

Prévention des risques

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Direction générale de la prévention des risques

Service des risques technologiques

Sous-direction des risques accidentels

Bureau des risques technologiques et des industries chimiques et pétrolières

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

Sous-direction de la planification et de la gestion des crises

Bureau d'expertise résilience aux risques

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

NOR : DEVP1400317C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Résumé : l'accident survenu sur le site de la société Lubrizol à Rouen en janvier 2013 a montré que des améliorations étaient possibles en matière de gestion des situations incidentelles ou accidentelles concernant les établissements industriels mettant en œuvre des substances dangereuses et susceptibles d'engendrer des émissions accidentelles à l'extérieur du site. La présente instruction vise à faciliter le recours rapide au réseau d'expertise constitué par les pôles inter-régionaux des DREAL et rappelle l'existence de réseaux dans les domaines de sécurité civile. Un réseau de conseil interprofessionnel sera par ailleurs expérimenté à partir du second semestre 2014 en vue d'une mise en place courant 2015. Enfin, les exploitants d'établissements classés Seveso seuil haut doivent se doter d'une capacité indépendante pour effectuer rapidement des prélèvements et mesures dans l'air environnant en cas d'émission accidentelle.

Catégorie : directive adressée par les ministres aux préfets de région et de département et aux services déconcentrés placés sous leur autorité.

Domaine : écologie, développement durable.

Mots clés liste fermée : Environnement ; Sécurité.

Mots clés libres : accident majeur – établissement Seveso seuil haut – expertise – conseil – surveillance dans l'air.

Date de mise en application : immédiate.

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre de l'intérieur aux préfets de zone de défense et de sécurité ; préfet de police ; préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie) ; préfets de département (direction départementale de la protection des populations ; direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations) (pour exécution) ; secrétariat général du Gouvernement ; secrétariat général du MEDDE et du MLET ; direction générale de la prévention des risques ; associations agréées de surveillance de la qualité de l'air ; cellule d'appui aux situations d'urgence ; services départementaux d'incendie et de secours ; Réseau national d'aide à la décision et d'appui face aux risques technologiques ; brigade de sapeurs-pompiers de Paris (pour information).

Le 21 janvier 2013 s'est produit, au sein de l'usine chimique de la société Lubrizol de Rouen, un accident dû à la décomposition non maîtrisée de produits chimiques. Cet accident a occasionné, pendant deux jours, une émission importante de mercaptan, gaz soufré extrêmement malodorant. Sans occasionner d'effets notables sur la santé, ces émissions gazeuses, qui ont été perçues jusque dans la région parisienne et dans le sud de l'Angleterre, ont causé d'importants désagréments à la population, entraînant la saturation des standards des services d'urgence et provoquant un impact médiatique.

À cette occasion, il est apparu que des améliorations étaient possibles en matière d'alerte, d'information et dans la gestion de situation incidentelle ou accidentelle, notamment dans les domaines de l'expertise de l'incident ou de l'accident lui-même, de ses éventuelles conséquences et des mesures des substances potentiellement émises dans l'air environnant.

- Ainsi, afin de tirer les enseignements de cet événement, plusieurs actions ont été menées dont :
- la réalisation d'une mission conjointe du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'inspection générale de l'administration et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des télécommunications ;
 - la mise en place d'un groupe de travail regroupant les services de l'État concernés et les associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air (AASQA) ;
 - la mise en place d'un groupe de travail associant les services de l'État et les principales fédérations professionnelles.

Les résultats de ces travaux nous conduisent à vous communiquer les informations et instructions suivantes.

Recours rapide au réseau d'expertise au sein des services déconcentrés de l'État

Si le pilotage des installations en situation dégradée demeure de la responsabilité première de l'industriel, il est en revanche de la responsabilité des pouvoirs publics de s'assurer que l'analyse de la situation et les actions mises en œuvre par l'exploitant sont bien de nature à permettre la maîtrise de l'incident ou accident, et la limitation de ses conséquences pour la sécurité, la salubrité et la santé publiques.

