

**MINISTERE DU TRAVAIL,
DES RELATIONS SOCIALES ET
DE LA SOLIDARITE**

**Inspection générale
des affaires sociales**

RM 2007-122P

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE,
DU DEVELOPPEMENT ET
DE L'AMENAGEMENT DURABLES
SECRETARIAT D'ETAT
A L'ECOLOGIE**

**Inspection générale
de l'environnement**

IGE/07/030

**Coopération entre l'inspection du travail et
l'inspection des installations classées dans
la prévention des risques industriels majeurs**

présenté par

Jean-Pierre CHASSINE et Jean ROIGT
membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Philippe FOLLENFANT
membre de l'Inspection générale de l'environnement

JUILLET 2007

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	2
PARTIE 1 : UNE COOPERATION VOLONTARISTE, INITIEE SUITE A L'ACCIDENT AZF, QUI S'INSCRIT DESORMAIS DANS UN CADRE JURIDIQUE ET UN CONTEXTE OPERATIONNEL NOUVEAU	6
1.1 UNE COOPERATION INITIEE SUITE A L'ACCIDENT AZF	6
1.1.1 <i>Une coopération fondée principalement sur le développement des contrôles dans les établissements SEVESO.....</i>	6
1.1.2 <i>Une coopération dont les modalités de mise en œuvre ont été laissées à l'initiative des directions régionales</i>	6
1.1.3 <i>Une coopération qui n'a pas fait l'objet d'un accompagnement spécifique au niveau national</i>	7
1.2 UNE COOPERATION QUI S'INSCRIT DANS UN CADRE JURIDIQUE NOUVEAU.....	7
1.2.1.1 La notion d'accident technologique majeur.....	7
1.2.1.2 Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT).....	8
1.2.1.3 Le renforcement du rôle des CHS-CT	8
1.2.1.4 La création des comités interentreprises de santé et sécurité au travail (CISST)	9
1.2.2 <i>La relance de la coopération.....</i>	10
1.2.2.1 L'incitation au développement des contrôles et de la coopération.....	10
1.2.2.2 La circulaire conjointe du 14 avril 2006 sur les modalités de la coopération.....	11
1.3 UNE COOPERATION QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE OPERATIONNEL NOUVEAU	12
1.3.1 <i>Au niveau du ministère chargé de l'environnement</i>	12
1.3.2 <i>Au niveau du ministère chargé du travail</i>	13
PARTIE 2 : UNE COOPERATION ENCORE EMBRYONNAIRE DANS SA MISE EN ŒUVRE PRATIQUE, PLUS INSTITUTIONNELLE QUE REELLEMENT OPERATOIRE	15
2.1 UNE IMPULSION REGIONALE EN APPARENCE PLUTOT DYNAMIQUE MAIS QUI SE HEURTE A DES PREOCCUPATIONS IMMEDIATES	16
2.1.1 <i>Une impulsion régionale plutôt dynamique mais confrontée à la difficile montée en régime des dispositions de la loi BACHELOT.....</i>	16
2.1.2 <i>Des préoccupations immédiates liées à la mise en œuvre des dispositions de la loi BACHELOT :</i>	19
2.1.2.1 L'élaboration des PPRT.....	19
2.1.2.2 La constitution des CLIC.....	20
2.1.2.3 La participation des inspecteurs des installations classées aux réunions des CHS-CT	20
2.2 UNE DIFFICULTE REELLE A ENTRAINER LES ACTEURS DE TERRAIN ET UNE COOPERATION ENCORE PEU OPERATOIRE.....	21
2.2.1 <i>Les constats</i>	21
2.2.1.1 Le caractère plutôt exceptionnel des visites conjointes.....	21
2.2.1.2 Des échanges d'information et des saisines réciproques limitées	23
2.2.1.3 De rares interventions ou enquêtes communes en cas d'incident ou d'accident.....	23
2.2.2 <i>Les raisons avancées (ou supposées)</i>	24
2.2.2.1 Des approches et des méthodes différentes dans le contrôle des établissements :	24
2.2.2.2 Des centres d'intérêt distincts	25
2.2.2.3 Des réticences culturelles	26
2.2.2.4 Des retours peu ou mal assurés.....	27
2.2.2.4 Des problèmes d'organisation.....	28
2.2.3 <i>Quelques bonnes pratiques cependant</i>	29
PARTIE 3 : POUR UNE COOPERATION RENFORCEE.....	31
3.1 DES ENJEUX FORTS	31
3.1.1 <i>Une meilleure appréhension des risques.....</i>	31
3.1.2 <i>Une intervention plus efficace.....</i>	32
3.1.3 <i>Une plus value pour les différents acteurs</i>	34
3.1.4 <i>Des responsabilités nouvelles pour les agents de l'Etat en cas d'accident sur le plan judiciaire</i>	35
3.2 DES VOIES DE PROGRES	36
3.2.1 <i>Des priorités plus claires, mieux partagées et mieux affirmées pour l'inspection du travail</i>	36
3.2.2 <i>Des référentiels de contrôle des établissements SEVESO plus opérationnels</i>	37

3.2.3	<i>Une organisation des services à aménager.....</i>	38
3.2.4	<i>Des formations à développer.....</i>	39
3.2.5	<i>Des points clés à travailler.....</i>	39
3.2.6	<i>Des articulations à créer ou à renforcer.....</i>	40
3.2.7	<i>Des dispositifs d'information et d'alerte à améliorer suite à visite ou en cas d'accident ou d'accident.....</i>	40
3.2.8	<i>La notice Hygiène et Sécurité accompagnant les demandes d'autorisation d'exploitation à faire évoluer.....</i>	41
3.2.9	<i>Une doctrine à élaborer pour la participation des ICPE dans les CHS-CT.....</i>	41
3.2.10	<i>Un suivi plus précis des interventions dans les établissements SEVESO.....</i>	42
3.2.11	<i>Un élargissement de la coopération aux risques chroniques ?.....</i>	42
	SYNTHESE DU RAPPORT ET LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	44
	PRECONISATIONS DU RAPPORT.....	46
	ANNEXES	48

Introduction

1. Contexte de la mission

A la suite de l'accident survenu en septembre 2001 à l'usine AZF de Toulouse, les ministres respectivement chargés du travail et de l'environnement ont appelé au développement des contrôles des établissements les plus dangereux et de la coopération entre les deux corps d'inspection qui en sont chargés.

La survenance en 2003 d'un nouvel accident dans l'établissement de BILLY-BERCLAU (62) de l'entreprise NITROCHIMIE, a conduit l'Inspection Générale des Affaires Sociales à inscrire dans son programme annuel pour 2006 la réalisation d'un bilan de cette coopération.

A l'occasion notamment de chacune des deux catastrophes évoquées, il est apparu en effet clairement que cette convergence d'actions à propos des risques majeurs appréhendés séparément par chaque corps de contrôle avait du mal à se mettre en place. Quasi inexistante avant la catastrophe AZF, elle restait encore assez balbutiante avant l'explosion de l'usine NITROCHIMIE.

La réalisation de cette mission d'évaluation a été confirmée et confiée conjointement à l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et à l'Inspection Générale de l'Environnement (IGE) par une lettre en date du 14 mars 2007 (PJ n°1) signée par les deux ministres respectivement chargés du travail et de l'environnement .

2. Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

Les installations susceptibles de créer, par dangers d'incendie, d'explosion ou d'émanation de substances toxiques, des risques très importants pour la santé et la sécurité des populations voisines (y compris celles des travailleurs) ainsi que pour l'environnement, sont soumises à un régime juridique particulier qui comporte un classement assorti d'une procédure d'autorisation préalable, et pour certaines des servitudes d'utilité publique.

Le contrôle de ces règles particulières est effectué par les inspecteurs des installations classées rattachés principalement aux DRIRE. Sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement, ce service s'attache à mettre en œuvre la réglementation des activités industrielles protectrice de l'environnement.

Par ailleurs, les établissements qui exploitent ces installations et occupent du personnel à cet effet relèvent du contrôle des services d'inspection du travail. Ces services sont placés principalement sous la responsabilité des DRTEFP. Ils sont chargés de veiller à l'application de la réglementation du travail qui concerne les travailleurs salariés, en matière notamment de prévention des risques professionnels sur les lieux de travail.

Au 31 décembre 2005, 1213 établissements SEVESO étaient recensés. Ils se répartissaient comme suit :

670 SEVESO seuil haut (+ 48 en 2005)

543 SEVESO seuil bas (+ 68 en 2005).

3. L'objet et le cadre de la mission

La mission conjointe IGAS – IGE a pour objet, dans le contexte législatif nouveau marqué par l'intervention de la loi du 30 juillet 2003, dite loi « BACHELOT », la réalisation d'un état des lieux des « conditions dans lesquelles les services (inspection des installations classées et inspection du travail) assurent ensemble la prévention des risques industriels pour les travailleurs et la population environnante des installations dangereuses, ainsi que la qualité de leur coopération ».

Le champ d'investigation de la mission est limité aux établissements classés SEVESO seuil haut, c'est à dire ceux comportant a priori les risques les plus importants à la fois pour leurs salariés et la population environnante¹, et aux établissements pyrotechniques.

La mission conjointe doit proposer toutes mesures utiles à l'amélioration de cette coopération, aussi bien dans les pratiques de terrain que dans la réglementation et les instructions aux services.

Par ailleurs, , la mission conjointe doit apporter sa contribution pour résoudre les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des dispositifs nouveaux mis en place en application des dispositions de la loi « BACHELOT » tels les PPRT, les CLIC et les CISST ainsi que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des nouvelles attributions des CHS-CT².

4- La méthode de travail de la mission

Dans la conduite de ses investigations, la mission a procédé en trois temps :

- elle s'est d'abord entretenue, au niveau national, avec les responsables des administrations centrales³ (DPPR pour le ministère de l'Environnement et DGT pour le

¹ Les établissements classés SEVESO seuil haut sont ceux qui génèrent potentiellement les risques les plus importants pour leur environnement ; leur classement s'accompagne de servitudes foncières (dites AS) imposées par l'Etat dans le cadre du classement de l'activité prévu par la loi et qui peuvent par ailleurs être également imposées à des établissements qui ne relèvent pas de ce classement
Les critères de classement en seuil haut ou seuil bas sont issus des directives européennes n°82/501/CEE du 24 juin 1982 et n°96/72/CEE du 9 décembre 1996.

Les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation assortie de servitudes d'utilité publique (ICPE AS) sont des installations susceptibles de créer, par dangers d'incendie, d'explosion ou d'émanation de substances toxiques, des risques très importants pour la santé et la sécurité des populations y compris celles des travailleurs, ainsi que pour l'environnement.

Ce classement implique l'application d'un régime juridique particulier du fait de la dangerosité de l'établissement.

La catégorie des ICPE AS recouvre les établissements classés « Seveso seuil haut », ainsi que les stockages de produits dangereux tels le gaz naturel, les hydrocarbures liquides, liquéfiés ou gazeux, ou encore certains produits chimiques à destination industrielle (qui relèvent de la catégorie « Seveso seuil bas »). En outre, certains établissements qui sont affectés par la règle du cumul des tonnages de substances dangereuses s'avèrent finalement être intégrés au champ des ICPE AS, en raison du dépassement d'un seuil quantitatif fixé par type de produit).

² Plan de prévention des risques technologiques (PPRT) Comités locaux d'information et de concertation (CLIC), Comité interentreprises de santé et sécurité au travail (CISST), Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHS-CT)

³ Direction de la Pollution, de la Prévention et des Risques (DPPR), Direction Générale du Travail (DGT), Association Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT)

ministère chargé du Travail), complétés par l'audition d'intervenants extérieurs qualifiés, tels un représentant de l'ANACT ;

- elle a réalisé une enquête nationale par questionnaire auprès des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) et procédé à la compilation des bilans d'activité annuels réalisés par les services du ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD) et notamment les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ;

- elle s'est déplacée dans six des principales régions comportant le plus d'établissements SEVESO seuil haut : Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais, Haute-Normandie, Aquitaine, Midi- Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur. A cette occasion, elle a rencontré les responsables des DRTEFP et des DRIRE .

Dans le cadre de ses déplacements, elle s'est à chaque fois entretenue avec des inspecteurs du travail et des inspecteurs des installations classées pour analyser plus particulièrement leurs pratiques concrètes, leurs résultats et apprécier leurs difficultés.

La liste des personnes rencontrées est jointe au présent rapport (PJ n°2)

5. Le plan du rapport

Le rapport s'articule autour de trois parties :

- dans une première partie, la mission rappelle l'évolution du cadre juridique et du contexte opérationnel dans lequel s'inscrit la coopération entre les deux services, au travers notamment des instructions ministérielles et de la mise en œuvre de part et d'autre d'un plan de modernisation et de renforcement des effectifs de l'inspection ;
- dans une seconde partie, la mission dresse un état des lieux de la coopération au niveau régional d'une part et des acteurs de terrain d'autre part. Elle fait ressortir les difficultés de mobilisation des acteurs de terrain du fait d'un éloignement encore important de leurs cultures respectives qui limitent fortement la densité de leurs échanges et le nombre de leur contrôles conjoints ;
- dans une troisième partie, la mission conjointe s'est efforcée de mettre en évidence les enjeux forts de cette coopération en matière d'appréhension des risques, d'efficacité des interventions et de plus value. Elle formule ensuite un certain nombre de propositions visant à renforcer la coopération .

Partie 1 : Une coopération volontariste, initiée suite à l'accident AZF, qui s'inscrit désormais dans un cadre juridique et un contexte opérationnel nouveau

1.1 Une coopération initiée suite à l'accident AZF

1.1.1 Une coopération fondée principalement sur le développement des contrôles dans les établissements SEVESO

Dans une note conjointe du 14 décembre 2001, tirant en commun les enseignements de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse, la DRT et la DPPR insistent d'abord sur la nécessité de contrôler les installations classées afin de s'assurer de l'effectivité de l'application des règles de droit qui sont en réalité complémentaires, car la protection des travailleurs et celle de l'environnement sont le plus souvent indissociables.

