels, technologiques et sanitaires). Le système prévoit la mise en

⁴⁶ SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale.

⁴⁷ Lire "Les Conseils de Développement en Basse-Normandie" – CESR de Basse-Normandie – Juin 2009.

⁴⁸ Constitué d'environ 4 500 sirènes, le Réseau National d'Alerte a pour but d'alerter la population en cas de danger immédiat.

réseau de plusieurs types de moyens d'alerte (sirènes, automates d'appel, partenariats avec les radios et télévisions du service public, panneaux à messages variables, etc.), en recourant de façon adaptée et performantes aux nouvelles technologies. Les sirènes pourront être ainsi déclenchées de manière sélective sur un ou plusieurs bassins de risques, sur ordre du directeur des opérations de secours (Préfet ou Maire). Dans ce cadre là, un recensement des moyens d'alerte et d'information a été réalisé entre la mi-mars et la fin du mois d'avril 2010 et le dispositif prévoit le positionnement et une interconnexion des moyens d'alerte sur le territoire selon une logique de bassins de risques. La mise en place de ce dispositif peut être l'occasion de mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire (Etat, Collectivités territoriales, exploitants de sites à risques etc.), afin de choisir les meilleurs endroits et de coordonner ensuite l'alerte.

Dans les bassins de risques, le réseau d'alerte pourrait être organisé à l'échelle du SCOT, en confiant la gestion du dispositif au Pays lorsqu'il fédère les communes et les EPCI à l'échelle du SCOT, ou à une association loi 1901 créée à cet effet. Dans ce schéma là, le Syndicat Mixte Caen-Métropole⁴⁹ et le Syndicat Mixte du Cotentin⁵⁰ pourraient ainsi piloter et coordonner le réseau d'alerte au sein de leurs bassins de risques respectifs. La formule de l'association est sans doute plus souple et présente l'avantage de pouvoir regrouper des acteurs d'horizons très différents au sein d'une même structure (pas seulement des élus), mais son pilotage et son mode de financement constituent toujours une source de fragilité.

Dans l'Estuaire de la Seine, 2 structures se partagent et coordonnent leurs actions, la Communauté de l'Agglomération Havraise (CODAH) et l'Office des Risques Majeurs de l'Estuaire de la Seine (ORMES), sur un territoire à hauts risques englobant les 2 rives de la Seine⁵¹. Leurs missions sont essentielles pour pérenniser les activités industrialo-portuaires sur le territoire (pourvoyeuses d'emplois et de richesses). Leur expérience mériterait d'être transposée dans les bassins de risques du Cotentin et de l'espace caennais, pour notamment faire progresser la culture du risque et améliorer la protection et la sécurité des populations. La CODAH et l'ORMES constituent une vraie interface avec les communes, les acteurs du risque et la population, en parfaite synergie avec l'Etat. Parmi les actions transposables (et souhaitables), citons :

- Le conseil aux communes (élaboration des DICRIM et des PCS, prise en compte des risques majeurs dans les PLU, les PDU⁵², les PPRT ou les SCOT, affichage des risques et des consignes de sécurité, etc.) ;
- La mise au point d'un Centre Intégré de Gestion de l'Alerte de l'Estuaire (CIGNALE) gérant tout le dispositif d'alerte à l'échelle de l'Estuaire ;
- La mise en place de plans de confinement des habitants à domicile (Plan Familial de Mise en Sécurité) ou dans les lieux publics (Plan de Mise à l'Abri) ;

⁴⁹ <http://www.caen-metropole.fr/web/menuLemotdupresident.do>. Caen Métropole gère à la fois le Pays et le SCOT.

⁵⁰ <http://www.paysducotentin.fr/index.php>. Le Syndicat Mixte du Cotentin gère le Pays, le Syndicat Mixte SCOT du Pays du Cotentin étant chargé d'élaborer le SCOT (sur un territoire commun, à l'exception de la Communauté de Communes de la région de Montebourg qui n'a pas adhéré au SCOT).

⁵¹ Rive nord du côté du Havre en Seine-Maritime et rive sud du côté d'Honfleur dans le Calvados.

⁵² PDU : Plan de Déplacements Urbains.

