

Gilles Bani

LE RISK MANAGER, UN NOUVEAU MÉTIER POUR LES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

Le 2 janvier 1997¹ une opération de désaffectation de bacs d'hydrocarbures par la société Shell a entraîné le déversement de 10 à 15 tonnes de fuel lourd et domestique dans l'étang de Berre. Un certain flou a caractérisé le début de l'intervention, l'industriel croyant que la pollution venait du large. Ensuite, il s'est aperçu que le matériel utilisé n'était pas adapté aux conditions rencontrées dans l'Etang de Berre. De plus, il ne connaissait pas les acteurs locaux mobilisables pour un tel événement, notamment le Port Autonome de Marseille, les Services Départementaux d'Incendie et de Secours ou encore le Fast Oil Spill Team². Le mauvais état des rives, qu'il a fallu nettoyer pendant l'intervention, est venu aggraver la situation. L'industriel a dû faire retirer des déchets, comme des voitures ou des fauteuils ralentissant le cours des opérations, et faire débroussailler pour accéder au site.

Les services de l'Etat ont eu un temps de réaction important et n'ont pas informé l'industriel des différents moyens existants sur l'Etang de Berre. Les collectivités n'entretenaient pas leur territoire. En outre, le 2 janvier étant un lendemain de fête l'industriel s'est trouvé en sous-effectifs. Tout le système d'acteurs s'est montré déficient. Pourtant, les rives de l'Etang de Berre comptent de nombreuses villes importantes qui pourraient intégrer la gestion des risques de façon plus systématique.

Le lundi 9 novembre 1992 à 5h20, l'explosion d'un nuage de gaz à la raffinerie de Provence à La Mède a tué six personnes. Une fuite a provoqué la formation d'un nuage qui s'est allumé au contact d'un point chaud lorsqu'il a entouré le craqueur catalytique, procédé de fabrication de l'usine.

Les dégâts occasionnés par l'accident survenu à Total sur la commune de Châteauneuf-les-Martigues se sont élevés à 2,4 milliards de francs (Lalo, 1996). L'attention de la DRIRE s'est surtout portée sur une école, située en zone Z1, en partie détruite durant l'accident qui a heureusement eu lieu de nuit. Deux types de danger la menaçaient : des effets de vagues dus à la présence de réservoirs de fuels situés sur des points hauts et un nouvel accident engendrant des possibles effets de surpression, de flux thermiques ou de dispersion de nuage toxique. Le premier cas de figure a été résolu par la construction de murets qui atténueraient l'effet de vague. Mais le deuxième demande un investissement

important puisqu'il faut soit déménager l'école, soit l'adapter au risque. D'après l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS), les travaux sont évalués à trois millions de francs. Les deux solutions représentent un coût trop élevé pour la commune. L'absence de prise de décision bloque tout mécanisme d'adaptation au risque. Après l'accident, lorsque l'enquête publique nécessaire au redémarrage de l'unité la plus dangereuse de Total a été réalisée, il n'y a eu aucune remarque ni observation de la part des citoyens.

À Aix-en-Provence, l'urbanisation s'est développée de façon continue dans la zone la plus proche du barrage dite « zone quart d'heure ». Le barrage de Bimont peut



Raffinerie Total en feu, le 9 novembre 1992.

être considéré comme présentant un risque industriel majeur. Bimont est perçu par les populations environnantes comme une menace hydraulique. L'accident survenu le 2 décembre 1959 à Malpasset, près de Fréjus, ayant causé la mort ou la disparition de 488 personnes, n'a pu qu'accroître ces craintes. Les inquiétudes suscitées par le barrage de Bimont se sont accentuées lorsque l'exploitant (la Société du Canal de Provence) a constaté que certaines parties « gonflaient ». La mesure de prévention qu'il a prise a été de descendre le niveau d'eau à

1. Intervention de M. Guy Barret responsable sécurité sûreté, Usine Shell à Berre lors du colloque Extrem 97 organisé par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille.

2. Organisme privé ayant pour but d'intervenir en cas de pollution hydrocarbure sur l'Etang de Berre. Les moyens utilisés, selon les industriels, sont mis en œuvre plus rapidement que ceux dont dispose le préfet.

329,5 NGF au lieu des 350 habituels qui correspondent à sa capacité maximale. Des déversoirs de crues ont été installés en plus de l'abaissement du niveau de capacité. Malgré l'expérience du barrage de Malpasset, la ville d'Aix-en-Provence distribue un guide intitulé « Face aux cinq risques majeurs, adoptez les bons réflexes », où il est écrit que « les signes précurseurs apparaîtraient bien avant la rupture éventuelle de l'ouvrage », ce qui n'a pas été le cas dans cette catastrophe bien connue des habitants.