Cette orientation partait du principe que « l'efficacité du contrôle des établissements comportant des installations classées sera manifestement renforcée si les démarches au niveau local sont effectuées de concert par l'inspection du travail et l'inspection des installations classées, dans le respect des attributions et prérogatives spécifiques à chacun des deux corps de contrôle ».

Cette volonté de renforcer le contrôle des établissements à risques avait été déjà affirmée, pour ce qui est du ministère chargé du travail, par la DRT qui, dans la circulaire 2001-5 du 15 novembre 2001, indiquait à ses services « qu'il importe que les établissements comportant des installations classées AS fassent l'objet de contrôles d'une périodicité au moins annuelle ».

1.1.2 Une coopération dont les modalités de mise en œuvre ont été laissées à l'initiative des directions régionales

Si la note conjointe de décembre 2001 invitait les services de contrôle à renforcer leurs interventions dans les établissements présentant des risques industriels majeurs, elle appelait aussi au développement de la coopération entre les deux services. Sans pour autant définir les modalités précises de cette coopération, laissées à l'initiative des directions régionales, elle insistait sur quelques points :

- la mise à disposition des DRTEFP et DDTEFP par les DRIRE de la cartographie des établissements à risques (établissements SEVESO, silos, établissements utilisant l'ammoniac comme frigorigène et entrepôts de grande taille) ;
- l'organisation de réunions conjointes, au niveau régional, entre les administrations en vue d'un échange d'informations sur la situation des principaux établissements à risques en matière de sécurité ;
- l'échange d'informations (transmission des actes administratifs ainsi que tout document utile portant sur la sécurité dès lors qu'ils sont susceptibles d'intéresser

- l'autre administration ; informations sur les incidents ou accidents qui auraient pu avoir des conséquences graves pour les salariés et/ou l'environnement ;
- l'organisation de contrôles conjoints ou concomitants dans le cadre de visites prioritaires.

1.1.3 Une coopération qui n'a pas fait l'objet d'un accompagnement spécifique au niveau national

Toutefois, le développement souhaité de la coopération entre les deux institutions ne s'est pas traduit par la mise en œuvre, au niveau national, de mesures d'accompagnement spécifiques que ce soit en termes de :

- connaissance des deux institutions au travers de leur organisation, de leurs compétences, de leurs moyens d'intervention, de leurs pouvoirs d'action et de coercition. Aucun référentiel n'a été établi au niveau national à cet effet ;
- connaissance des établissements à risques selon la nature de leurs activités, leurs risques spécifiques, l'accidentologie. Aucune monographie ou étude n'a été réalisée sur ces questions ;
- formations conjointes des acteurs de terrain. Aucune action de formation continue ouverte aux acteurs des deux institutions n'a été programmée dans les années suivant l'appel au développement de la coopération.

De fait, ce sont les directions régionales (DRIRE et DRTEFP) qui ont dû instrumenter les services d'inspection sur ces différents plans.

1.2 Une coopération qui s'inscrit dans un cadre juridique nouveau.

121- La loi BACHELOT⁴ et ses décrets d'application, un dispositif maintenant abouti

La loi BACHELOT introduit une nouvelle approche de la prévention des risques technologiques tout en renforçant les obligations des exploitants, les procédures de consultation et de concertation au plan local (PPRT et CLIC), les moyens des instances représentatives du personnel (CHS-CT et CISST).

1.2.1.1 La notion d'accident technologique majeur

La notion d'accident technologique majeur a été définie par la directive européenne 96-82 du 9 décembre 1996 dite « SEVESO » comme « un événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure,....entraînant pour la santé humaine, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, et/ou pour l'environnement un danger grave, immédiat ou différé ... ».

L'arrêté du 10 mai 2000 modifié par l'arrêté du 29 septembre 2005⁵ qui la transpose en droit français évoque en matière environnementale « un événement tel qu'une émission, ou une explosion d'importance majeure. résultant de développements incontrôlés survenus lors de l'exploitation, entraînant pour les intérêts visés à l'article L511-1 du code de l'environnement

⁴ Note en annexe PJ n°

⁵ Rappelé dans l'annexe 1 de la circulaire conjointe du 14 avril 2006

des conséquences graves, immédiates ou différées, et faisant intervenir une ou plusieurs substances ou des préparations dangereuses ».

1.2.1.2 Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (loi BACHELOT) prévoit la mise en place de plans de prévention de ces risques autour des établissements SEVESO AS. Ces plans visent avant tout à apporter des solutions aux problèmes posés par le développement de l'urbanisation autour des sites industriels à hauts risques (voir note n°5 précitée)

Les délais et modalités de mise en œuvre de ces plans de prévention des risques technologiques (PPRT) sont définis par le décret n° 2005-1130 du 7 septembre 2005 qui précise notamment les modalités de la définition de leur périmètre .

421 PPRT concernant plus de 900 communes sont à élaborer d'ici le 31 juillet 2008. Ils seront réalisés en quatre phases. La première phase qui devait se terminer fin 2006 porte sur 124 PPRT ; la seconde sur 154. L'élaboration des PPRT de la première phase a été engagée par les DRIRE au dernier trimestre 2005. Elle a nécessité une mise à niveau des études de dangers pour s'assurer du caractère suffisant de la maîtrise des risques dans les établissements.

1.2.1.3 Le renforcement du rôle des CHS-CT

Une articulation nouvelle est prévue entre les approches environnementale et travail au travers des procédures de concertation (CHSCT et CISST). Ainsi, l'instruction n°2006-10 du 4 avril 2006, souligne que la primauté doit être donnée – par l'ensemble des acteurs concernés – à la prévention des risques, celle-ci intégrant sécurité des travailleurs et sécurité de la population.

Il s'agit concrètement dans ce nouveau cadre :

- de mieux « *prendre en compte les facteurs de risque liés à l'organisation du travail et à la formation des personnels* » ;
- d'élargir la composition et les attributions des CHSCT en prenant notamment en compte les entreprises extérieures ;
- de créer des relations nouvelles entre l'inspection des installations classées et les CHSCT ;
- de permettre aux membres des CHS CT un accès plus large aux dossiers de demande d'autorisation d'exploiter une installation classée (complété par une consultation ultérieure), ainsi qu'aux prescriptions imposées à l'établissement, par le préfet, au titre des installations classées ;
- de doter les CHS-CT de moyens nouveaux.

La loi du 30 juillet 2003, complétée par le décret du 17 janvier 2006 renforce en effet les moyens et les prérogatives des CHSCT des établissements à hauts risques sur plusieurs points.

- Elle fixe d'abord de nouvelles règles de consultation de cette instance sur les dossiers de demande d'autorisation d'exploiter une installation classée. Elle établit une gradation des règles procédurales en fonction du niveau de dangerosité de

l'établissement : établissements comportant une ICPE soumise à autorisation et établissements comportant une ICPE AS en prévoyant, pour ces derniers, la possibilité pour le CHSCT de recourir à un expert en risques technologiques dès la première réunion d'information.

- Elle élargit cette consultation à de nouveaux cas dans le cadre des ICPE AS : avant toute décision nouvelle de sous-traiter une activité jusque là effectuée par l'entreprise utilisatrice, lorsque l'intervention de l'entreprise extérieure est susceptible de présenter des risques particuliers du fait de sa nature ou de la proximité de l'installation classée ; sur la composition de la liste des postes de travail liés à la sécurité de l'installation établie par le chef d'établissement ; sur la définition et éventuellement la modification des moyens organisés par l'employeur afin d'assurer en permanence la sécurité des personnes dans l'enceinte de l'établissement.
- Elle accroît par ailleurs les moyens du CHSCT en prévoyant une augmentation du nombre de membres de la délégation du personnel (par voie de convention collective ou d'accord d'entreprise), en majorant de 30 % le crédit d'heures des représentants du personnel pour l'exercice de leurs fonctions et en prévoyant à leur profit une formation complémentaire correspondants aux risques particuliers de l'établissement (par voie également de convention collective ou d'accord d'entreprise).
- Elle renforce aussi ses pouvoirs en situation dangereuse : outre son droit d'alerte du chef d'établissement en cas de danger grave et imminent, il peut recourir dans ce cas à un expert en risques technologiques en rapport avec l'installation classée (à distinguer du recours à un expert agréé en « organisation du travail et de la production » et/ou en « santé et sécurité au travail »).
- Elle établit enfin des relations avec l'inspecteur des installations classées qui peut participer aux réunions du CHSCT, à titre consultatif, dès lors que l'ordre du jour prévoit l'examen de questions relatives à la sécurité des installations. En outre ; les représentants du personnel sont informés de sa présence dans l'établissement et peuvent lui présenter des observations écrites dont les réponses font l'objet d'une information du CHSCT.

1.2.1.4 La création des comités interentreprises de santé et sécurité au travail (CISST)

Dans le périmètre des plans de prévention des risques technologiques défini par un arrêté préfectoral de prescription, le préfet met en place un comité interentreprises de santé et de sécurité au travail (CISST) constitué de représentants du CHSCT de chaque établissement comportant au moins une ICPE AS et présidé par le DDTEFP (dont le rôle est conçu comme celui d'un organisateur et d'un animateur de réunions pour le dégager de toute responsabilité pénale).

Cette instance est chargée d'assurer la concertation entre les CHSCT des différents établissements du bassin de risques afin de prévenir et limiter les risques professionnels liés aux éventuelles interférences entre les activités et les installations de ces établissements (« effet domino »). Elle constitue un lieu d'échanges et de réflexions et contribue à l'action préventive de manière globale par son rôle de conseil (en amont) aux chefs d'entreprise, sans se substituer aux CHSCT.

Le CISST est réuni au moins une fois par an et sur demande motivée d'un tiers de ses membres, notamment suite à des incidents ou accidents liés à un « effet domino ». Il est

informé des dispositions du PPRT à l'élaboration duquel il participe, des politiques de prévention et des outils et moyens mis en place dans les différents établissements, des projets de création ou de modification d'une installation à risque ... Il émet des observations, formule des préconisations et propose des actions de prévention.

1.2.2 La relance de la coopération

1.2.2.1 L'incitation au développement des contrôles et de la coopération

Suite à la promulgation de la loi BACHELOT et de ses textes d'application, plusieurs instructions ministérielles ont appelé au développement des contrôles dans les établissements à risques et de la coopération entre les services d'inspection.

a) S'agissant du ministère du travail, la directive nationale d'orientation de la DRT pour 2004 et 2005 appelait les services d'inspection du travail dans son programme 42 visant à améliorer les conditions de santé et de sécurité dans les entreprises à risques élevés d'une part à conduire des actions de contrôle dans les entreprises où prévalent de tels risques en raison des organisations complexes, d'autre part à s'attacher à la nature particulière des risques CMR.

Par ailleurs, une note de la DRT du 19 avril 2005 est venue rappeler aux services d'inspection que la prévention des risques doit « intégrer sécurité des travailleurs et sécurité de la population ». Evoquant la loi du 30 juillet 2003 dont « le titre Ier comporte un important volet social destiné à améliorer la sécurité des travailleurs sur les sites les plus dangereux », cette note souligne les nouvelles obligations auxquelles sont soumises les entreprises utilisatrices de personnels extérieurs en termes de formation des travailleurs et de coopération. Son annexe définit les modalités de cette coopération autour des échanges d'information, de l'instruction des dossier SEVESO AS, de l'organisation de formations réciproques et communes de la gestion des incidents et accidents, des visites conjointes et du principe de réunions communes périodiques.

Enfin, bien que le programme 111 de la LOLF ne prévoit pas d'action spécifique en direction des établissements SEVESO mais des actions ciblées d'information en direction des entreprises et de leurs salariés sur les principaux risques et notamment sur les risques technologiques, la plupart des BOP régionaux de ce programme comportent des actions diverses en direction des établissements SEVESO. Le principe d'un contrôle systématique de tout ou partie des de ces établissements figure cependant dans les BOP de 11 régions (Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie, Pays de Loire, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur). Le développement des actions concertées avec les DRIRE est prévu par les BOP de 4 régions (Alsace, Franche-Comté, Ile de France et Picardie).

b) S'agissant du ministère chargé de l'Environnement, une note du 9 novembre 2005 de la DPPR évoquant les thèmes d'action nationale des services d'inspection des installations classées 2006, invitait l'inspection des installations classées à renforcer leurs interventions dans les établissements SEVESO sur plusieurs points (maîtrise des risques à la source, contrôle des systèmes de gestion de la sécurité, mode de fonctionnement dégradé et contrôle des activités de maintenance et de sous-traitance) et à « échanger avec l'inspection du travail »

sur les éléments situés à l'interface entre risques majeurs et risques au poste de travail, lors des visites et pour les suites à donner.

Le projet de note relative aux actions nationales pour 2007 confirme cette orientation en précisant notamment que ces échanges devaient intervenir « en particulier au moment de la préparation des visites et pour les suites à donner aux écarts éventuellement constatés ». Elle prévoit au titre des indicateurs le nombre de protocoles de coordination signés ainsi que le pourcentage d'inspection « ayant permis de constater des non conformités importantes (...) et effectuées conjointement par les deux corps d'inspection »

1.2.2.2 La circulaire conjointe du 14 avril 2006 sur les modalités de la coopération

Cette circulaire fait suite aux travaux engagés en 2005 par la DRT au sein d'un groupe de travail associant des agents de terrain et à des échanges avec la DDPPR. Il poursuivait un double objectif : analyser d'une part les actions menées depuis 2002 vers les entreprises à haut risque et les coopérations IT-IIC ; examiner d'autre part l'avant-projet de la circulaire DRT relative à la prévention des risques technologiques et à la sécurité du personnel.

S'agissant de la coopération IT/IIC, l'état des lieux réalisé par la DRT fin 2004 début 2005 faisait ressortir que

- des relations avaient été établies entre les services (échanges écrits d'informations et réunions périodiques) dans 10 régions sur 22 (Alsace, Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais, Haute Normandie, Rhône-Alpes) ;
- des contrôles conjoints avaient été réalisés dans 5 de ces 10 régions et étaient envisagés dans 2 autres ;
- un protocole d'accord avait été conclu dans 5 de ces 10 régions (Franche-Comté ; Lorraine ; Nord-Pas de Calais ; Haute Normandie ; Rhône-Alpes), un canevas dans une région (Midi-Pyrénées) et un document de cadrage dans une autre (Bretagne) ;
- peu de départements étaient engagés dans cette coopération (une dizaine).