Pour mener à bien cette mission sous l'autorité des préfets de département, l'inspection des installations classées doit pouvoir recourir à un niveau d'expertise élevé sur les substances et procédés impliqués, si elle n'en dispose pas en local. C'est la raison pour laquelle il importe qu'elle puisse faire appel rapidement au réseau d'expertise constitué par les pôles interrégionaux « risques accidentels » des DREAL. Ces pôles rassemblent les meilleurs experts du ministère chargé des installations classées, en matière de risques technologiques, et sont notamment consultés dans le cadre de la validation des études de dangers des établissements Seveso seuil haut présents dans les régions qui leur sont rattachées.

Par conséquent, en cas d'accident technologique majeur ou pouvant engendrer des émissions accidentelles importantes hors site, afin de disposer d'une expertise de haut niveau sur les process industriels en cause et sur la nature des substances susceptibles d'être émises, nous vous invitons, en lien avec la DREAL qui restera votre principal interlocuteur du fait de sa connaissance des installations, à solliciter en premier lieu et dans les plus brefs délais le pôle risque interrégional territorialement compétent. Si l'ampleur de la situation le justifiait, vous pourriez également faire appel aux autres pôles interrégionaux présents sur l'ensemble du territoire. À cet effet, un recensement des compétences disponibles au sein de chaque pôle interrégional a été effectué et communiqué à chaque DREAL. Dans ce cas, les préfets des régions sièges des pôles interrégionaux veilleront à faciliter l'intervention des agents desdits pôles au profit des préfets de département qui solliciteraient leur appui.

Au-delà de l'expertise sur les process industriels eux-mêmes et les substances susceptibles d'être accidentellement produites, nous vous rappelons la chaîne d'expertise de sécurité civile mise en place au travers des conseillers techniques départementaux et zonaux des services d'incendie et de secours (SDIS), renforcée par la création (lettre DSC du 25 mai 2010) du réseau RADART (réseau national d'aide à la décision et d'appui face aux risques technologiques) qui vous permet de bénéficier d'une aide à la décision en matière de protection des populations vis-à-vis de ces émissions.

Le lien étroit entre ces deux chaînes d'expertise aux objectifs complémentaires est indispensable. Ainsi les DREAL et les SDIS peuvent, sous votre autorité, s'appuyer sur l'analyse réalisée par la cellule d'appui aux situations d'urgence (CASU) de l'INERIS, dont l'expertise est mobilisable à distance 24 heures sur 24. Outre sa capacité à renseigner sur les dangers des produits en cause et à déterminer des périmètres de sécurité en cas d'accident, il est prévu que la CASU puisse intervenir dorénavant pour évaluer les inconvénients importants pouvant affecter les populations.

Concernant les interventions de la CASU, nous vous rappelons que ses missions ainsi que ses modalités de fonctionnement et de financement sont décrites dans la circulaire du 15 juillet 2005. Trois cas de figure sont prévus par cette circulaire :

- lorsque le volume d'appui de la CASU est inférieur ou égal à huit heures, ses interventions sont financées par le ministère de l'écologie ;
- lorsque le volume d'appui de la CASU est supérieur à huit heures, le préfet a recours à la CASU pour le compte de la personne morale responsable de la situation d'urgence. L'État prend à sa charge les dépenses afférentes à l'intervention de la cellule d'appui sur la base d'un devis proposé par l'INERIS. Il importe que le représentant de l'État en charge des opérations de secours recueille l'accord préalable du département ministériel compétent pour la prise en charge financière de l'intervention de la CASU : écologie, intérieur... ;
- enfin, lorsqu'une installation classée est en cause, la circulaire rappelle que le préfet peut solliciter d'office la CASU aux frais de l'exploitant de l'installation classée concernée : en effet, en application du principe « pollueur-payeur », pour les interventions significatives, et en particulier lorsque ces interventions sont rendues nécessaires par des accidents dont l'origine se trouve dans le non-respect de prescriptions réglementaires, les dépenses liées au fonctionnement de la CASU doivent être prises en charge par l'exploitant.