- La mise en œuvre d'actions auprès des PME et des PMI pour les inciter à mettre en place des plans d'intervention destinés à protéger le personnel, les populations et l'environnement en cas d'accident dans l'entreprise ;
- Le développement de la culture du risque et de la sécurité auprès des habitants et des élèves (élaboration et diffusion de plaquettes d'information, contribution à la mise en place de PPMS, etc.).
- La mise en place et l'animation de stages de formation à la gestion de crise ouverts à tous les acteurs du risque.

Toutefois, dans l'Estuaire de la Seine, la coopération devrait être renforcée entre les 2 rives de façon à mieux coordonner les actions à l'échelle du bassin de risque. Dans le Cotentin, une vigilance toute particulière doit être accordée à long-terme au Centre de Stockage de la Manche (CSM) en raison des déchets radioactifs et des matières dangereuses qu'il contient (100 kg de plutonium, 27 000 tonnes de plomb, etc.). Dans ce bassin, le CESR encourage par ailleurs la constitution d'une filière de démantèlement et de déconstruction dans le domaine du nucléaire (centrales etc.) et de l'industrie navale (sous-marins, navires, etc.), incluant la maîtrise de savoir-faire et de compétences spécifiques en matière de sûreté et de sécurité.

Fédérer les communes littorales pour se préparer et faire face à une pollution maritime

En bord de mer, les communes étant mal armées pour faire face à une pollution maritime, même mineure, le CESR invite les communes littorales à s'organiser, avec l'appui souhaitable des Départements et de la Région. L'expérience de VIGIPOL⁵³ en Bretagne doit être encouragée de façon à permettre aux communes de se préparer et réagir en cas de pollution maritime. La formule la mieux adaptée semble être la constitution d'un Syndicat Mixte regroupant l'ensemble des communes littorales de Basse et de Haute-Normandie afin d'englober toute la façade maritime normande (ou alors l'extension de VIGIPOL aux seules communes bas-normandes pour garantir un bon fonctionnement de la structure). En termes de missions, le Syndicat Mixte n'a pas vocation à acquérir et gérer du matériel de lutte anti-pollution pour le compte des communes (barrages, etc.) mais à coordonner et à soutenir leurs actions en matière de prévention, de préparation (plans POLMAR, infra POLMAR, etc.) et de gestion de crise (participation au plan POLMAR, interface entre les élus et les autres acteurs, etc.), et de réparation suite à une pollution accidentelle ou un rejet illicite (actions en justice, dossiers d'indemnisation etc.).

La constitution de ce Syndicat Mixte (ou l'extension de VIGIPOL) devra se faire en concertation et en articulation avec le Syndicat Mixte Littoral Normand qui porte les missions du Conservatoire du Littoral à l'échelle de la Normandie, le Syndicat Mixte Calvados Littoral Espaces Naturels (SMCLEN) et le Syndicat Mixte des Espaces Littoraux de la Manche (SYMEL) qui gèrent les espaces naturels du littoral acquis par le Conservatoire du Littoral dans les 2 départements maritimes bas-normands. Dans l'immédiat, le CESR salue l'initiative du projet "pollutions marines et littoral"⁵⁴.

⁵³ VIGIPOL : Syndicat Mixte de Protection et de Conservation du Littoral Nord-Ouest de la Bretagne. VIGIPOL signifie VIGI pour Vigilance et POL pour Pollution. <http://www.vigipol.com/>.

⁵⁴ <http://www.pollutions-marines-normandie.fr/?cat=16>.

porté par le Conservatoire du Littoral qui propose (en particulier) un réseau de veille aux pollutions du littoral s'appuyant sur un réseau de correspondants répartis sur l'ensemble du littoral haut et bas-normand (gardes du littoral, en lien avec les EPCI et les Départements). Le CESR soutient également le projet CAMIS⁵⁵ développé dans le cadre du programme INTERREG IV A dont l'objectif est d'élaborer et mettre en œuvre une politique maritime intégrée dans l'espace Manche, tout en stimulant des coopérations concrètes en particulier dans le domaine de la sécurité maritime et la lutte contre les pollutions maritimes⁵⁶ (chef de file : Région Haute-Normandie).