Dans le cadre de leur réunion, les membres du groupe de travail mis en place par la DRT ont mis en évidence les points suivants :

- si la collaboration est souhaitable, une certaine souplesse devrait être laissée aux acteurs de terrain quant à la définition des voies et moyens de cette collaboration pour favoriser l'implication des agents (certains étant plus réticents que d'autres à collaborer) ;
- les visites communes ont un intérêt limité, la nature des contrôles des IT étant distincte de celle des IIC (qui pratiquent un contrôle technique, axé sur les procédures, le respect des prescriptions, dans l'objectif de la seule protection de l'environnement) ;
- les agents des DRIRE sont assez réticents à rencontrer les membres des CHSCT ou à participer aux réunions de cette instance ;
- l'efficacité des cellules d'appui et de coordination mises en place dans les DRTEFP reste encore relative.

Aux termes de la circulaire conjointe du 14 avril 2006, les responsables respectifs des DRIRE et des DRTEFP se voient chargés en commun d'une mission tendant à « garantir la cohérence

et l'efficacité de l'action publique en matière de contrôle de la sécurité des établissements, des personnes et de l'environnement »

Les modalités concrètes de cette coopération sont précisées dans l'annexe 1 de la circulaire conjointe : L'objectif poursuivi est « d'atteindre une meilleure maîtrise des risques, par les exploitants, pour protéger tant les travailleurs que l'environnement, sous le contrôle des autorités publiques compétentes ». Ces modalités s'articulent autour de six points suivants :

- les échanges d'information notamment en cas d'accident ou d'incident,
- une implication plus large du CHS CT,
- des formations réciproques et communes,
- une gestion concertée des accidents et incidents,
- des visites conjointes,
- et des réunions périodiques à fréquence annuelle au minimum en y associant les services de prévention des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM).

1.3 Une coopération qui s'inscrit dans un contexte opérationnel nouveau

1.3.1 Au niveau du ministère chargé de l'environnement

L'inspection des installations classées exerce une mission de police environnementale auprès des établissements industriels et agricoles. Elle procède à l'instruction des demandes d'autorisation d'exploiter (examen des différents documents et notamment de l'étude de danger et préparation des arrêtés de prescriptions). Elle réalise des visites d'inspection, selon une périodicité fixée dans le cadre du programme de modernisation de l'inspection :

- une visite par an dans les 2000 établissements présentant le plus de risques (ceci inclue tous les établissements classés SEVESO AS) ;
- une visite tous les 3 ans dans les 8 000 établissements présentant des enjeux importants (ceci inclue tous les établissements soumis à la directive européenne SEVESO) ;
- au moins une visite tous les 10 ans dans les autres établissements soumis à autorisation.

Tous services confondus, l'inspection des installations classées comportait, fin 2005, 1460 agents représentant 1142 agents en équivalent temps plein (etp). Entre 1995 et 2005, leur nombre a doublé, essentiellement du fait du renforcement des effectifs des DRIRE, suite à la catastrophe industrielle d'AZF à Toulouse.

Dans cet ensemble, les effectifs des DRIRE et du STIIC de la préfecture de police de Paris qui contrôlent les établissements industriels sont au nombre de 1059 agents représentant 901 agents en etp (+ 366 postes créés entre 2000 et 2005) :

- DRIRE : 1002 représentant 845 ETP
- STIIC Ile de France : 57 représentant 56 ETP

1.3.2 Au niveau du ministère chargé du travail

Dans le cadre du contrôle des établissements comportant des installations classées, l'inspection du travail est appelée à participer à l'instruction des demandes d'autorisation d'exploiter une ICPE. Elle examine pour avis la notice d'hygiène et de sécurité qui permet de s'assurer de la conformité de l'installation aux dispositions du code de travail relatives à l'hygiène et la sécurité du travail en considérant, dans un souci de cohérence, l'étude de dangers effectuée par la DRIRE. Elle émet un avis sur la sécurité des travailleurs, eu égard aux prescriptions législatives et réglementaires en vigueur, en considérant plus particulièrement les risques incendie, explosion et émanation de substances toxiques. Enfin, elle veille au respect de la procédure d'information et de consultation du CHSCT.

Par ailleurs, l'inspection du travail contrôle ces établissements dans la limite de ses compétences propres. Ce contrôle porte notamment sur :

- l'élaboration et actualisation du document unique sur lequel sont transcrits les résultats de l'évaluation des risques ;
- l'élaboration des plans de prévention spécifiques en cas de co-activité susceptible de générer des risques particuliers ;
- la réalité des formations d'accueil dispensées aux salariés des entreprises extérieures et des travailleurs indépendants ;
- la conformité de certaines installations comme les installations électriques, l'étiquetage et le stockage de certains produits ... ;
- le fonctionnement régulier du CHSCT et son élargissement, le cas échéant, aux entreprises extérieures en cas de co-activité .

Ces contrôles sont assurés par les agents des 436 sections d'inspection qui constituent l'échelon territorial d'intervention de l'inspection du travail.

Dans le cadre du plan de modernisation de l'inspection du travail (PDMIT), des moyens nouveaux lui ont été affectés (+ 700 emplois d'agents de contrôle étalés sur quelques années) et une réflexion sur une organisation plus adaptée de ses services a été engagée (sections d'inspection élargies avec des moyens renforcés ; création au plan national d'une direction générale du travail –DGT-, exerçant l'autorité centrale au nom du Ministre et comportant une animation spécifique des activités de contrôle).

Parallèlement, des cellules pluridisciplinaires renforcées ont été mises en place au niveau régional (DRTEFP) afin d'apporter un appui technique aux équipes de terrain pour le contrôle technique des entreprises à risques. La mise en place de ces cellules « s'inscrit dans le cadre du plan santé au travail présenté le 17 février 2005 au conseil supérieur de la prévention des risques professionnels » (circulaire DRT 2005/07 du 23 juin 2005). Il est apparu en effet que le renforcement de la technicité des agents de l'inspection du travail s'imposait « dans un contexte de complexité accrue des situations de travail » résultant « autant des nouveaux process industriels que du développement de l'externalisation d'activités concourant à la production »

Ces cellules⁶ ont pour vocation d'assurer « un appui aux agents de contrôle en fonction des priorités du plan d'action régional ». Elles sont à ce titre notamment consultées sur le

⁶ Leur composition comporte des ingénieurs de spécialité diverse généralement issus de l'industrie, des médecins du travail et des inspecteurs du travail spécialisés ressources méthodes.

diagnostic régional en matière de prévention des risques professionnels, le choix des priorités inscrites dans les BOP régionaux et les priorités retenues notamment dans les plans régionaux santé environnement.

Partie 2 : Une coopération encore embryonnaire dans sa mise en œuvre pratique, plus institutionnelle que réellement opératoire

La DPPR procède chaque année à un bilan des actions nationales conduites par l'inspection des installations classées⁷. Le bilan établi en juillet 2006, pour l'année 2005, fait ressortir que l'ensemble des établissements SEVESO seuil haut (670) ont été contrôlés. Il met en évidence le fait que 170 d'entre eux « ont été conduits à mettre en place des programmes d'amélioration » et que, dans la plupart des établissements contrôlés, « des progrès sont à réaliser dans la mise en œuvre des systèmes organisationnels de gestion de la sécurité ». En revanche, il ne donne aucune information sur la coopération de ces services avec les services d'inspection du travail.

De son côté, la DRT ne dispose pas d'éléments précis et détaillés sur le contrôle par les services d'inspection du travail des établissements SEVESO et leur coopération avec le service des installations classées. Les résultats du questionnaire adressé par la DRT fin 2004 à l'ensemble des services déconcentrés (DRTEFP et DDTEFP) pour préparer la réunion d'un groupe de travail en prévision d'une relance de la coopération, attestent de l'existence d'échanges écrits d'information, de réunions sur les risques technologiques dans 10 DRTEFP et de contrôles conjoints apparemment encore embryonnaires. Des protocoles de coopération auraient été signés par 5 de ces 10 DRTEFP .

Pour établir un état des lieux plus précis et actualisé de la coopération entre les deux services d'inspection, la mission a effectué une enquête nationale auprès de l'ensemble des DRTEFP des régions de France métropolitaine, à partir d'un questionnaire qu'elle a élaborée (PJ questionnaire et synthèse des réponses). Adressé aux DRTEFP le 25 septembre 2006, toutes les DRTEFP y avaient répondu à la fin du mois d'octobre 2006.

Les réponses cumulées font apparaître un total de 1138 établissements SEVESO (seuil haut et seuil bas), comparable à celui mentionné dans le bilan établi par la DPPR pour l'année 2005 (1179) si l'on considère que certains établissements n'entrent pas dans le champ de compétence des services d'inspection du travail relevant du ministère chargé du travail (établissements placés sous le contrôle des services d'inspection du travail de l'agriculture notamment). Il apparaît ainsi que les établissements SEVESO sont précisément connus des services d'inspection du travail. La concentration de ces établissements est relativement élevée puisque 9 régions regroupent 65,7% de l'ensemble des établissements SEVESO et 64,2% des établissements SEVESO seuil haut. La présence d'un CHS-CT n'est mentionnée que dans 44% des établissements répertoriés.

⁷ Document de presse établi par le département de la communication et de l'information du ministère de l'Ecologie et du développement durable. Il mentionne par ailleurs les effectifs de l'inspection des installations classées, soit 1142 inspecteurs en équivalents temps plein soit 1460 agents

2.1 Une impulsion régionale en apparence plutôt dynamique mais qui se heurte à des préoccupations immédiates

2.1.1 Une impulsion régionale plutôt dynamique mais confrontée à la difficile montée en régime des dispositions de la loi BACHELOT

L'exploitation des réponses au questionnaire adressé par la mission aux DRTEFP montre que si l'existence d'un programme d'action spécifique aux établissements SEVESO n'est évoquée que dans 50% des régions, un suivi des interventions des services de l'inspection du travail dans ces établissements a été mis en place dans 14 régions, l'année d'origine de ce suivi n'étant mentionnée que dans 9 d'entre elles.

La quasi-totalité de ces réponses (95 %) font état de l'existence d'une coopération avec le service des installations classées (DRIRE). Dans 55% des régions, les services de prévention des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) y sont associés. Dans trois régions seulement, l'inspection des poudres et explosifs y prend effectivement part. Enfin, la participation des autres services d'inspection du travail n'est mentionnée⁸ que dans un tiers seulement des réponses.

Des modalités particulières de coopération au plan départemental ont été également mises en place dans 15 régions mais de manière informelle à 3 exceptions près et avec des modalités spécifiques de concertation avec la DRIRE dans 7 régions.

Le caractère d'information réciproque mentionné dans les protocoles formalisés ou non est avéré mais il demeure assez formel. Il s'organise, pour l'essentiel, autour de l'identification des interlocuteurs de terrain, avec une actualisation parfois encore lacunaire. Le suivi des actions se limite encore trop souvent à la fourniture d'éléments statistiques ou à l'échange d'information, sauf en cas d'accidents graves.

Cette réciprocité se manifeste surtout à travers des relations personnalisées entre les agents de contrôle de chacun des deux services d'inspection. Elle demeure souvent très formelle, comme la mission l'a constaté avec regret dans plusieurs régions dont le Nord-Pas de Calais et Rhône-Alpes malgré l'implication particulière, dans ces deux régions, de l'échelon régional et notamment des membres de la cellule pluridisciplinaire.

Quant au contenu des protocoles, il se caractérise avant tout par un échange très large d'information de part et d'autre sans caractère réellement opératoire le plus souvent.

17% des réponses régionales font état d'un tableau de bord spécifique pour le suivi des interventions dans les sites SEVESO. Un compte rendu d'activité spécifique de l'inspection du travail n'est en place que dans un quart des régions. Les échanges de programme d'inspection sont évoqués dans 50% des réponses..

Dans certaines des régions où la mission s'est rendue, quelques exemples de coopération peuvent être mis en évidence. Ainsi, :

⁸ Inspection des lois sociales agricultures au titre en particulier des silos de stockage, et l'inspection de la main d'œuvre des transports au titre des transport de matières ou produits dangereux

En Haute Normandie et spécialement en région Havraise, une structure de coordination (CRAC⁹) regroupant l'inspection du travail, les services de prévention de la caisse régionale d'assurance maladie (CRAMN) et la DRIRE (subdivision de l'arrondissement du Havre) a été mise en place au cours d'une rencontre commune le 14 février 2002. Son objet initial comportait un échange d'informations réciproques sur les installations classées et les modalités respectives d'intervention des différents services, les industriels devant être informés de ces échanges.

La DRIRE a manifesté tout de suite sa volonté d'améliorer la notice d'hygiène et de sécurité à partir d'une démarche d'évaluation des risques dans une unité de stockage d'acide. Un projet élaboré en étroite concertation entre la DRTEFP et la DRIRE a donné lieu à une consultation des organisations patronales. Ce projet met par ailleurs l'accent sur le rôle du CHS-CT dans ce domaine et sur l'avis qu'il doit émettre.

Les échanges se sont par la suite développés autour de courriers communs, d'une démarche conjointe en direction de l'UIC¹⁰, d'une concertation approfondie à l'occasion de la révision des études de danger. Une évaluation portant sur des actions conjointes concernant les salles de commande a été réalisée. Plusieurs documents ont été élaborés en commun notamment un document visant à une meilleure connaissance réciproque des moyens d'intervention dont disposent respectivement l'ICPE et l'inspection du travail sur le plan administratif et judiciaire, et un document portant sur l'organisation d'une démarche concertée lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'exploitation d'une installation et précisant le rôle particulier de chacun des deux services d'inspection

Le protocole de coopération signé au titre des années 2007 et 2008 élargit le CRAC aux autres inspections du travail (agriculture et transports). Il reprend la coopération existante notamment en matière de notice hygiène et sécurité et définit un programme de visites communes prenant en compte les entreprises extérieures, la sous-traitance, ainsi que le risque ATEX. Il implique une participation conjointe de l'ensemble des services aux CHS-CT, aux CLIC et aux futurs CISST dans la perspective de la mise en place du PPRT en cours d'élaboration. Ce programme comporte également une action particulière de formation commune sur la gestion de crise en cas d'accident autour d'expériences conjointes d'interventions en site chimique et du rôle des CHS-CT.

