



133

NUMÉRO

Vendredi 7 mars 2003

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

« PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELS »

RAPPORTEUR :
CHARLES FITERMAN

AU NOM
DE LA SECTION DES
ACTIVITÉS PRODUCTIVES,
DE LA RECHERCHE
ET DE LA TECHNOLOGIE
PRÉSIDIÉE PAR
DIDIER SIMOND

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE
DES
11 ET 12 MARS 2003

L'ampleur des dommages intervenus le 21 septembre 2001 dans l'agglomération toulousaine fait de l'explosion de l'usine AZF la catastrophe industrielle la plus importante que la France ait connue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Celle-ci a renforcé l'attente légitime d'une sécurité accrue pour les salariés et les populations. Mais, dans ce contexte, l'industrie elle-même, a été mise en cause ici ou là. Pourtant, elle reste au cœur du développement économique et de l'emploi et il n'est pas envisageable – sauf à accepter une formidable régression – d'aller vers une France sans usines et même sans laboratoires et centres de recherche, une France exclusivement « *peuplée* » de bureaux et réservée au tourisme et à la gastronomie (à la condition d'ailleurs qu'il reste une agriculture !).

En fait, ce qui doit s'imposer aujourd'hui, c'est une approche nouvelle fondée sur la conscience des enjeux, sur la construction rigoureuse de systèmes de sécurité qui porte sans cesse la maîtrise des risques au plus haut niveau et permet l'acceptation d'un risque résiduel hypothétique plus clairement en rapport avec les avantages induits. C'est bien l'esprit du principe de précaution : principe d'action et non pas d'abstention dans le doute.

A - DES ORIENTATIONS GÉNÉRALES À DÉVELOPPER

Dans la recherche d'une sécurité accrue, **l'entreprise** est centrale. Elle est, à la fois, lieu de production du risque et lieu d'application des moyens de sa maîtrise, d'abord par la prévention exercée à la source. Elle est, en même temps, objet et sujet de cette action de prévention.

Dans cet esprit, et à cette fin, le Conseil économique et social considère nécessaire :

1. D'inscrire la maîtrise des risques dans une logique de développement technologique et industriel durable

Il s'agit d'intégrer le devenir de l'homme et de son environnement dans les choix et les modalités du développement technologique et industriel, y compris parce que c'est de ce développement que l'on peut attendre une large part des moyens d'un développement humain équilibré. Cela est particulièrement vrai pour la sécurité.

2. D'approfondir et d'élargir les approches nouvelles de prévention et de gestion des risques

a)- En plaçant l'intervention humaine au cœur de la démarche de sécurité

Progresser encore dans la maîtrise des risques exige aujourd'hui de développer des systèmes de gestion humaine de la sécurité capables de détecter et de corriger, de façon active, les dysfonctionnements, les défaillances. C'est en ce sens que l'intervention humaine au sens le plus large doit être désormais considérée comme centrale dans le développement des stratégies de prévention des risques.

b)- En généralisant les approches globales et en favorisant la pluridisciplinarité

Il ne s'agit pas de renoncer aux approches sectorielles mais de les intégrer dans des approches globales à la fois techniques et organisationnelles. Le Conseil économique et social voit là une exigence moderne permettant de répondre tout autant au besoin d'autonomie des individus et des organisations qu'à l'impératif de cohérence globale.

c)- En suivant trois directions de travail interdépendantes :

L'évaluation des risques en priorité dans les 10 000 installations qui présentent les plus grands risques, en se dotant à cet effet des règles, méthodes et outils nécessaires. Cela devrait notamment conduire à une meilleure homogénéisation et diffusion des référentiels de prévention des risques, à la combinaison la plus efficace des différentes méthodes déterministes et probabilistes.

Les systèmes de veille et de contrôle de la prévention des risques appellent, pour élever leur efficacité, le même type d'analyses et de démarches. Un concept plus général participe à la fois d'une démarche technique et d'une démarche d'organisation de systèmes de veille : c'est celui de la défense en profondeur.

Le retour d'expérience, l'apport des faits avérés par l'expérience constituent une des clefs de l'amélioration de la prévention.

3. De construire un système complexe et cohérent d'organisation globale de la sécurité mettant en jeu et en relation tous les acteurs et de garantir la fiabilité de la chaîne de sécurité dans les conditions du recours à la sous-traitance

La démarche n'implique, pour autant, aucune confusion des rôles ; la spécificité des responsabilités et des compétences est non seulement respectable mais nécessaire.