La responsabilité des maires

Le maire est devenu un acteur essentiel dans le domaine du risque et sa responsabilité personnelle est de plus en plus recherchée par les tribunaux. De nombreux articles de lois et circulaires fixent le cadre de ses compétences.

L'art. R111-2 du Code de l'urbanisme permet au maire de refuser un permis de construire s'il estime que «... les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la sécurité ou à la salubrité publiques ».

Il est stipulé dans le Code général des collectivités territoriales (art. L2212.1) que « le maire est chargé de la police municipale » qui (art. L2212.2) « a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique » et de (alinéa 5) « faire cesser, par la distribution de secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature... 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 ».

L'article 21 de la loi n° 87.565 du 22.07.1987 précise que « les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent ».

Les maires doivent aussi développer des campagnes d'information sur les risques majeurs. A cet effet, ils établissent le document communal sur les risques majeurs (DICRIM), consultable en mairie, dont les modalités sont précisées dans le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs. Ils alertent les populations en cas de crise grave comme la rupture de barrage ou un risque dû aux installations industrielles, même nucléaires. Le préfet et le maire travaillent ensemble afin de résoudre la crise.

En cas de déclenchement d'un plan ORSEC ou d'urgence (comme les PPI), le préfet concentre tous les pouvoirs tout en collaborant avec le maire.

Les prises en compte des risques majeurs sont effectives dans les documents d'urbanisme. Elles prennent la forme de servitudes d'utilité publique, de projet d'intérêt général ou encore de zones d'isolement qui pourraient limiter considérablement toute urbanisation. Mais

les incertitudes liées aux modèles de diffusion utilisés pour prévoir les zones de risques incitent les communes à intervenir en faveur d'une moins grande rigueur de la prévention.

Une gestion éclatée des risques industriels

Tous les risques n'obéissent pas à la même réglementation. Ceux liés à l'utilisation en grande quantité de produits chimiques ne sont pas soumis aux mêmes contraintes que ceux inhérents à l'activité hydraulique ou nucléaire. Ces différences conduisent à une gestion au cas par cas.

La directive Seveso³ prescrit une maîtrise de l'urbanisation autour de sites présentant un certain type de risque et conduit, en France, à l'élaboration de zones à risque à partir de l'étude de danger, Z1 et Z2, où l'urbanisation est très limitée. La zone Z1 délimite l'espace touché par un accident qui aurait des conséquences mortelles pour au moins 1 % des personnes présentes. La zone Z2 est plus éloignée que la zone Z1, et seuls des effets irréversibles sur la santé ou des blessures sérieuses peuvent théoriquement y être observés. Ces zones sont évaluées à partir de scénarios établis par l'industriel dits « scénarios majorants d'exploitation ». Ces scénarios se basent sur un accident qui aurait lieu en fonctionnement normal de l'installation. Cela pourrait être une fuite au niveau d'un tuyau entraînant la formation d'un nuage. Par exemple, la raffinerie de Provence, qui appartient à la société Total, présente une zone à risque Z2 qui s'étend sur plus d'un kilomètre autour de ses procédés.

Les répercussions sur le POS sont immédiates et toute construction devient difficile (Bani, 1997). Les constructions soumises à un risque sont répertoriées en trois catégories, chacune obéissant à une gestion particulière : les habitations et les établissements recevant du public, les installations industrielles voisines et les voies de communication.

L'établissement d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI) est l'autre principale contrainte des installations à haut risque. Le PPI relève de la planification d'une intervention et de l'information des populations. Un scénario PPI peut être basé sur la perte de confinement d'une capacité mettant à l'air libre des quantités énormes de produits. Il ne remplace pas une gestion de l'urbanisation réfléchie. Il a pour but de fixer les domaines d'intervention de chaque acteur, dont le maire, et les actions à accomplir en situation de crise. Son importance est capitale, mais ne s'inscrit pas dans une démarche de développement durable comme l'est le zonage d'isolement qui conduit à une maîtrise de l'urbanisation. En revanche, il s'inscrit théoriquement dans un raisonne-

3. Directives européennes n° 82/501/CEE et 96/82/CEE dites Seveso et Seveso II.

ment déterministe. Ainsi à Total, son rayon s'étend sur environ six kilomètres.