En région Midi Pyrénées, c'est également à partir de la constitution d'un CRAC que se sont développés, à partir de 2002, les échanges en particulier avec la DRIRE. La coopération s'est développée autour de la DRTEFP, de la DRIRE et du service de prévention de la CRAM en tirant les leçons multiples de la catastrophe industrielle d'AZF. Plus récemment, l'inspection des poudres et explosifs ainsi que l'inspection des lois sociales en agriculture ont été associées

⁹ Cellule régionale d'appui et de coordination

¹⁰ Union des Industries Chimiques : il s'agit de la chambre patronale représentative de la profession. Une rencontre a été organisée en mai 2005 entre un responsable de l'Union des Industries Chimiques et les membres du CRAC autour de l'accord du 20 mai 1992 relatif aux conditions de recours à une entreprise extérieure.

à ses travaux auxquels participent également les membres de l'équipe pluridisciplinaire de la DRTEFP et du pôle « risques accidentels » de la DRIRE.

Des réunions communes ont été organisées sur le thème de l'intervention des entreprises extérieures dans les établissements SEVESO AS ainsi que sur les procédures comportant un avis du comité départemental d'hygiène (CDH) et celles relatives aux interventions respectives de l'inspection du travail et de l'inspection des installations classées en matière d'arrêté préfectoral concernant les ICPE¹¹.

Parmi les initiatives dont la mission a pu prendre connaissance, il convient de noter

- la constitution de référentiels (ou de présentations synthétiques) pour les agents de contrôle. Ils portent principalement sur une l'évaluation a priori des risques (DUER), classifications ICPE, l'étude de dangers, l'étude d'impact, la récapitulation de tous les documents prévus avec les textes de référence ;
- l'organisation au niveau de 3 zones de réunions entre inspecteurs du travail et inspecteurs des installations classées
- la sensibilisation des présidents et secrétaires de CHS-CT à la nouvelle réglementation issue de la loi de 2003, même si elle n'a pas pleinement répondu à leurs attentes.

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'implication particulière des deux directeurs régionaux et de leurs adjoints a joué un rôle déterminant dans l'initialisation de la coopération. Un groupe de travail a été mis en place dès l'origine pour impulser cette coopération à partir des instructions ministérielles.

Un premier travail a porté sur un référentiel commun définissant la répartition des compétences entre les deux corps de contrôle et les attentes respectives de chacune des deux institutions. Il s'est poursuivi par un travail sur le SGS : de nouvelles techniques d'analyse du SGS ont été mises en place par la DRIRE avec notamment la création de « fiche d'écarts » et la rédaction de préconisations spécifiques tendant à réduire l'écart entre le travail réel et le travail prescrit. Une démarche similaire a été mise en œuvre pour la notice d'hygiène et de sécurité et sa relation avec le document unique d'évaluation des risques en fonction des attentes respectives de chacun des deux service (un concours spécifique a été apporté par l'INERIS à cette opération à partir d'expériences similaires d'entreprises en partenariat avec l'ANACT). Cette notice est ainsi devenue un document impliquant effectivement l'exploitant ; elle utilisable en tant que telle par l'inspection du travail.

Ce groupe s'est ensuite plus ou moins régulièrement réuni pour échanger principalement sur les nouvelles structures à créer dans la foulée de la loi BACHELOT. Il est à nouveau sollicité pour définir les suites à donner aux avis défavorables de l'inspection du travail sur la notice hygiène et sécurité.

En région Nord-Pas de Calais, où des relations étroites existent depuis longtemps entre la DRIRE et la DRTEFP, un protocole de coopération a été signé le 11 juillet 2005. Outre les habituelles mentions des coordonnées respectives des agents de contrôle, son intérêt réside dans la communication des fiches actions du programme régional de la DRTEFP,

¹¹ Voir fiche de synthèse

l'intervention de l'inspection du travail auprès des présidents de CHS-CT à propos de la participation des inspecteurs des installations classées aux réunions de CHS-CT et l'échange d'informations réciproques limité cependant par une appréciation de « pertinence » dont le contenu n'est pas précisé. Des dispositions évoquent les modalités particulières de consultation de l'inspection du travail en matière de dossier d'autorisation d'exploitation d'installations classées. La coopération devrait se développer au niveau infra-régional par des réunions de terrain au niveau des subdivisions territoriales de la DRIRE entre inspecteurs du travail et inspecteurs des installations classées.

D'une manière générale, l'existence de ces rencontres régionales atteste d'une volonté réciproque de mieux comprendre la nature et les contraintes réciproques des interventions respectives de l'inspection des installations classées et de l'inspection du travail. L'information et la sensibilisation des agents de contrôle reste cependant trop limitée à ce cadre qui en dehors de quelques exemples plutôt locaux et liés à des concentrations importantes d'entreprises SEVESO, demeure insuffisamment opératoire dans la pratique des agents de contrôle et surtout beaucoup trop tributaire des relations individuelles entre agents de contrôle.

En revanche, l'investissement fort des équipes spécialisées des DRIRE et des équipes pluridisciplinaires des DRTEFP pour faire vivre ces protocoles doit être particulièrement souligné dans les régions visitées par la mission et constitue un appui souvent déterminant pour le développement opératoire des orientations définies au plan régional.

2.1.2 Des préoccupations immédiates liées à la mise en œuvre des dispositions de la loi BACHELOT :

2.1.2.1 L'élaboration des PPRT

En application de la loi de 2003 et du décret n°2005-1130 du 7 septembre 2005, 421 plans de prévention des risques technologiques (PPRT) doivent être établis. A cet effet, et compte tenu des expériences déjà conduites autour de « sites pilotes », une méthodologie d'identification des « phases stratégiques » du PPRT est prévue grâce « à la collaboration entre tous les acteurs impliqués » et notamment les industriels, les services de l'Etat et les collectivités territoriales. Sur les 421 PPRT à élaborer au titre des 622 établissements industriels SEVESO AS, 124 devaient faire l'objet dans une première phase d'un engagement de travaux au cours dernier trimestre 2005 pour une concrétisation fin 2006. Leur concrétisation nécessitait en préalable « la mise à niveau des études de dangers. ainsi que le développement d'une coopération entre les différents services instructeurs parmi lesquels les services d'inspection du travail »

L'enquête nationale effectuée par la mission fait apparaître que la mise en place des PPRT ne serait devenue effective, en réalité, que dans 6 régions et que leur fonctionnement effectif ne pouvait être évalué. Les informations recueillies par la mission dans ses déplacements font état d'un fort investissement des DRIRE sur ces plans dont la finalisation apparaît plus longue que prévue, du fait notamment de la remise en chantier de la plupart des études de dangers et de la lourdeur des procédures de consultation. Dans les régions visitées, aucun PPRT n'était

opérationnel au moment du passage de la mission ;trois étaient cependant en cours ou en voie d'expérimentation.

De ce fait, la constitution des CISST ne peut être encore réellement opérante, même si une mise en place formelle avait bien été réalisée sous la présidence d'un directeur départemental du travail ou de l'un de ses adjoints dans une région (Picardie).

2.1.2.2 La constitution des CLIC

S'agissant des comités locaux d'information et de concertation (CLIC), le bilan 2005 précité souligne que 100 structures de ce type sur 400 devaient être créées. L'enquête récente réalisée par la mission en dénombre 132 dont près de 60% dans trois régions (Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Pays de Loire). Selon cette même enquête, dans les trois quarts des CLIC, une représentation effective des services chargés du travail existe. Au cours des rencontres régionales entre la mission et les agents de contrôle de l'inspection du travail, il est apparu que si ces derniers avaient participé à leurs premières réunions, ils restaient très réservés sur l'intérêt même de leur présence au sein de cette instance. Ils estiment en effet que ces instances sont avant tout tournées vers des préoccupations de voisinage et qu'elles sont assez éloignées de la réalité des conditions de travail des salariés des entreprises concernées. Dans quelques cas, la participation à ces instances de représentants des organisations syndicales de salariés des entreprises concernées semble avoir revêtu à leurs yeux « un certain intérêt ». L'enquête nationale réalisée par la mission indique que la participation des inspecteurs du travail aux réunions de ces instances serait effective dans 69% des cas.

2.1.2.3 La participation des inspecteurs des installations classées aux réunions des CHS-CT

S'agissant des CHS-CT, la nouvelle réglementation prévoit la participation des inspecteurs des installations classées à leurs réunions. Cette question a été systématiquement abordée au cours des entretiens conduits par la mission dans ses déplacements en région. Il lui est apparu que cette participation avait un caractère exceptionnel du fait avant tout d'une méconnaissance par les inspecteurs concernés du rôle et des attributions des CHS-CT et d'une crainte corrélative d'être « pris en otage » par les organisations syndicales de salariés dans ce contexte.

Dans la quasi totalité des cas, les inspecteurs du travail ne se sont pas mobilisés spécifiquement pour faciliter cette participation en dehors de quelques situations exceptionnelles liées le plus souvent à des accidents industriels.

A titre d'illustration, des initiatives de cette nature ont été prises dans le cadre des enquêtes réalisées pour répondre en commun à des sollicitations particulières des représentants du personnel a propos de fausses déclarations de sous-traitants en matière d'accidents du travail et à l'occasion d'une explication du contenu d'une lettre de la DRIRE devant les membres du CHS-CT (en l'absence toutefois dans ce cas précis, de l'inspecteur du travail).

Ainsi, il apparaît que les services des DRIRE sont plus mobilisés aujourd'hui sur la mise en place des dispositions légales ou réglementaires issues de la loi BACHELOT de 2003, que par

l'élaboration ou la mise en œuvre d'un dispositif de coopération précis et méthodique sur le terrain .

2.2 Une difficulté réelle à entraîner les acteurs de terrain et une coopération encore peu opératoire

L'exploitation des réponses au questionnaire adressé par la mission aux DRTEFP et auquel 20 DRTEFP ont répondu, fait ressortir, concernant l'approche qualitative de la coopération, ce qui suit :

-Dans six régions (Alsace, Auvergne, Champagne-Ardenne, Corse, Languedoc-Roussillon, Limousin), la coopération est restée quasiment au point mort soit par manque d'enjeu (nombre limité d'établissements SEVESO), soit par défaut de relations entre les institutions (liés à des changements de responsables ou à la volonté de s'en remettre aux DDTEFP voire aux agents de contrôle).

-Dans cinq régions (Bourgogne, Centre, Ile de France, Basse-Normandie, Poitou-Charentes), la collaboration s'est établie de façon informelle et fonctionne plus ou moins de façon spontanée, (elle repose essentiellement sur les relations entre les agents des deux institutions) et/ou ponctuelle (en réponse à des incidents signalés ou à des besoins ressentis). Des différences de culture entre les deux institutions ou des difficultés dans l'échange d'information sont parfois mises en avant pour justifier cet état de fait.

- Dans sept régions (Aquitaine, Bretagne, Lorraine, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Provence Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes), la coopération est réelle et fonctionne plus ou moins de façon satisfaisante. Elle s'est organisée de façon plus institutionnelle se traduisant selon le cas, au niveau régional, par l'organisation de réunions annuelles, d'échanges d'information, de formations conjointes et, au niveau local, par des visites communes d'établissements et des échanges d'information sur les établissements visités.

-Enfin, dans trois régions (Franche-Comté, Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes), la collaboration a été formalisée dans le cadre d'un protocole d'accord¹² et est jugée « positive ».

Cette première analyse a pu être précisée lors des déplacements effectués par la mission dans 6 régions (Aquitaine, Haute Normandie, Centre, Rhône Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur et Midi Pyrénées) auxquels il convient d'ajouter quelques entretiens individuels notamment pour les régions Lorraine et Rhône Alpes

2.2.1 Les constats

De ses rencontres avec des inspecteurs du travail et des inspecteurs des installations classées, la mission tire les constats suivants.

2.2.1.1 Le caractère plutôt exceptionnel des visites conjointes

¹² en 2003 pour la Franche-Comté , 2005 pour le Nord-Pas de Calais et 2005 pour Rhône Alpes

Si le principe de telles visites figure dans la plupart des protocoles de coopération signés et fait, en théorie, partie intégrante des modalités concrètes d'intervention retenues dans la quasi totalité des régions, la réalité est toute autre.

Les visites conjointes d'établissements SEVESO restent exceptionnelles. Au delà des quelques visites organisées dans certaines régions à titre expérimental pour en mesurer l'intérêt et en définir les conditions et les modalités d'organisation (Aquitaine, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur...), leur mise en œuvre s'est limitée à des cas d'établissements posant des problèmes sérieux (répétition d'incidents, relations difficiles avec les services de contrôle, difficultés relationnelles avec les représentants du personnel).

De fait, ces visites sont particulièrement tributaires du degré de compréhension réciproque entre agents de contrôle de leur rôle et de la nature de leurs interventions. Elles sont marquées par une différence majeure d'approche, perçue, selon les termes utilisés par une inspectrice du travail en région Provence-Alpes-Côte d'Azur comme une démarche plutôt de nature « prescriptive » pour l'ICPE et plutôt « concrète » pour l'inspection du travail. Ainsi, les éléments chiffrés fournis dans le cadre des BOP du secteur travail reflètent plus une présence simultanée sur le site visité qu'une réelle intervention conjointe portant sur des objectifs partagés.

Ce constat ne fait pas disparaître tout l'intérêt d'initiatives individuelles prises par quelques trop rares inspecteurs dans certaines régions, (Provence- Alpes-Côte d'Azur, Aquitaine, Haute-Normandie ou Rhône-Alpes) où de véritables concertations préalables ont été mises en place à partir d'une répartition des thèmes de contrôle.