Si le recours à la sous-traitance technique, faisant appel à des prestations qualifiées et spécialisées, n'est pas contesté, la sous-traitance économique doit répondre à un certain nombre d'exigences, notamment une habilitation, selon des procédures strictes, des entreprises sous-traitantes.

4. D'impulser un effort nouveau et diversifié de formation

La formation des salariés en matière de sécurité devrait être pensée, de manière générale, sous l'angle de sa « *traçabilité* », des séances d'actualisation ou de rappel des consignes devant être régulièrement organisées.

5. D'améliorer les méthodes et les moyens de la gestion de crise

Le Conseil économique et social souligne l'intérêt qu'il y a à :

- procéder à la réévaluation des risques à intervalles réguliers et suffisamment rapprochés ;

- maintenir la permanence de la vigilance ;

- mettre en place et maintenir les réseaux matériels et humains dont la disponibilité sera cruciale en cas de crise.

6. De développer un système d'assurance incitatif à la prévention, avec pour objectif une indemnisation rapide et complète des dommages

Le principe de l'indemnisation complète et rapide des dommages subis doit être posé et respecté. Le projet de loi en cours d'examen au Parlement établit cette disposition pour les particuliers. Il fixe à trois mois maximum le délai d'indemnisation en simplifiant les modalités d'expertise. Cette procédure est liée à l'existence d'une situation de « *catastrophe technologique* » constatée par arrêté préfectoral ou ministériel.

Au schéma de la « *responsabilité subjective* » s'est substitué celui de la « *responsabilité objective* », faisant du risque, et non plus de la faute, le fondement de la responsabilité. Son application à la couverture des risques technologiques et industriels pose des problèmes nouveaux et complexes, surtout si cette couverture devait concerner tous les risques, y compris ceux dont l'identification n'est pas faite ou mal établie.

Estimant que répondre à ces problèmes par la seule voie de la « *judiciarisation* » présente des risques évidents de dérive, dans la mesure où le montant des dommages éventuels pourrait avoir de lourdes conséquences sur l'activité économique et sur la situation sociale, le Conseil économique et social propose que, sans tarder, une réflexion d'ensemble associant toutes les parties concernées soit engagée à l'initiative de l'Etat.

B - RENFORCER LE RÔLE DE CHAQUE ACTEUR

Notre Assemblée avance les propositions suivantes :

1. Le chef d'entreprise

La sécurité des personnels impliqués dans une exploitation et la préservation de l'environnement extérieur à celle-ci relèvent de la responsabilité pleine et entière du chef d'entreprise. Il convient de ce fait de généraliser les pratiques de sécurité marquées par l'engagement personnel du chef d'entreprise et du chef d'établissement dans l'animation et le contrôle des systèmes de gestion de la sécurité.

Dans tous les cas, les PME doivent pouvoir compter sur des appuis extérieurs qu'elles sollicitent librement. Notre Assemblée souligne le besoin de perfectionner et de généraliser les mécanismes et les outils de ce soutien, qu'ils proviennent d'organismes privés ou publics. Il convient en particulier de renforcer les moyens de répondre à la demande de tierce expertise.

2. Les salariés, les CHSCT, les organisations syndicales

Le rôle des **salariés**, qui constituent le premier maillon de la chaîne de sécurité, doit être pleinement favorisé et pris en compte.

La volonté de franchir une étape nouvelle dans la maîtrise des risques implique que les **CHSCT** soient partout des partenaires à part entière de l'action de sécurité, ce qui signifie par exemple que, dans les entreprises classées à risque, ils se préoccupent, de façon liée, des risques professionnels et des risques technologiques et industriels. Ils devraient pour cela disposer des moyens correspondant aux caractéristiques de l'entreprise, être représentatifs et entourés partout de la meilleure considération.

Le débat sur toutes les questions posées en vue d'améliorer la participation des salariés et de **leurs représentants** au renforcement de la sécurité pourrait participer d'une approche générale consistant à faire de la sécurité un thème à part entière de la négociation collective entre organisations patronales et syndicats de salariés à tous les niveaux appropriés.