La multiplicité des plans représente la diversité des situations, dont les limites sont mal définies et laissées à l'appréciation des responsables, faisant que des flous peuvent subsister dans l'organisation de l'intervention. Cela a pu être constaté lors de l'accident de Total en 1992 où, même si le PPI n'a pas été déclenché officiellement, certains acteurs estiment que les moyens de ce plan ont été utilisés. Le seul élément non associé à l'intervention fut la population, qui n'a été ni mise en confinement, ni évacuée.

Les PPI⁴ s'appliquent de la même façon aux activités liées au nucléaire ou aux barrages. Aucune maîtrise de l'urbanisation n'est cependant prévue dans les zones où les populations sont soumises à un risque, contrairement à ce qui peut être observé dans le cas d'installations classées Seveso. Les aménagements hydrauliques concernés sont ceux, selon l'article du décret, « qui comportent à la fois un réservoir d'une capacité égale ou supérieure à quinze millions de mètres cubes et un barrage ou une digue d'une hauteur d'au moins vingt mètres au-dessus du point le plus bas du sol naturel ». Deux zones ont été définies par l'arrêté du 1er décembre 1994⁵. La première est une zone de sécurité immédiate, dite « zone quart d'heure », définie comme étant la zone recouverte par l'onde de submersion en un quart d'heure. La deuxième zone dépend des caractéristiques du lieu et s'arrête là où l'inondation ne présente plus de danger pour les personnes.

Malgré le danger qu'il représente, le nucléaire n'est pas classé Seveso dans son intégralité et seules les parties des installations qui comportent essentiellement des produits toxiques et non des substances radioactives ont été intégrées Seveso.

Le rôle de la commune a tendance à être oublié, les pompiers sont perçus comme l'acteur le plus crédible pour divulguer la vérité, bien que ce ne soit pas leur rôle (Lalo, 1989). En cas de crise, le préfet dirige généralement les opérations. Mais de nouveaux pouvoirs apparaissent lorsque le risque dépasse le périmètre de l'usine et s'étend à la ville (Gilbert, 1992). Dans les crises de Nantes et de Tours, les maires ont pris activement part à la gestion des catastrophes à travers la mobilisation des transports urbains et la décision de continuer à pomper l'eau potable. La gravité des risques encourus par les villes fait des maires des acteurs incontournables de la prévention.

La gestion intercommunale du risque

La gestion du risque est un travail relativement ingrat. L'investissement ne se voit pas. Les communes ne jouent pas toujours leur rôle dans la prévention des risques. Lorsque des mesures doivent être prises, elles ont tendance à rechercher les subventions afin de résoudre les

problèmes (Chaine, 1994). On assiste alors à la fois à une centralisation de la gestion du risque autour de la DRIRE et à une globalisation avec un transfert de compétence aux départements. Or, le maire, à l'image de l'industriel dans son entreprise, est celui qui connaît le mieux sa commune. Se priver de ses compétences peut être nuisible à l'adaptation au risque. Cette adaptation, de plus



Raffinerie Total en feu, le 9 novembre 1992.

en plus nécessaire, passe inévitablement par l'intégration dans les communes d'une vision plus globale des risques et de la préparation à y réagir. La naissance du métier de *risk manager* à l'échelle intercommunale est une solution envisageable pour pallier les divers manquements constatés dans certaines catastrophes.

4. L'article 6 du décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, stipule que font l'objet d'un Plan particulier d'intervention les installations nucléaires de base, les installations classées définies à l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976, certains stockages de gaz, des lieux de transit et d'activités présentant des dangers graves, et également certains aménagements hydrauliques.

5. Pris en application du décret n° 92-997 du 15 septembre 1992 relatif aux Plans particuliers d'intervention concernant certains aménagements hydrauliques.

Deux aspects caractérisent la notion de risque, la technicité et les probabilités. Le *risk manager* intervient surtout dans le domaine de la prévention lorsqu'il prépare la crise ou planifie les contrôles et l'identification des points sensibles. Il a aussi un rôle important au niveau du retour d'expérience⁶.

L'implication des collectivités dans la gestion des risques s'avère difficile et coûteuse, limitant leurs possibilités d'intervention. Dans les petites communes, la personne chargée du risque, quand il y en a une, ne dispose ni de temps ni de moyens suffisants pour s'occuper réellement de la gestion des risques⁷. Les communes s'en réfèrent donc souvent à l'assureur pour régler les problèmes les plus importants. Pris sous cet angle, le risk management se résume à un état des lieux. La collectivité peut aussi chercher à s'auto-assurer en prévoyant un système de provision dans le cas d'accident peu probable. Ce système convient aux grandes collectivités⁸ à l'instar d'entreprises comme Total, qui peuvent se permettre de rembourser les dégâts occasionnés en cas de sinistre.