Ainsi en Haute-Normandie et en Aquitaine, des visites ont été sur des thèmes définis préalablement, tels les exercices POI, les relations avec les entreprises extérieures (procédure d'homologation) ou sur les liaisons entre SGS, notice d'hygiène et de sécurité et document unique (DUE). Sur ce dernier thème abordé en région Haute-Normandie, sur la zone du Havre dans le cadre du CRAC, il est apparu une complémentarité de principe entre l'intervention en amont représentée par le SGS et son lien avec la notice d'hygiène et de sécurité et le document unique actualisé en permanence ;.

En Aquitaine, un canevas d'inspection comportant 10 thèmes de contrôle a été proposé aux inspecteurs du travail par la DRIRE avec une liste indicative de documents à consulter. Des fiches spécifiques sont jointes portant notamment sur le rôle du CHS-CT, l'accueil, l'information et le retour d'expériences. Ces outils ont été effectivement utilisés par l'inspection du travail dans des contrôles de sites chimiques. Ils ont également permis une prise en compte de la sous-traitance par l'inspection des installations classées dans le cadre du contrôle du SGS.

Au delà de ces quelques cas, les inspecteurs rencontrés (2 à 3 par région visitée) n'ont pas fait généralement état de plus de deux visites conjointes chacun. Leur relation de ces visites a mis en évidence :

- des difficultés d'organisation (trouver une date qui convienne à tous d'autant plus que les inspecteurs des installations classées sollicitent les ingénieurs du pôle des risques accidentels quand ils interviennent dans les établissements SEVESO) ;
- des centres d'intérêt distinct (entreprises intervenantes, risques CMR,...) au delà des différences d'approche dans les méthodes de contrôle ;

- le coût important pour les inspecteurs du travail de ces visites de l'ordre d'une journée de travail, voire plus si l'on intègre leur préparation et leur suivi ;
- la sensibilité encore insuffisante des inspecteurs des installations classées aux conditions concrètes de travail (sous-traitance par exemple), leur relation quasi-exclusive avec l'exploitant et leur ignorance des représentants du personnel.

2.2.1.2 Des échanges d'information et des saisines réciproques limitées.

Dans la plupart des régions visitées, cette dimension est surtout mise en œuvre au plan régional et encore peu généralisée au niveau des agents de contrôle.

Le caractère réciproque en particulier des alertes en cas d'accident ou d'incident est loin d'être systématique sauf exceptions notables liées à des traditions de coopération fortes, telle la situation constatée dans l'arrondissement du Havre (Haute-Normandie) à travers l'expérience initiale des CRAC.

Elle est apparue peu présente en Rhône-Alpes, en Midi-Pyrénées et dans le Nord-Pas de Calais, au-delà de situations d'accidents du travail mortels ou de risques exceptionnels.

De même, la transmission des comptes rendus d'intervention dans les établissements SEVESO (lettres de notification des observations ou des mesures de coercition) si elle pratiquée par quelques inspecteurs de façon systématique, n'est pas cependant une pratique courante.

Si, sur quelques rares sites (comme en région Rhône-Alpes, sur la plate-forme chimique de Pont de Claix notamment), du fait de liens personnels forts existants entre les agents de contrôle concernés, ces échanges sont réels, ils se situent davantage dans une démarche de principe à caractère informatif qu'ils ne constituent une réponse à des objectifs communs.

2.2.1.3 De rares interventions ou enquêtes communes en cas d'incident ou d'accident

Dans les régions visitées par la mission, des accidents ou des incidents importants ont parfois donné lieu à des enquêtes communes. Lorsqu'elles ont eu lieu, elles ont été rarement conjointes¹³, mais plutôt simultanées ou successives, les investigations n'étant pas de même nature.

Si en règle générale, une information est à l'origine de ces enquêtes, elle est loin d'avoir eu un caractère réciproque dans tous les cas. La situation la plus fréquemment exposée est celle d'un accident du travail dans un établissement SEVESO ou d'une intervention des représentants du personnel (membres de CHS-CT) auprès de l'inspection du travail suite à un dysfonctionnement ou un incident, à partir desquelles celle-ci est intervenue après avoir communiqué l'information à l'inspecteur des installations classées.

L'intérêt d'une information réciproque est évident. Si la volonté de systématiser ce mode de fonctionnement s'observe dans certaines régions, sa réalité est fonction avant tout des

¹³ Cette observation revêt un caractère général de nature à mettre en doute l'intérêt même d'une visite conjointe au profit de visites dont les objets sont concertés et complémentaires à partir des champs de compétences respectifs des services de contrôle

relations personnelles entre les agents de contrôle des deux institutions, comme le montre la situation observée en Aquitaine sur certain sites¹⁴.

2.2.2 Les raisons avancées (ou supposées)

A partir de ces constats, la mission s'est efforcée de cerner plus précisément les origines et les déterminants de ces pratiques.

2.2.2.1 Des approches et des méthodes différentes dans le contrôle des établissements :

« La coopération inter services dépend beaucoup des hommes et des sujets, c'est à dire des entreprises pour lesquelles il y a de vrais enjeux de santé et sécurité ». Ces propos du directeur de la DRIRE de la région Nord-Pas-de-Calais font clairement apparaître que le développement de la coopération est très tributaire des comportements humains. La qualité des relations entre les responsables respectifs de la DRIRE et de la DRTEFP revêt en tout état de cause un caractère le plus souvent déterminant au point qu'elle a pu remettre en cause la qualité de la coopération lors du départ d'un responsable particulièrement impliqué dans deux des régions visitées par la mission.

Au delà de cet aspect, la mission a effectué deux constats de portée générale.

Premier constat : les approches des deux corps d'inspection ne sont pas les mêmes :

- pour l'inspection des installations classées, le contrôle sur pièces des procédures et les procédures elles-mêmes apparaissent l'élément le plus déterminant ; la responsabilité de l'exploitant repose sur cette approche qui par ailleurs relève d'une appréciation plus large portée par le DRIRE sous l'autorité du préfet de région et par nature en lien avec le contexte économique ;
- pour l'inspection du travail, l'approche repose avant tout sur la réalité des conditions concrètes de travail des salariés quelque soit leur statut, ce qui englobe la totalité des intervenants extérieurs. Ainsi, le contrôle apparaît au moins en pratique plus proche du travail réel que du travail prescrit et donc mieux en mesure, au moins potentiellement, d'en observer les dégradations, au-delà de ce qui peut être prévu dans le cadre des nouvelles dispositions relevant des installations classées en matière de procédures dégradées.

Ces deux approches sont encore perçues comme parallèles et peu convergentes le plus souvent.

Deuxième constat : les pratiques de contrôle des deux corps d'inspection sont divergentes : les contrôles sont en règle générale inopinés pour l'inspection du travail alors qu'habituellement¹⁵ ils s'effectuent sur rendez vous pour l'inspection des installations classées. Toutefois, aucune disposition ne paraît s'opposer côté DRIRE à la mise en œuvre d'un contrôle inopiné

¹⁴ Industrie chimique en particulier en Gironde, dans la région de Libourne

¹⁵ En effet, l'examen avec l'exploitant de documents (études de dangers, présentation de schémas d'organisation et de procédures) nécessite en général une préparation préalable, qui ne peut être assurée au pied levé. Mais cela ne fait pas obstacle, dans un certain nombre de cas, à la mise en œuvre d'inspections plus ponctuelles et inopinées (de plus en plus fréquentes, même si ce n'est pas réellement ce qui nous a été indiqué lors de nos déplacements)

sous réserve d'en justifier la nécessité. Ainsi, cette pratique existe en matière de contrôle de POI ; il a conduit dans plusieurs régions à développer sur ce point des contrôles simultanés mais non conjoints, l'inspection du travail s'intéressant aux salariés des entreprises extérieures et l'inspection des installations classées à ceux de l'entreprise principale .

2.2.2.2 *Des centres d'intérêt distincts*

A l'occasion des contrôles effectués, l'analyse souvent complexe des procédures d'études de dangers et de gestion de la sécurité (établissement des documents initiaux et actualisation) apparaît comme la cible prioritaire de l'inspection des installations classées . :

Comme on l'a vu précédemment, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques a conduit à une modification profonde de la réglementation applicable aux installations classées en matière d'études de dangers (et de maîtrise de l'urbanisation). Elle souligne en particulier l'importance de l'analyse de risques, suivant les dispositions de son article 4 : « l'étude de dangers précise les risques que l'installation peut présenter directement ou indirectement, en cas d'accident, que la cause soit interne ou externe à l'installation. En tant que de besoin, cette étude donne lieu à une analyse de risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels selon une méthodologie qu'elle explicite »

Ainsi , l'examen critique de cette étude par l'inspection des installations classées et ses conclusions (l'exploitant doit démontrer qu'il est en mesure d'évaluer et de maîtriser les risques) est cruciale, puisqu'elle conditionne l'autorisation ou l'interdiction d'une installation par le préfet.

Dans le cas des établissements SEVESO, et au vu des enjeux de sécurité qui s'y attachent, les modalités d'évaluation des dangers ont été codifiées, avec la définition officialisée par arrêté ministériel de seuils d'intensité concernant les effets des principaux phénomènes accidentels, la définition de niveaux de gravité et la codification de classes de probabilité. Cette démarche permet de déterminer le risque technologique, croissant à mesure que la probabilité est forte et la gravité élevée.

Cette « nouvelle » approche, plus riche, plus objective, mais aussi nettement plus complexe que la pratique antérieure, nécessite un engagement fort de l'inspection des installations classées et est aussi consommateur d'un nombre croissant d'unités d'œuvre.

Par ailleurs, dans le cadre de programmations (en général pluriannuelles) des inspections renforcées des établissements SEVESO AS, l'inspection des installations classées procède à un examen détaillé des systèmes de gestion de la sécurité, en s'attachant en particulier à la gestion du retour d'expérience sur les défaillances, à la gestion des modifications et au contrôle des opérations de maintenance. Pour l'inspection du travail, c'est le recours aux intervenants extérieurs et l'exposition des travailleurs aux risques chimiques qui constituent la trame de son intervention dans ces établissements.

Le recours par les exploitants à des intervenants extérieurs met en évidence, à travers la sous-traitance en cascade et la diversité des statuts (intérim, contrat à durée déterminée) des personnels, une fragilité particulière de ce salariat qui est le plus souvent exposé aux risques principaux de l'exploitation auxquels s'ajoutent les risques liés à leurs propres interventions (chutes de hauteur, risques propres aux travaux de soudure sur des canalisations, , exposition à des polluants divers...) A cela s'ajoutent des durées du travail trop souvent excessives,

l'absence de toute représentation collective du personnel dans nombre de PME et le peu d'intérêt porté parfois par les CHS-CT à ces intervenants.

L'inspection du travail s'attache également à veiller à l'application des accords conventionnels tels celui conclu dans le cadre de l'Union des Industries Chimiques et qui concerne les salariés des entreprises extérieures.

Bien que l'action de l'inspection du travail soit ciblée sur certains thèmes précis, la démarche «généraliste¹⁶» des inspecteurs qui s'efforcent d'englober dans leurs contrôles les différents aspects de la réglementation du travail en fonction des situations qu'ils observent est souvent mal comprise par les inspecteurs des installations classées.

2223.Des réticences culturelles

La mission a pu, au cours de ses entretiens avec les agents de contrôle de terrain, prendre la mesure des sensibilités différentes liées aux points forts respectifs des deux cultures, l'une essentiellement spécialisée et scientifique, celle des inspecteurs des installations classées (et des DRIRE), l'autre généraliste et juridique, celle des inspecteurs du travail :

Ainsi, l'intervention de l'inspection des installations classées prévue par la loi de 2003 dans le cadre des CHS-CT est apparue relativement exceptionnelle. En effet, les agents de contrôle de la DRIRE éprouvent des réticences vis à vis d'une instance estimée partisane car comportant dans la plupart des cas des représentants du personnel appartenant à des organisations syndicales plus préoccupés par l'établissement d'un rapport de force que par les questions techniques. Plus fondamentalement peut-être, la mission a parfois eu le sentiment que cette défiance pouvait avoir pour origine leur recherche prioritaire d'une coopération de nature technique avec l'encadrement des entreprises dont ils partagent le plus souvent le savoir faire et la formation d'origine. Au cours des entretiens, plusieurs ont souligné qu'ils n'entendaient pas ainsi mettre en difficulté le chef d'entreprise et que par ailleurs, si cela devait être le cas, leurs avis ne seraient pas forcément pris en compte par l'autorité préfectorale dont ils dépendent étroitement.

La mission a cependant pris connaissance avec intérêt de quelques rares évolutions en sens contraire intervenues à la suite d'un travail conduit en commun avec l'inspection du travail. Dans ce contexte, c'est l'inspecteur du travail qui s'est efforcé d'introduire l'inspecteur des installations classées auprès des membres du CHS-CT et de faciliter leur dialogue .

Côté inspection du travail, les difficultés rencontrées tiennent pour l'essentiel à deux facteurs principaux :

- L'existence d'une déontologie particulière impliquant une protection spécifique à l'égard des pressions dont les agents de contrôle de l'inspection du travail peuvent être l'objet. Une interprétation fréquemment extensive conduit certains à refuser toute action imposée « par la hiérarchie » dès lors qu'elle diffère des priorités personnelles que les agents concernés se sont données. Par ailleurs, et au nom de la même interprétation personnelle, ils entendent exclure du champ de la coopération leurs propres documents de contrôle ou en limiter de façon

¹⁶ L'activité généraliste de l'inspection du travail recouvre une compétence englobant outre le domaine de la sécurité du travail, celui de la réglementation du travail (durée du travail, rémunération, notamment) de la représentation du personnel, de l'exercice du droit syndical et de l'emploi

très rigoureuse la transmission pour des raisons de confidentialité dont les fondements ont semblé particulièrement incertains à la mission. Il importe cependant de souligner que ces comportements individuels ne peuvent être considérés comme nécessairement représentatifs, mais leur évocation fréquente à l'occasion des déplacements de la mission atteste de leur réalité.