Création d'un réseau de conseil interprofessionnel

Comme indiqué précédemment, le pilotage des installations en situation dégradée relève de la responsabilité première de l'exploitant, qui a la connaissance fine des substances et procédés qu'il met en œuvre. Toutefois, en cas de situation incidentelle ou accidentelle complexe, l'industriel peut souhaiter recourir à une expertise complémentaire. Il a donc été demandé aux principales fédérations de mettre en place un réseau de conseil interprofessionnel.

L'Union des industries chimiques (UIC) s'est d'ores et déjà engagée à expérimenter la mise en place d'un tel réseau, dénommé USINAID, et nous souhaitons que d'autres fédérations professionnelles la rejoignent dans cette initiative.

Inspiré de la partie « conseil » du dispositif TRANSAID mis en place entre l'UIC et la sécurité civile dans le domaine du transport de matières dangereuses, le réseau USINAID devra permettre :

- d'une part, à un exploitant de solliciter le conseil d'experts industriels tiers identifiés par type de substances ou de réactions chimiques mises en jeu dans la situation dégradée ;
- d'autre part, aux préfets de département de recourir à ce conseil d'experts industriels en complément des données fournies par l'exploitant de l'installation concernée par l'accident et la CASU.

Ce réseau n'aura toutefois aucun rôle opérationnel ; il interviendra uniquement en tant que conseil.

L'UIC et les fédérations professionnelles qui souhaitent participer à ce réseau nous proposeront avant fin 2014 les modalités d'organisation envisagées. Elles les expérimenteront sur une durée de six mois, notamment dans le cadre des exercices de gestion de crise menés aux niveaux local et national, et nous transmettront le bilan accompagné de la définition du dispositif qu'elles comptent retenir.

L'objectif est de rendre opérationnel le réseau USINAID courant 2015, après avoir pu s'assurer de son efficacité. Il fera l'objet d'une convention entre les fédérations participant au dispositif et les ministères chargés de l'écologie et de l'intérieur qui précisera les modalités de fourniture de ce conseil.

Capacité d'effectuer rapidement des prélèvements et mesures dans l'air environnant

Indépendamment des actions réflexes prévues par les plans d'urgence, qu'il convient en tout état de cause de mettre en œuvre dans les meilleurs délais afin d'assurer la protection des personnes susceptibles d'être exposées, le retour d'expérience de l'accident de Lubrizol a démontré la nécessité de disposer de prélèvements et d'analyses dans l'air environnant durant le déroulement de l'incident ou accident à des fins de gestion de la situation et de communication vers la population.

Il est ainsi apparu nécessaire de :

- disposer d'échantillons conservatoires représentatifs de la phase aiguë de l'incident ou de l'accident, afin de pouvoir ultérieurement effectuer des vérifications sur l'impact des rejets ;
- disposer régulièrement, durant toute la phase incidentelle ou accidentelle, de résultats de mesures représentatives des émissions hors du site permettant d'estimer l'exposition des populations, afin, d'une part, de confirmer la pertinence des dispositions prises pour protéger les personnes et, d'autre part, d'informer la population de façon factuelle.

Il est naturel que ces actions, participant à une gestion coordonnée de la situation d'urgence par l'exploitant en lien avec les pouvoirs publics, soient en premier lieu réalisées sous la responsabilité de l'industriel, en faisant appel à un laboratoire indépendant pour les établissements classés Seveso seuil haut qui le nécessitent.

Nous vous informons que, conformément aux orientations mentionnées dans la lettre de cadrage du 7 août 2013 relative au déploiement territorial de la surveillance de la qualité de l'air par les associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air (AASQA), « Air Normand » et « Air Rhône-Alpes » se sont portées volontaires pour conduire, sur l'année 2014, une expérimentation sur leur territoire, dans le cadre de programmes mutualisés. Ces deux AASQA étudieront notamment la possibilité de répondre aux demandes mutualisées des industriels de leur territoire, de disposer en situation d'urgence de moyens de mesure dans l'environnement, sans réduire pour autant les moyens nécessaires pour la surveillance réglementaire de la qualité de l'air. Cette expérimentation étudiera la question de la disponibilité des équipements et des personnes dans le temps (journée, semaine et année). D'autres expérimentations pourront être menées par d'autres AASQA volontaires qu'il conviendra de soutenir également. Il convient toutefois de rappeler que le personnel des AASQA n'est pas formé au risque accidentel et ne peut donc intervenir que si la sécurité des personnels est assurée par ailleurs.