En conclusion, les risques technologiques majeurs constituent un réel danger sur le territoire régional, particulièrement dans les bassins de risques (Cotentin, Caen et Estuaire de la Seine), le long du littoral et des grands axes de communication, mais comparé aux autres types de risques⁵⁷ (naturels, domestiques, sanitaires, pollutions chroniques etc.), ils sont beaucoup moins prégnants. Cependant, l'extrême gravité de ces risques en cas de crise majeure justifie une vigilance de tous les jours, en se préparant continuellement à réagir pour faire face collectivement et efficacement à un éventuel accident grave.

⁵⁵ CAMIS : "Channel Arc Manche Integrated Strategy". CAMIS fait suite au projet "Espace Manche Development Initiative" (EMDI).

⁵⁶ Axe 4 "Transport maritime et intermodalité" du projet CAMIS.

⁵⁷ Les accidents de la route sont particulièrement violents. En France, la route a tué près de 4 500 personnes et blessé près de 100 000 personnes en 2008.

PRIORITES D'ACTIONS ET PRECONISATIONS DU CESR CONCERNANT LES RISQUES TECHNOLOGIQUES MAJEURS

En gras : priorités d'actions.

ACTEURS DU RISQUE

Etat

- Conforter l'Etat en tant que "chef de file" de la gestion des risques, à condition de partager la connaissance avec l'ensemble des acteurs du risque.
- Pérenniser les effectifs et les moyens d'action de l'Etat en donnant la priorité au **contrôle** (auprès des exploitants) et aux **dispositifs d'intervention** (préparation et gestion de crise).
- Parachever l'organisation locale des services de l'Etat, en spécialisant les services afin de rationaliser et clarifier les rôles de chacun.

Exploitants

- Actualiser sans alourdir davantage la réglementation dans les entreprises.
- Ne pas faire peser la maîtrise des coûts sur la sécurité et la sûreté des installations et des entreprises sous-traitantes.
- Accompagner les PME-PMI intervenant dans les sites à risques vers des démarches de certification.
- Inciter les PME-PMI à mettre en place des plans d'intervention afin de protéger les salariés, les populations et l'environnement en cas d'accident dans l'entreprise.
- S'appuyer sur les CHSCT pour faire progresser la sécurité et la sûreté dans les entreprises dont l'activité constitue un risque majeur.

Associations

- Renforcer la capacité d'expertise et les moyens d'action des associations, dans un esprit de dialogue et d'efficacité collective (rôle d'aiguillon).

Communes et Intercommunalité

- **Accompagner les communes afin de leur permettre de mieux appréhender et gérer les risques sur leur territoire.**
- **Renforcer la coopération entre l'Etat, les communes et les EPCI, afin de créer une vraie synergie entre les différents partenaires.**
- Confier à l'intercommunalité l'organisation des secours (élaboration et mise en œuvre d'un Plan Intercommunal de Sauvegarde) et la lutte anti-pollution sur le littoral.
- Conférer aux Maires un rôle central dans l'animation de l'information auprès des habitants.

Mise en réseau et formation des acteurs

- **Mettre en réseau les acteurs du risque, afin d'arriver à faire travailler ensemble des acteurs d'horizons et d'intérêts très différents.**
- **Mettre l'accent sur la formation des intervenants et des acteurs du risque à tous les maillons de la chaîne**, afin de réduire la vulnérabilité et accroître la réactivité des territoires en cas d'accident grave.

GESTION DES RISQUES

Territorialisation des risques

- Territorialiser la gestion des risques en s'appuyant sur les SCOT (en intégrant notamment la question des risques dans les documents d'urbanisme et les réflexions prospectives de chaque SCOT existant ou en cours d'élaboration).
- Confier la gestion de l'alerte dans les bassins de risques au Syndicat Mixte de Pays porteur de SCOT (ou œuvrant sur un territoire commun) ou à une association loi 1901 dédiée à cet effet, et s'appuyer sur cette structure pour assurer une fonction d'interface avec les acteurs du risques, les communes et la population à l'échelle du territoire.