- Le mode d'organisation administrative. En effet, les services d'inspection du travail, qui relèvent des DRTEFP, ne sont pas placés sous l'autorité des préfets en matière d'application de la réglementation du travail, toujours en vue d'éviter les pressions indues déjà mentionnées. Une interprétation extensive de ces dispositions protectrices¹⁷ conduit certains agents de contrôle à refuser toute coopération avec les inspecteurs des installations classées au seul motif du lien de subordination des DRIRE à l'égard des préfets de région. Il convient de souligner que dans la plupart des entretiens conduits par la mission, ces éléments ont été ressentis, du côté des DRIRE, comme assimilant l'inspection du travail à un service sous « statut judiciaire » avec lequel il ne serait pas possible de coopérer du fait de son « indépendance de principe ».

A ces particularités s'ajoutent, bien entendu, les différences de formation d'origine entre des ingénieurs, peu familiers parfois des questions juridiques et des inspecteurs du travail, dont la compétence technique reste limitée du fait de leurs formation littéraire ou juridique. A cet égard, la montée en puissance des cellules régionales pluridisciplinaires dans les DRTEFP a manifestement permis de corriger un déséquilibre initial fort. Au cours de ses déplacements en région, la mission a pu constater, à travers le développement rapide de la synergie entre ces cellules et les agents de contrôle, une meilleure compréhension réciproque par certains des inspecteurs du travail rencontrés de la culture de leurs homologues inspecteurs des installations classées.

En sens contraire et dans certaines régions, telle la Haute Normandie (secteur du Havre) un travail en commun est en cours pour une utilisation optimale et concertée des moyens de contrainte juridique dont chacun des services dispose pour ce qui le concerne. Cette démarche englobe la voie pénale, le référé et les moyens administratifs dont le préfet dispose. Cette initiative prometteuse en terme de coordination doit encore se traduire dans les faits, ce qui n'est pas encore pleinement réalisé.

2.2.2.3 *Des retours peu ou mal assurés*

Les avis émis par les inspecteurs du travail sur la notice hygiène sécurité sont apparus assez généralement formels et de portée limitée du fait du caractère très général par nature des observations qui y figurent.

Toutefois et dans plusieurs régions, à l'exemple de Midi Pyrénées, des propositions d'avis défavorable de la DRTEFP ont conduit à une réécriture de la notice, avec le concours d'un consultant spécialisé, après avoir été évoquées dans le cadre d'une réunion du CRAC. Mais le plus souvent, les avis défavorables émis demeurent de pur principe et n'ont aucun effet sur le contenu du dossier de classement et sur la décision finale retenue par l'autorité préfectorale.

¹⁷ A titre d'exemple, dans une des régions visitées par la mission, les rapports de visite des DRIRE sont systématiquement transmis à la DRTEFP à charge pour elle de les remettre aux services d'inspection du travail. En revanche, les rapports de contrôle des services d'inspection du travail ne sont transmis qu'au cas par cas, le canevas de coopération ne prévoyant dans ce domaine que la possibilité de le faire.

Dans d'autres cas, les services des DRIRE refusent par principe tout avis défavorable fondé sur le non respect de dispositions du code du travail, estimant qu'elles n'entrent pas dans le champ de compétence juridique du dossier de classement.

Par ailleurs, les signalements opérés par les inspecteurs du travail dans le cadre de leurs interventions propres dans les établissements SEVESO sont encore loin d'être systématiquement pris en compte. Ainsi en région Rhône-Alpes notamment, les inspecteurs du travail qui en avaient pris l'initiative n'ont souvent pas obtenu de réponse en retour de la part de leurs homologues inspecteurs des installations classées. Toutefois, ce constat doit être nuancé dans les sites où des relations personnalisées existent réellement entre agents de contrôle. Dans ces sites, la pratique des signalements informels (échange d'email notamment) s'est avérée généralement plus opérante.

2.2.2.4 Des problèmes d'organisation

Les modes d'organisation des deux services en ce qui concerne le contrôle des établissements SEVESO sont assez différents sur deux points.

a) Une organisation fondée sur un contrôle généraliste des établissements dans l'inspection du travail et un contrôle plus spécialisé en fonction des risques dans l'inspection des installations classées.

Les inspecteurs du travail sont compétents pour l'ensemble des établissements de leur secteur géographique de compétence et ce quelque soit la nature des risques. Or dans l'organisation en pôle de certaines DRIRE, une séparation de fait existe entre les risques chroniques et les risques accidentels. Alors que les agents de l'inspection du travail intègrent dans leurs interventions les deux approches et gardent la maîtrise de l'organisation et de la conduite de leurs visites, il n'en va pas de même pour les agents de l'inspection des installations classées qui se partagent avec les ingénieurs des DRIRE les établissements en fonction des risques. Cette réalité complique la tâche des inspecteurs du travail qui sont en relation habituelle avec l'inspecteur des installations classées compétent pour les risques chroniques mais non pour les risques accidentels car ce dernier doit faire appel à l'ingénieur du pôle accidentel de la DRIRE pour l'organisation d'une visite conjointe.

b) Le manque d'homogénéité des secteurs géographiques de compétence des agents de contrôle des deux institutions.

Le champ géographique de compétence des inspecteurs du travail (sections aux contours physiques variables) n'épouse pas toujours le champ géographique des subdivisions des DRIRE (plus large et plus calé sur des circonscriptions administratives comme les arrondissements). Cette différence complique également la tâche des agents de l'inspection des installations classées qui à la limite peuvent avoir autant d'interlocuteurs que d'établissements SEVESO sous leur contrôle.

Le mode d'organisation des DRIRE et celui de l'inspection du travail différant de manière substantielle, la question de l'identification de l'interlocuteur aux différents stades des interventions en site SEVESO a été soulevée à plusieurs reprises.

Dans la pratique, la quasi-totalité des protocoles de coopération prévoient des échanges d'information sur les agents compétents pour les différents établissements SEVESO (noms,

adresse et coordonnées). Si cette communication a été bien faite à l'origine, son actualisation n'a pas toujours été systématique de part et d'autre. Dans la mesure où la connaissance des agents entre eux est un élément important de la qualité de la coopération, cette non actualisation à l'occasion des changements intervenus suite à des mutations d'agents par exemple ne peut que lui être préjudiciable. Il en va de même lorsqu'au niveau régional, des changements de directeur régional ou de responsable de secteur se manifestent. Selon l'intérêt qu'ils portent au développement de la coopération, la continuité de celle-ci peut en être affectée.

Enfin, certains établissements SEVESO peuvent relever de l'inspection du travail dans l'agriculture (ITEPSA) ou de l'inspection du travail des transports (ITMOT). Ces deux services d'inspection du travail spécialisés) sont très inégalement impliqués dans le contrôle des établissements comportant des installations classées. Si l'inspection des lois sociales en agriculture (ITEPSA) est le service le plus concerné par le contrôle de ces établissements (silos, stockage de produits fertilisants ou phytosanitaires, industrie agroalimentaire) et participe souvent aux instances mises en place dans le cadre de la coopération (CRAC), il n'en va pas de même de l'inspection des transports dont les attributions ne s'exercent que sur les installations classées dans l'emprise des entreprises de transport ou pour les transports organisés par une entreprise extérieure pour le compte d'entreprises comportant des installations classées. Bien que les salariés de ces entreprises soient soumis aux mêmes risques, ils échappent de fait à tout contrôle.

2.2.3 Quelques bonnes pratiques cependant

Quelques exemples illustrent ces bonnes pratiques de terrain.

En Aquitaine et Haute-Normandie, quelques visites communes inopinées ont été effectuées par l'inspection du travail et l'inspection des installations classées à l'occasion notamment des exercices POI. Elles ont notamment mis en évidence d'importants dysfonctionnements en ce qui concerne la mise en sécurité des salariés des entreprises extérieures, mais aussi une méconnaissance de ceux-ci de la part des de l'encadrement et des personnels de l'entreprise principale .

En région Aquitaine, une intervention conjointe des deux corps de contrôle a été expérimentée dans trois entreprises dans un cadre établi en commun et prenant en compte la sous-traitance, l'habilitation des entreprises extérieures, la formation et le retour d'expérience. Cette définition pragmatique a conduit, côté inspection du travail à une prise en compte plus précise du SGS, et, côté DRIRE, de l'incidence de la sous-traitance. Cependant la gestion des incidents et des procédures dégradées demeure encore peu lisible. Un canevas d'inspection a été réalisé dans la phase préparatoire autour de huit thèmes retenus en commun.

En Rhône-Alpes, Aquitaine et Haute-Normandie, certains inspecteurs ont essayé de faciliter la participation de l'inspecteur des installations classées aux réunions du CHS-CT en évoquant explicitement ce thème dans cette instance. La mobilisation spécifique par l'inspection du travail de ses contacts privilégiés avec les représentants du personnel aux CHS-CT a donné lieu dans ces régions à des explicitations utiles pour les inspecteurs des installations classées du fonctionnement de cette instance et plus généralement de l'intérêt de leur propre intervention, en terme de travail réel et donc d'existence ou non de procédures dégradées.

Dans quelques régions comme l'Aquitaine, des visites conjointes portant sur la vérification des installations électriques, des appareils de levage et des appareils à pression ont été organisées. Elles illustrent une pratique ciblée d'intervention, la restitution réciproque permettant ensuite la confrontation des constats et l'harmonisation des actions correctives à mettre en œuvre.

Partie 3 : Pour une coopération renforcée

3.1 Des enjeux forts

3.1.1 Une meilleure appréhension des risques

La nécessité d'une coopération allant jusqu'à la complémentarité des interventions entre le service d'inspection des installations classées et le service de l'inspection du travail se justifie d'autant plus que les facteurs organisationnels et humains interviennent pour une large part dans la survenance des incidents et accidents comme le démontrent plusieurs études

Ainsi, selon les travaux du bureau d'analyses des risques et pollutions industrielles (BARPI)¹⁸, rattaché à la DPPR, les causes des accidents ou incidents survenus en France (24 000 recensés dans sa base de données ARIA) sont souvent multiples et plus ou moins précédées de signes précurseurs dont l'importance a été sous estimée. Les facteurs organisationnels et humains, probablement encore sous-évalués par l'analyse actuelle, sont la cause principale de la moitié au moins des accidents industriels répertoriés. Si on dépasse les causes immédiates pour explorer les « causes profondes », ces facteurs interviennent alors dans la quasi-totalité des accidents impliquant une activité industrielle.

Ces accidents sont souvent liés à des mécanismes « triviaux », bien connus, souvent répétitifs, qui révèlent les insuffisances des organisations humaines. Et une proportion notable de ces accidents intervient à l'occasion de phases transitoires de la vie des installations : démarrage d'unités, travaux de maintenance, modifications, réparations¹⁹...

Cette coopération se justifie aussi par le fait que ces services ont une approche différente des risques. Ainsi, le représentant de l'ANACT que la mission a rencontré distingue-t-il :

- l'approche « par un événement, un arbre des causes et des barrières, » qualifiée d'« approche bureau ». Cette approche est généralement celle des exploitants mais aussi de l'inspection des installations classées dans le cadre des études de dangers ;
- l'approche « ancrée sur le travail réel » qualifiée d'approche atelier et exprimée à travers le document unique d'évaluation des risques actualisé en permanence en fonction du risque réel. Cette approche est aussi qualifiée par l'ANACT d'« approche prudence » par référence à la hiérarchisation des risques définie par les dispositions du code du travail transposant les directives européennes et dont le principe premier est l'élimination totale du risque avant toute autre démarche.

Pour l'ANACT, la construction d'un développement durable en matière de prévention des risques doit « s'appuyer sur les paroles des salariés et des riverains » et prendre en compte, au delà des facteurs techniques, le facteur humain, ce dernier incluant des dimensions particulières telles que les diminutions d'effectifs, l'augmentation de la polyvalence et la

¹⁸ Le BARPI, situé à Lyon, est chargé de la collecte des données sur les accidents, de leur analyse et de la diffusion de cette information auprès des acteurs de la prévention concernés.

¹⁹ Par exemple, 40% des accidents dans l'industrie chimique, selon les statistiques du BARPI

sous-traitance dans un cadre de contraintes économiques et d'exigence de rentabilité immédiate.

L'importance du facteur humain dans la prévention des risques justifie ainsi de développer une « approche multidimensionnelle » du risque à la fois technique, médicale, organisationnelle et sociale ;

de favoriser les échanges entre les institutions chargés du contrôle de ces établissements. Cela suppose une capacité réelle des deux institutions à travailler ensemble, de manière complémentaire et crédible, en surmontant les procès d'intention mutuels et surtout en devenant ensemble plus crédibles en tant qu'autorité de l'Etat à l'égard des responsables d'entreprise et des partenaires sociaux ;

d'associer les partenaires sociaux, à travers les instances de concertation dédiées, tels les CHS-CT et dans un futur proche les CISST et de former les salariés et de les encourager à transmettre aux autorités concernées les informations pertinentes. Le succès d'une telle démarche suppose cependant un mode de relations sociales favorisant la vigilance, la concertation et la participation de tous les salariés concernés.

3.1.2 Une intervention plus efficace

Le développement de la coopération entre les deux services présente en effet un triple intérêt :

- l'intérêt d'une approche concertée des établissements à risque, ce qui ne peut se limiter à des visites conjointes formelles. Il s'agit d'améliorer la qualité du diagnostic et proposer les solutions en termes de prévention des risques les plus adaptées ;
- l'intérêt d'une unité d'action auprès des exploitants comme des représentants du personnel dans l'explicitation des dysfonctionnements observés et la définition des mesures propres à les réduire ;
- l'intérêt de la recherche de l'efficacité et de l'efficience. Dans une logique de performance, il convient de se mobiliser sur l'essentiel, c'est à dire sur les établissements qui posent le plus de problèmes ou dans lesquels les risques sont sérieux et la vigilance toujours en alerte ; il convient aussi de réduire le coût des interventions successives et désordonnées des différents corps de contrôle ; il convient enfin d'obtenir des résultats mesurables en fixant à l'établissement des objectifs de progrès et en suivant leur réalisation.