Aussi, nous vous invitons, sur proposition de l'inspection des installations classées, à demander, avant la fin de premier semestre 2015, aux exploitants d'établissements classés Seveso seuil haut qui le nécessitent de se doter de capacités de prélèvements et d'analyses indépendantes. Vous veillerez à ce qu'elles soient adaptées aux procédés et substances potentiellement mis en jeu et permettent d'atteindre ces objectifs dans des délais compatibles avec la situation d'urgence.

Pour apprécier cette nécessité, l'inspection des installations classées pourra s'appuyer sur les scénarios d'accident décrits dans les études de dangers de l'installation concernée pour éviter la réalisation de nouvelles études spécifiques, afin d'identifier en amont les substances pouvant être émises. Au-delà des substances les plus pertinentes présentant des risques sanitaires aigus importants, il convient de s'intéresser également à celles susceptibles de générer des inconvénients fortes sur de grandes distances.

Les modalités de mobilisation de ces capacités de mesure prendront typiquement la forme de fiches « ressource » au sein des plans d'opération interne (POI) des exploitants. S'agissant d'actions menées pour une évaluation des rejets incidentels ou accidentels hors du site et des éventuels effets sur les populations, cette démarche devra être reprise dans le plan particulier d'intervention (ORSEC/PPI) au titre de l'interface POI/PPI concernant le rôle de l'exploitant.

Dans l'attente de la mise en œuvre de ces dispositions ou plus généralement dans le cas d'un accident impliquant un établissement industriel non classé Seveso seuil haut, nous vous informons que la CASU dispose d'un recensement des moyens techniques et humains des AASQA et des autres laboratoires publics, sur lequel vous pouvez vous appuyer. Ce recensement est tenu à jour par le Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA).

Détection des signaux de pollution et diffusion des informations par les AASQA

Nous vous informons que la lettre de cadrage du 7 août 2013 précitée apporte des précisions sur les missions des AASQA afin de faciliter leur intervention en cas de situation accidentelle d'origine technologique, en cohérence avec l'action de l'État. Il leur est notamment demandé, dans l'exercice normal de leur activité :

- d'être attentives aux signaux de pollution atmosphérique définis localement en partenariat avec les services de l'État et d'alerter les préfets dès qu'elles auront identifié un épisode de pollution atmosphérique pouvant être consécutif à un accident technologique ;
- d'assurer le relais auprès de leurs usagers pour diffuser les informations, conseils ou consignes préfectorales relatives à un accident technologique susceptible d'avoir un impact sur la qualité de l'air, notamment sur leur site Internet ;
- de suspendre momentanément ou d'adapter pour la zone concernée la diffusion des indices de qualité de l'air qui montreraient un bon niveau de la qualité de l'air sur les polluants réglementés alors qu'un épisode de pollution atmosphérique est en cours, pour éviter toutes confusions possibles auprès du public.

Ces points seront aussi utilement inclus dans le cadre de l'expérimentation précitée, menée par quelques AASQA, notamment « Air Normand » et « Air Rhône-Alpes », afin d'en faciliter le retour d'expérience.

Nous vous invitons à vous rapprocher de l'AASQA de votre région afin de déterminer les modalités pratiques retenues localement quant à sa participation éventuelle à votre dispositif de gestion de crise et aux modalités visant à assurer la cohérence de la communication.

Vous voudrez bien nous rendre compte, sous les présents timbres, des éventuelles difficultés rencontrées dans l'application des présentes instructions.

La présente instruction sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Fait le 12 août 2014.

*La ministre de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie,*

SÉGOLÈNE ROYAL

Le ministre de l'intérieur,

BERNARD CAZENEUVE