La loi sur l'intercommunalité du 12 juillet 1999, s'intéressant essentiellement à l'environnement, pourrait

permettre d'intégrer la fonction de *risk manager* dans les organisations qui doivent se mettre en place. Cela permettrait de ne pas s'en remettre systématiquement à l'assureur qui lui dépend de la loi du marché. La mise en commun de la taxe professionnelle pour des communes soumises à des risques importants apporterait certainement une solution. Les maires ne seraient plus systématiquement démunis face à des investissements trop grands ou à une technicité importante. Dans ce cadre une intégration des préoccupations de prévention entre les domaines de l'industrie et des transports pourrait être envisageable.

Gilles Bani

BIBLIOGRAPHIE

Bani G., (1999), « Risque et aménagement hydrauliques ». *Urbanisme*, janvier 1999, n° 304, p. 26-30.

Bani G., (1999), « Accident de La Mède – Quelle réglementation autour des sites à risques ? », *Études foncières*, déc. 1997, n° 77.

Bauzil V., (1978), « Vulnérabilité des barrages – Dispositions prises pour assurer leur sécurité », *Travaux*, juillet-août 1978, p. 11-24.

Beck U., (1992), *Risk Society*, Londres, SAGE Publications.

Chaine J., (1994), « Décentralisation et environnement industriel. Droit et ville », *Revue de l'Institut des Etudes Juridiques de l'Urbanisme et de la Construction*, Litec, p. 65-73.

Chaline C., Dubois-Maury J., (1994), *La ville et ses dangers*, Paris, Édition Masson.

Centre National de la Recherche Scientifique, (1998), *Retours d'expérience, apprentissages et vigilances organisationnels. Approches croisées*. Actes du colloque organisé par le CNRS le 23 juin 1998 à Paris.

Decrop G., Vidal-Naquet P., *Les scènes locales de risque*, Actes du colloque organisé par le CNRS le 19 mars 1998 à Paris, p. 15-87.

Fuller D., *Incertitude du risque industriel majeur. Thèse. Chimie et ingénierie de l'environnement*. École Supérieure d'Ingénieur de Chambéry, 1996.

6. Michaelis P., *Etude de l'accident de la Raffinerie Total à La Mède : Approche méthodologique développée pour cerner le scénario le plus probable et expliquer les effets dominos*. Total Raffinage Distribution, juin 1996, 37 p.

7. *La Gazette des Communes*, 30 novembre 1998, p. 70.

8. *La Gazette des Communes*, 2 juin 1997, p. 26.

Giddens A., « La société du risque : le contexte politique britannique », *Les Cahiers de l'Assurance*, 1997, n° 32, p. 39-48

Gilbert C., (1995), *Objets flous et action publique : à propos des risques majeurs*, Grenoble : C.E.R.A.T. – I.E.P.

Gilbert C., (1995), *Le pouvoir en situation extrême – Catastrophes et Politique*, Paris, L'Harmattan.

Kervern G-Y., (1995), *Éléments fondamentaux des cyndiniques*, Paris, Gestion Poche, Economica.

Lalo A., (1989), « Risques technologiques majeurs. Information du public. Stratégie de communication », *Préventique*, janvier-février 1989, n° 28, p. 31-37.

Lalo A., (1996), « 9 novembre 1992. Accident majeur à l'usine Total de La Mède – les leçons à tirer pour l'information du public », *Préventique*, janvier-février 1996, n° 25, p. 54-61.

Lagadec P., (1994), *Apprendre à gérer les crises – Société vulnérable – Acteurs responsables*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1994.

Lagadec P., (1981), *La civilisation du risque*, Paris, Éditions du Seuil.

Lascoumes P., (1994), *L'éco-pouvoir – environnement et politique*, Paris, Éditions La Découverte.

Gilles Bani est docteur en Aménagement de l'espace, Urbanisme. Thèmes de recherche : risque industriel, maîtrise d'ouvrage publique. Publications : « Risque et aménagement hydrauliques », *Urbanisme*, janvier 1999, n° 304, p. 26-30 ; « L'I.S.O. 14 001, une nouvelle politique locale dans une nécessaire dynamique territoriale », *Préventique – Sécurité*, sept. 1998, n° 41, p. 74-78. « Accident de La Mède – Quelle réglementation autour des sites à risques ? », *Études foncières*, déc. 1997, n° 77. <gbani@aix.pacivan.net>