La coopération entre l'inspection des installations classées et l'inspection du travail appelle donc une mobilisation de terrain sans a priori de part et d'autre, bien au-delà des protocoles ou déclarations d'intention qui ne peuvent, pour la mission, rester en l'état ou en être l'alibi. Elle suppose :

- une approche pragmatique de part et d'autre, sans a priori mais avec une volonté concrète d'agir en dépassant le caractère encore aujourd'hui marginal sur le terrain de cette intervention commune ;
- la mise en commun immédiate et systématique des informations reçues de part et d'autre ;
- la mise en place ou le renforcement des interventions coordonnées, à défaut de conjointes, à partir d'outils partagés ou complémentaires, communicables et communiqués ;
- une capacité commune d'alerte réciproque, lisible et accompagnée en commun dans ses suites ;

- la préparation préalable des visites d'établissements ou de sites, à travers la recherche d'informations sur les établissements concernés (accidents, incidents, événements, fonctionnement régulier des instances de concertation, ...), la définition des cibles du contrôle (contrôle exhaustif ou thématique) et des principaux points de contrôle tels ceux portant sur les installations, les processus opératoires, les procédures de gestion du risque ou sur les sous-traitants et intervenants extérieurs (en situation normale ou exceptionnelle) ;
- une mise en cohérence des prescriptions à l'issue des contrôles au-delà de leurs vocations spécifiques, à l'exemple des liens à créer entre la notice hygiène et sécurité et le document unique pour l'évaluation des risques ;
- une démarche concertée auprès des directions des entreprises et de la représentation collective du personnel, en particulier les CHS-CT ;
- une harmonisation préalable des interventions des représentants des deux services de l'Etat dans les nouveaux cadres collectifs de concertation créés par la loi de 2003 (CLIC, PPRT, CISST) ;

Exprimée sous une autre forme, cette démarche visant à une plus grande efficacité pourrait se concrétiser comme suit²⁰ :

- a) l'engagement d'une réflexion spécifique autour des cinq référentiels suivants :
 - Effectivité du droit (il s'impose dans les deux cas mais les visions sont différentes) ;
 - Efficacité de l'engagement et définition de la valeur ajoutée ;
 - Efficience en terme de coûts et de résultats, ainsi que de moyens ;
 - Pertinence de l'action (analyse) ;
 - Dialogue déontologique (relations avec les exploitants et les syndicats)
- b) la prise en compte des trois dimensions suivantes :
 - la coopération doit comporter des avantages réciproques, à partir d'intérêts croisés à définir clairement ;
 - l'explicitation des approches contrastées entre l'approche par le risque (IT) et l'approche par la procédure (DRIRE) ;
 - la typologie des visites : recherche des séquençements respectifs, des objectifs et des résultats attendus, principes d'intervention différents ;
- c) la mise en œuvre des principes d'action suivants :
 - les méthodologies respectives doivent être confrontées ;
 - la question de la mobilisation des acteurs internes (IRP, employeurs) doit être posée ;
 - la confrontation entre fiches d'écart et lettre d'observation doit être approfondie ;
 - les modes de notifications peuvent être harmonisés ;
 - les suivis mis en œuvre doivent être analysés ;
 - l'approche inter-administrative rejoint l'approche interprofessionnelle ;
 - l'approche inter-programmes (BOP régionaux) est également nécessaire.

²⁰ La mission reprend ici les principales conclusions de son entretien avec le directeur régional de la DRTEFP Provence-Alpes-Côte d'Azur.

3.1.3 Une plus value pour les différents acteurs

a) Les retombées pour les institutions chargées du contrôle

La vision qu'a chacun des services de contrôle du fonctionnement d'une installation peut s'enrichir des apports de l'autre. Cet enrichissement permet d'apporter une réponse pragmatique, à travers la mesure des écarts, à la question centrale des rapports entre le travail prescrit et le travail réel.

L'inspection du travail, de par les liens traditionnels qu'elle entretient avec la représentation collective du personnel dispose fréquemment d'informations sur les conditions d'intervention de certains personnels ou des situations de travail jugées dangereuses, notamment dans le cadre de procédures dégradées. De son côté, l'inspection des installations classées est parfois alertée par les exploitants ou les représentants du personnel sur des dysfonctionnements ou des incidents survenus sur les installations. L'une et l'autre disposent par ailleurs à l'occasion de la mise à jour du document unique ou de la remise à plat des études de dangers (notamment pour la mise en œuvre des dispositions de la loi BACHELOT) d'informations sur les conditions d'exploitation des installations et les conditions d'intervention des personnels. Ces sources séparées d'information devraient pouvoir se rejoindre et conduire à concertation et démarche commune dans des conditions qui ne peuvent être laissées à la seule initiative de personnalités ayant de bonnes relations les unes avec les autres comme cela a souvent été observé par la mission.

La combinaison des deux visions (technique et procédurale pour l'inspection des installations classées ; au travers des situations réelles de travail pour l'inspection du travail) présente en outre d'autres avantages :

- pour l'inspection du travail, c'est l'occasion, d'améliorer ses connaissances des process industriels, de mieux appréhender les risques spécifiques à telle ou telle installation, d'entrer dans les systèmes de management de la sécurité ... ;
- pour l'inspection des installations classées, c'est le moyen d'appréhender le fonctionnement au quotidien des établissements, la gestion des ressources humaines, les modes opératoires des travailleurs, les situations imprévues (non répertoriées dans les check-lists) auxquelles les opérateurs doivent faire face dans l'urgence et qui sont génératrices de stress (pour l'opérateur qui vit dans l'incertitude et qui peut prendre les mauvaises décisions) et de risque (pour l'établissement et son environnement).

b) Les retombées pour les exploitants et les partenaires sociaux

Les retombées que l'on peut attendre d'un développement de la coopération entre les deux services d'inspection sont les suivantes.

- Pour les exploitants-employeurs, un discours plus cohérent de la part des services chargés du contrôle de leurs installations dans leurs prescriptions.

Il convient de noter ici qu'il ne peut être laissé aux seuls exploitants, comme cela est encore trop souvent constaté à l'occasion d'accidents graves²¹, le soin de considérer les prescriptions notifiées à l'issue des études de dangers ou par des courriers de l'inspection du travail comme des incitations facultatives, dont ils apprécient l'utilité en fonction de leurs contraintes

²¹ L'exemple de l'explosion de l'usine de dynamite de BILLY BERCLAU est particulièrement éclairant sur ce point (Rapport IGAS CGM IGE de mars 2004)

spécifiques, notamment économiques. Outre la rupture d'égalité de traitement que mettent en évidence de telles attitudes par rapport à d'autres industriels respectueux de la réglementation, la cohérence de l'intervention de l'Etat est mise à mal également à l'égard des représentants du personnel qui peuvent être conduits à prendre position de manière spécifique.

- Pour les représentants du personnel,
une meilleure prise en compte de leurs préoccupations (même si elles ne peuvent être toutes satisfaites),
une montée en compétence notamment dans les établissements de petite ou moyenne importance (meilleure compréhension des risques, des solutions techniques pour les maîtriser, des procédures et de la réglementation)

La mise en cohérence des interventions de l'Etat doit devenir un impératif permanent pour les services d'inspection des installations classées et d'inspection du travail dans le cadre déjà évoqué d'une anticipation de leurs interventions. Cette méthode appelle des choix collectifs assumés.

Dans le cas de l'inspection du travail, ces choix ne peuvent être éludés en se retranchant derrière des prérogatives déontologiques dont la mise en avant souvent remarquée par la mission lors de ses rencontres avec les inspecteurs du travail ne saurait résulter des seules opinions individuelles ou choix personnel de chacun des agents de contrôle. La mission estime nécessaire de rappeler qu'ils ne peuvent servir de prétexte pour éluder toute forme de coopération ou pour refuser les concertations qu'elle appelle de ses vœux.

Parallèlement, l'inspection des installations classées doit prendre en compte cette dimension particulière de l'intervention de l'inspection du travail, non pas comme une contrainte insurmontable, mais comme une garantie particulière liée à ce métier et qui demeure totalement compatible avec la coordination recherchée à partir du moment où son objet n'est pas déformé. La mission estime que ces restrictions éventuelles doivent être considérées comme exceptionnelles et à ce titre légitime et qu'une démarche commune spécifique doit permettre d'en surmonter les éventuels effets s'ils existent. Tel pourrait être le cas dans l'hypothèse de plaintes des salariés pris individuellement, situation à propos de laquelle les agents de contrôle de l'inspection du travail conservent une stricte obligation de confidentialité mais qui ne porte que sur l'origine de la plainte et non pas sur son objet même.

3.1.4 Des responsabilités nouvelles pour les agents de l'Etat en cas d'accident sur le plan judiciaire

La cohérence de l'intervention de l'Etat comporte un autre enjeu plus directement lié à la situation individuelle des agents de contrôle eux mêmes, la responsabilité de certains d'entre eux pouvant être engagée à l'occasion d'instances judiciaires ouvertes à la suite d'accidents.

En effet, l'Etat en tant que personne morale est irresponsable pénalement, à la différence des collectivités territoriales et bien entendu des entreprises. Dans nombre de procédures pénales, les victimes des accidents de toute nature s'efforcent, souvent avec succès, de mettre en cause les personnes morales le plus souvent solvables pour obtenir des réparations à un niveau à leurs yeux plus acceptable.

Les agents de l'Etat, en cas de faute non détachable du service, bénéficient d'une protection spéciale dite « fonctionnelle » prévue par les textes statutaires et qui comporte notamment une

prise en charge des frais de procédure et des conséquences civiles du procès pénal. Cette situation s'est produite à plusieurs reprises pour les inspecteurs du travail, en particulier à l'occasion de la chute du téléphérique du Pic de Bure qui a conduit le juge d'instruction à mettre en examen trois directeurs du travail dont l'un était à la retraite depuis 17 ans. Même si dans ce cas précis, une ordonnance de non-lieu a été délivrée par le juge d'instruction²², cette situation favorable pour les victimes du fait de la solvabilité de l'Etat tend aujourd'hui à se développer, comme en témoignent les instructions ouvertes à propos de l'amiante et la mise en cause possible d'inspecteurs du travail sur les 30 dernières années.

Il importe donc de faire preuve, au moins à ce titre, d'une capacité réactive commune et appropriée, face aux situations, signalements ou informations utiles dont chacun des deux services peut disposer et qui sont susceptibles d'être à l'origine d'accidents du travail ou de voisinage concernant les riverains.

En pareil cas, il s'agit de comportements concrets et non pas d'intentions ou de velléités. Il est donc à ce titre essentiel de veiller de manière concertée à la qualité et à la pertinence des actions engagées par chacun des deux services les uns par rapport aux autres, mais aussi à éviter toute inertie injustifiée dans ce domaine.

3.2 Des voies de progrès

3.2.1 *Des priorités plus claires, mieux partagées et mieux affirmées pour l'inspection du travail*

a) Au niveau national

Contrairement aux risques chimiques, les risques technologiques ne constituent pas aujourd'hui une priorité clairement exprimée dans le programme 111 du ministère chargé du travail alors que les risques accidentels et le contrôle des établissements SEVESO figurent parmi les priorités de l'action des DRIRE.

Pour autant, les BOP Travail comportent généralement au plan régional une action portant sur le contrôle des établissements SEVESO. Mais cette action n'est très souvent, ni fondée sur un état des lieux et un diagnostic partagé de la situation de ces établissements, ni explicitée en termes d'objectifs, de contenus et d'indicateurs de résultats. La coopération avec les DRIRE n'y est pas toujours mentionnée.

La mission estime donc indispensable d'intégrer dans le programme 111 du ministère du travail et ce de manière explicite le contrôle des établissements SEVESO seuil haut, avec définition de thèmes d'actions précis permettant de suivre les évolutions. Cette définition devrait donner lieu à concertation entre les deux ministères intéressés à partir de critères et d'indicateurs de résultats partagés, au moins en partie dans un premier temps, dans le cadre d'une approche commune pluriannuelle. Elles permettraient de mieux asseoir la coopération entre les deux corps de contrôle.

²² rapport IGAS

Par ailleurs, au cours de son audition par la mission, la CFDT a insisté sur la nécessité d'intégrer la prise en compte de l'organisation réelle du travail des opérateurs dans l'analyse de la sécurité des sites à risques industriels majeurs. Elle a proposé la mise en place dans une région pilote, à titre expérimental, du suivi transversal de dossiers. Cela concernerait évidemment les deux administrations concernées (Travail et Environnement), mais s'insérerait également dans le dialogue social d'entreprise en impliquant les organisations syndicales et les employeurs. Ce suivi coordonné nécessiterait aussi d'y associer des compétences spécifiques diverses (ergonomie, santé, organisation, fiabilité...), ainsi que des professionnels tels que les agents des services de prévention des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) et de la sécurité civile.

La mission considère que la mise en œuvre concrète de cette proposition devrait être prise en compte, sous réserve d'être précisée dans ses finalités et modalités pratiques.

b) Au niveau régional

Les thèmes de coopération devraient comporter une analyse commune de l'état des lieux sur des thèmes précis avec définition en commun d'objectifs concrets à atteindre.

A partir de ces éléments déjà mis en œuvre à titre expérimental dans certaines régions, des objectifs communs pourraient être retenus. Leur définition concrète devrait tenir compte des pratiques respectives des deux services afin de garantir une convergence réelle des moyens notamment juridiques mis en œuvre de part et d'autre. Ces définitions devraient s'inscrire dans un cadre contractuel engageant DRIRE et DRTEFP, ainsi que l'ensemble de leurs agents de contrôle respectifs en charge de contrôles de cette nature.

Pour atteindre concrètement et progressivement ce niveau de coopération, trois déterminations s'imposent :

la définition des avantages réciproques à partir d'intérêts croisés ;

l'explicitation respective des approches par le risque côté inspection du travail et par la procédure côté DRIRE ;

la définition précise des objectifs recherchés et des résultats attendus dans le cadre d'actions coordonnées.