Information / Connaissance des risques

- **Favoriser l'accès et le partage de la connaissance auprès de la population et des acteurs socio-économiques, en toute transparence.**
- **Structurer et organiser la diffusion d'information auprès des habitants et des acteurs socio-économiques**, en constituant une "plate-forme régionale des risques" dont le contenu proposerait une version harmonisée et actualisée en ligne des DDRM bas-normands.
- Inclure dans cette plate-forme régionale une application SIG permettant de cartographier avec précision les risques sur le territoire et au sein des communes, avec un accès direct vers les DICRIM et les PCS des communes.
- Elaborer et mettre en ligne des informations et des cartographies sur les risques à l'échelle des SCOT.
- Mettre en place un dispositif pérenne d'observation et de quantification des flux de TMD sur tout le territoire bas-normand.
- Actualiser régulièrement et pérenniser l'étude du CESR sur les "risques technologiques majeurs".

Concertation

- Mettre en place des dispositifs de concertation "en amont" des grands projets, au moment même où ils s'initient.
- Saisir l'opportunité de l'élaboration des SCOT pour mettre en place une vaste concertation sur le sujet et pérenniser la démarche dans le processus de réflexion prospective.
- Elargir la concertation menée lors de l'élaboration d'un PPRT à l'ensemble des acteurs concernés par l'existence du site et/ou dont l'activité serait potentiellement perturbée si un accident venait à se produire.
- Soutenir l'action des CLIC et des CLI, en renforçant notamment leur rôle dans le domaine de l'information et de la communication auprès des habitants (fonction d'interface).
- Systématiser l'organisation de réunions publiques d'information et de concertation sur la question des risques au sein des communes.

Culture du risque

- S'appuyer sur le réseau des formateurs "Risques Majeurs éducation" au sein de l'Education Nationale et sur la mise en place des PPMS pour développer une culture du risque auprès des élèves et des parents.
- Confier à "Relais d'Sciences" l'organisation d'actions spécifiques sur la connaissance et la maîtrise des risques technologiques majeurs en Basse-Normandie.

Préparation et gestion de crise

- **Organiser régulièrement des exercices de simulation d'accidents, de confinement et d'évacuation** dans les entreprises, les lieux publics, autour des sites et des installations à risques etc., en déclenchant parfois les exercices de façon spontanée, sans préparation préalable.
- Mettre en place des PPMS dans tous les établissements scolaires et tester leur efficacité au moins une fois par an.
- Mettre en place dans les bassins de risques des plans de confinement de la population à domicile et dans les lieux publics.
- Organiser des stages de "gestion de crise" ouverts à tous les acteurs du risque.

SPECIFICITES REGIONALESStructures transversales

- Soutenir l'action de "Normandie Patrimoine", de l'Institut Européen des Risques (IER) et de l'Institut Régional du Développement Durable, dont l'activité peut favoriser la connaissance, la mise en réseau des acteurs et la maîtrise des risques en Basse-Normandie.

Risque industriel

- Traiter en priorité le PPRT de DPC à Mondeville (Calvados) et restreindre la circulation des poids-lourds TMD sur le viaduc de Calix aux heures de pointe.

Risque nucléaire

- Garantir l'étanchéité à long-terme du Centre de Stockage de la Manche.
- Constituer une véritable filière de démantèlement dans le Cotentin.

Transport de matières dangereuses

- Elaborer et mettre en œuvre un Schéma Régional (ou des Schémas Départementaux) des transports de matières dangereuses et radioactives en Basse-Normandie.

Pollution maritime

- Constituer un Syndicat Mixte des communes littorales normandes (ou étendre VIGIPOL à la Basse-Normandie), pour soutenir et coordonner leurs actions en matière de prévention, de préparation, de gestion de crise et de réparation suite à une pollution accidentelle ou un rejet illicite.
- Soutenir le projet "pollutions maritimes et littoral" porté par le Conservatoire du Littoral, en particulier le dispositif de surveillance du littoral s'appuyant sur un réseau de correspondants répartis sur toute la façade maritime normande (en lien avec les Départements et les EPCI).
- Soutenir le projet CAMIS dans le cadre du programme INTERREG IV A dont l'objectif est d'élaborer et de mettre en œuvre une politique intégrée dans l'espace Manche, avec un volet spécifique dans le domaine de la sécurité maritime et la lutte contre les pollutions maritimes.

Estuaire de la Seine

- Renforcer la coopération entre les 2 rives.

Le Président,

Maurice DROULIN