3. Populations, associations et élus

Le Conseil économique et social met l'accent sur les impératifs suivants :

- l'information doit devenir plus régulière, plus accessible, mieux ciblée, portant sur tous les aspects de la vie et du rôle de l'entreprise ;

- le dialogue doit se développer de façon ouverte et régulière au travers de multiples initiatives ;

- la concertation doit prolonger et structurer le dialogue. Elle peut permettre de combler les distances préjudiciables qui se sont établies entre les préoccupations des uns et des autres.

A cet égard, il exprime son intérêt pour la création, prévue dans la loi en préparation, de comités locaux d'information et de concertation autour des sites « Seveso » entraînant la mise en place d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT).

4. Chercheurs, experts et structures diverses

Afin de favoriser les échanges et les débats entre chercheurs, experts, structures diverses les regroupant et praticiens de terrain, un véritable réseau national de recherche et d'expertise devrait être constitué autour de l'INERIS, dont le statut et les missions seraient consolidés, et qui développe une coopération institutionnalisée avec l'INRS.

5. L'Etat

Les contenus de la réglementation et le contrôle indispensable de son respect doivent inciter à une prévention et une gestion des risques plus dynamique, plus anticipatrice.

Une voie pour y parvenir pleinement apparaît être de mieux prendre appui sur l'effort normatif propre et l'amélioration des systèmes de gestion réalisés dans les entreprises et les professions, un effort associant mieux les différents acteurs, en premier lieu les entrepreneurs et les salariés avec leurs représentants.

L'Etat pourrait ainsi se consacrer à la définition régulière, soigneusement fondée, d'objectifs nationaux de sécurité, de méthodes générales et moyens – y compris financiers – de les atteindre, à la définition et à la mise à jour des niveaux de protection, des référentiels généraux de maîtrise des risques, à l'inscription dans la réglementation des normes validées par l'expérience, et exercer ses pouvoirs d'autorisation et de sanction.

6. L'Union européenne

La place prise par l'Union européenne dans la définition des normes de maîtrise des risques, applicables par les Etats membres, est déjà considérable. Toutefois, l'harmonisation des approches reste insuffisante et se heurte à des réticences et des blocages. Ce déficit pose problème dans le contexte concurrentiel d'une économie ouverte.

En affinant ses propres approches et ses stratégies de maîtrise des risques, en développant ses moyens, la France peut apporter une contribution originale et forte au progrès de la réglementation européenne, pour aller vers des référentiels et des pratiques harmonisés, qui n'ignorent pas les préoccupations et les cultures des Etats membres.

NOTE FLASH

Assemblée plénière
11 et 12 mars 2003

« **PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES
TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELS** »

RAPPORTEUR : CHARLES FITERMAN

Atteindre un niveau plus élevé de sécurité suppose l'adoption d'une nouvelle approche, s'inscrivant dans une logique de développement technologique et industriel durable.

Aux fins de développer une véritable culture du risque, le Conseil économique et social propose, une fois l'intervention humaine placée au centre de la démarche, de :

- généraliser les approches globales, cohérentes, systémiques et pluridisciplinaires ;
- s'engager dans trois directions de travail interdépendantes : l'évaluation des risques (conduisant à combiner efficacement les avantages des méthodes « *déterministes* » et « *probabilistes* »), le recours aux systèmes de veille et de contrôle et la valorisation du retour d'expérience.

Le Conseil économique et social souhaite, en outre, voir renforcer le rôle de chacun des acteurs, notamment :

- le chef d'entreprise dont la responsabilité est pleine et entière ;
- les salariés qui constituent le premier maillon de la chaîne de sécurité ;
- les CHSCT qui doivent se voir reconnaître pleinement la qualité de partenaire à part entière de l'action de sécurité.

Il convient, désormais, de dépasser la gestion séparée du développement industriel et urbain, par le développement d'une co-existence mutuellement avantageuse pour tous.

Enfin, il est indispensable de repenser les missions de l'État en vue de le mettre en mesure de mieux assumer ses prérogatives dans un domaine où les mutations sont rapides et complexes.

Charles FITERMAN
Né le 28 décembre 1933, à
Saint-Etienne (Loiret)

- Membre du
Groupe des
Personnalités
qualifiées
- Membre de la
Section des Activités
productives, de la
recherche et de la
technologie
- Membre de la
Commission spéciale
du Plan
- Membre du groupe
des Personnalités
qualifiées dans le
domaine économique,
social, scientifique ou
culturel

Fonction

- Ancien ministre
l'Etat, ministre des
Transports
(1981-1984)