3.2.2 Des référentiels de contrôle des établissements SEVESO plus opérationnels

Pour atteindre concrètement et progressivement ce niveau de coopération, il importe que dans chacune des régions concernées et dans le cadre des partenariats existants entre DRIRE et DRTEFP, soient définis en commun des référentiels concrets comportant :

une analyse en commun des risques par secteurs d'activité et typologie, en associant les partenaires sociaux intéressés, tels notamment ceux appartenant aux industries chimiques qui possèdent une expérience propre dans ce domaine ;

une présentation pratique des méthodologies respectives de contrôle, sous l'angle le plus concret possible des pratiques professionnelles existantes, avec analyse des points de convergence et mise en évidence des spécificités en distinguant celles qui peuvent être surmontées et celles qui devraient demeurer en l'état du fait d'une déontologie particulière et en évitant dans ce cadre d'en élargir sans justification explicite l'ampleur ;

une présentation pratique des moyens juridiques et pouvoirs particuliers propres aux agents de contrôle de part et d'autre. A partir de ces définitions, les convergences possibles dans les domaines judiciaire (voie pénale, référé) ou administratif (décisions préfectorales, décisions des inspecteurs du travail) devraient être recherchées ;
 des éléments de cadrage sur les études de danger, le document unique et le SGS en s'attachant à la mise en évidence des zones de recoupement et d'en rechercher la mise en cohérence ;
 une analyse portant sur les modes d'organisation, la pluri-activité, la sous-traitance, et d'une manière générale les conditions d'emploi de nature à bien préciser le contexte.

3.2.3 Une organisation des services à aménager

a) Côté inspection du travail

Dans le cadre du plan de modernisation de l'inspection du travail, l'émiettement qui, sauf exception, a été constatée dans les régions visitées par la mission ainsi que le caractère hétérogène des pratiques suppose qu'au moins à titre expérimental dans un premier temps, des expériences de section d'inspection du travail regroupant notamment un nombre important d'établissements SEVESO soient mises en œuvre comme déjà pratiqué dans certaines régions, telle celle de Provence-Alpes-Côte d'Azur (autour de l'étang de BERRE) ou de Haute-Normandie (autour de la zone portuaire du Havre)

Ces sections d'inspection devraient être confiées à des inspecteurs expérimentés (plutôt compétents et motivés par les questions techniques) assistés de contrôleurs du travail (spécialement formés dans ce domaine), et bénéficier d'un soutien rapproché de la part des membres de l'équipe pluridisciplinaire régionale. Ce mode d'organisation ne nécessite en aucun cas une spécialisation des thèmes d'intervention mais seulement des activités contrôlées. Ces initiatives pourraient être mises en place dans un cadre expérimental dans un premier temps intégrant une concertation avec les services de la DRIRE afin de leur permettre d'adapter leurs moyens pour répondre à cette initiative.

Sa mise en place donnerait lieu à une concertation avec les partenaires sociaux, à partir d'une analyse approfondie des caractéristiques propres des sites retenus et devrait s'inscrire dans une durée pluriannuelle (trois années minimum) et donner lieu, à son terme, à évaluation par un organisme expert (ANACT -INERIS).

Les résultats de ces évaluations permettraient de définir les conditions éventuelles d'une généralisation possible à un nombre croissant de sites SEVESO dans un premier temps.

b) Côté inspection des installations classées

Dans les DRIRE, sans remettre en cause l'organisation actuelle (par pôle et par territoire) qui s'est révélé efficace dans le contrôle des établissements SEVESO, le renforcement de la coopération passe par sa déconcentration au niveau des groupes de subdivisions ou des équipes de terrain. Les initiatives prises en ce sens en Midi Pyrénées et en cours en région Nord Pas de Calais devraient pouvoir être étendues

3.2.4 Des formations à développer

La montée en puissance pourtant fréquemment prévue dans les protocoles bilatéraux reste encore le plus souvent à réaliser autour d'actions communes aux inspecteurs des installations classées et aux inspecteurs du travail.

A cet égard, les réponses au questionnaire national et les entretiens conduits par la mission mettent en évidence un déficit important en terme de formation commune au-delà de quelques initiatives locales notamment dans le cadre des CRAC et en lien avec les partenaires sociaux, à valeur avant tout informative telles la présentation des missions respectives aux partenaires sociaux, ou celle du protocole de l'Union des Industries Chimiques.

La formation initiale des inspecteurs du travail est très insuffisante sur ce plan. La mission a pris connaissance cependant de l'élaboration par l'institut national du travail (INTEFP) d'un module « installations classées, établissements SEVESO » qui devrait permettre de répondre aux insuffisances constatées à ce niveau.

Sur le plan de la formation continue, la mission a pris connaissance avec intérêt de l'expérimentation faite par le CIF de Dijon²³, d'un module d'une durée de deux journées sur les établissements SEVESO ouvert aux inspecteurs du travail et aux inspecteurs des installations classées. Ce module comporte une présentation croisée des intervenants dans ces établissements, ainsi que du cadre juridique et des moyens d'intervention respectifs des deux services d'inspection. Il aborde les questions techniques par thèmes (CHS-CT, risques ATEX et CMR, interventions des entreprises extérieures, plans de prévention). Son intérêt réside dans les témoignages d'inspecteurs sur « les difficultés rencontrées et les améliorations souhaitées » dans le cadre de leurs interventions sur ces sites. L'objectif recherché dans le cadre de cette formation est de permettre aux agents « de s'approprier la réglementation, les savoirs techniques nécessaires et une méthodologie de contrôle ».

La mission estime indispensable la prise en compte effective de cette démarche dans la formation initiale respective des inspecteurs du travail et des inspecteurs des installations classées à partir d'un module commun élaboré au plan national. Elle considère qu'elle devrait être également reprise de manière plus large, dans le cadre de la formation continue, dans le prolongement de la démarche expérimentale déjà initiée.

3.2.5 Des points clés à travailler

Dans le cadre plus général de la coopération bilatérale, les thèmes suivants devraient être abordés en commun dans chacune des régions concernées par les établissements SEVESO seuil haut et donner lieu à des échanges débouchant sur des pratiques et actions communes portant en priorité sur les points suivants :

le travail réel, la sous-traitance d'activité ainsi que la co-traitance ;

les procédures dégradées ;

les interventions extérieures (problèmes de l'accès, du chargement et du déchargement des transporteurs dans les dépôts ; problèmes de la sous-traitance en cascade pour la réalisation de travaux neufs ou de maintenance lourde pendant les périodes d'arrêts des installations...) ;

²³ Ce stage national s'est déroulé les 28, 29 et 30 novembre 2006 à Dijon et à Nantes et devrait être reconduit pour l'année 2007 ; il s'adresse au inspecteurs et contrôleurs du travail contrôlant des sites SEVESO, aux ingénieurs de prévention, aux membres des cellules pluridisciplinaires et aux ingénieurs de la DRIRE.

le SGS et le POI ;
les zones ATEX.

Elles devraient permettre de rechercher avant tout une capacité commune à appréhender ces réalités de manière concertée et complémentaire et déboucher sur une harmonisation des pratiques de part et d'autre, en garantissant une continuité de la coopération au-delà des relations personnelles existantes entre agents de contrôle .

Elles donneraient lieu, au plan national, à une diffusion commune après harmonisation éventuelle. Elles comporteraient un volet évaluatif spécifique permettant d'en connaître les résultats réels.

3.2.6 Des articulations à créer ou à renforcer

a) Au niveau institutionnel

Des échanges périodiques devraient être organisés entre les membres des cellules pluridisciplinaires des DRTEFP et ceux des pôles accidentels des DRIRE comme cela se pratique déjà dans deux des régions visitées par la mission. Ils devraient se traduire concrètement par une recherche d'harmonisation des approches et comporter des compte-rendus diffusés auprès des agents de contrôle concernés.

Une restitution périodique et commune aux agents de contrôle de terrain de part et d'autre devrait être organisée au moins une fois par an en partenariat entre les DRIRE et les DRTEFP éventuellement élargi à d'autres intervenants tels les services de prévention des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM).

En toute hypothèse, les représentants des inspections des installations classées et des trois services de l'inspection du travail (régime général, agriculture et transports) devraient être systématiquement associés à ces initiatives.

b) Au niveau opérationnel

La mission estime prioritaire une réflexion commune portant sur le rapprochement entre études de dangers et SGS d'une part et document unique pour l'évaluation des risques d'autre part. La complémentarité de principe entre ces différents documents doit devenir une réalité concrète qu'il s'agit d'appréhender avec les responsables d'entreprises et les représentants du personnel aux CHS-CT notamment.

La mission préconise dans un premier temps une recherche concrète de ces recoupements avant toute initiative tendant à en tirer les conséquences au plan réglementaire, le cas échéant.

3.2.7 Des dispositifs d'information et d'alerte à améliorer suite à visite ou en cas d'incident ou d'accident

Les agents de contrôle des deux services d'inspection disposent d'informations leur permettant en amont de prévenir le risque d'accident ou d'incident. Mais aujourd'hui, les seules initiatives constatées, pour utiles et opératoires qu'elles aient pu être, demeurent le fait de relations personnelles entre agents de contrôle qui se connaissent et s'apprécient.

Il convient d'élargir et de multiplier cette possibilité en définissant, dans le cadre de la coopération, les modalités concrètes d'alertes croisées. Ces alertes devraient être organisées au niveau des agents de contrôle eux mêmes (circuit court) et comporter une obligation réciproque et opératoire de retour de part et d'autre.

Des dispositions particulières devraient systématiquement figurer dans les documents ou protocoles contractuels signés en commun, et comporter une information corrélative en direction des partenaires sociaux.

3.2.8 La notice Hygiène et Sécurité accompagnant les demandes d'autorisation d'exploitation à faire évoluer

A partir de l'expérimentation pratique préconisée au point 326, la mission estime nécessaire un rapprochement entre le document unique et la notice hygiène sécurité. Il apparaît en effet logique de considérer cette notice comme l'expression de la version initiale du document unique sous réserve qu'elle respecte la hiérarchie des principes de prévention et, en tout premier lieu, le principe général et initial de la recherche de l'élimination des risques dans la conception même de l'installation.

Par ailleurs, une actualisation de son contenu s'avère nécessaire au fur et à mesure des modifications mineures qui ne remettent pas en cause le classement initial tout en modifiant parfois substantiellement la nature de certains risques. Ainsi pourraient être mieux prises en compte les évolutions de la sous-traitance et la mise en place de protocoles bilatéraux tels que ceux prévus dans le cadre de l'Union des Industries Chimiques.

Dans un premier temps, une expérimentation pratique de cette capacité d'évolution pourrait être tentée au plan régional, sous réserve de sa compatibilité avec les réglementations en vigueur en matière de classement.

A terme, cette expérimentation pourrait conduire à une modification réglementaire lui conférant un caractère impératif et donnant aux observations faites par l'inspection du travail au titre de la réglementation du travail une force contraignante qui n'existe pas juridiquement aujourd'hui.

3.2.9 Une doctrine à élaborer pour la participation des ICPE dans les CHS-CT

La participation de l'inspecteur des installations classées aux réunions des CHS-CT prévue par la réglementation issue de la loi de 2003 est aujourd'hui dans la pratique très exceptionnelle et peu ou pas opérante quand elle existe.

Cette quasi-absence doit être impérativement surmontée à travers précisément la coopération entre l'inspection des installations classées et l'inspection du travail . A cet effet, la mission préconise :

- une information systématique de l'inspection des installations classées portant sur les points inscrits à l'ordre du jour des réunions des CHS-CT . Cette information serait à la charge de l'inspecteur du travail, à défaut d'initiative dans ce domaine du président du CHS-CT ;

- un échange direct, à l'initiative de l'inspecteur du travail et de manière informelle (email) pour définir en commun et à partir de points précis (et non de la totalité de l'ordre du jour) l'utilité de la participation de l'ICPE aux réunions ; Cette participation peut en effet apparaître souhaitable pour l'inspecteur des installations classées lui-même mais aussi pour l'inspecteur du travail ou pour les membres du CHS-CT représentant le personnel ;

- une harmonisation des critères au plan régional, à partir d'un échange de pratiques devrait ensuite permettre de limiter et d'éviter à terme les différences de comportement dans ce domaine ;

- une telle évolution ne peut qu'être facilitée en amont travers les initiatives déjà prises en réunion commune pour permettre aux inspecteurs des installations classées de mieux comprendre l'intérêt pour les membres du CHS-CT et aussi pour eux mêmes, dans le cadre de leurs propres procédures, d'une présence au moins ponctuelle aux réunions de cette institution. A cet égard, l'initiative conjointe de rencontres communes entre inspection du travail d'une part et organisations syndicales représentatives des employeurs et salariés d'autre part, déjà esquissée dans quelques rares régions, devrait être généralisée

3.2.10 Un suivi plus précis des interventions dans les établissements SEVESO

Les éléments disponibles actuellement ne permettent pas de dresser un constat quantifié et objectif de la coopération et une lisibilité partagée des interventions des services et notamment de ceux de l'inspection du travail dans les établissements SEVESO.

Cette situation qui s'explique par les conditions dans lesquelles la coopération s'est mise en place doit impérativement évoluer pour rendre crédible, à l'égard de ceux qu'elle concerne, salariés et employeurs, mais aussi dans le cadre de l'action de l'Etat, la mise en œuvre des nouvelles dispositions issues de la loi de 2003.

Il paraît ainsi nécessaire de mettre en place de manière formalisée et lisible, et à partir des premières expériences existantes, même embryonnaires :

un bilan annuel de la coopération en matière d'établissements SEVESO seuil haut avec des indicateurs d'objectifs, de moyens à mettre en œuvre mais aussi de résultats concrets à atteindre en terme non seulement de procédures (inspections coordonnées, interventions suite à accident ou incident, réunions de CHS-CT, autres ...) mais aussi de résultats concrets observables à l'occasion des contrôles. Cette dernière approche nécessite des critères partagés à élaborer en commun ;

des analyses d'impact permettant de mesurer les progrès accomplis, de déterminer des priorités partagées et ainsi de donner à cette coopération la lisibilité interne et externe qu'elle devrait comporter.

3.2.11 Un élargissement de la coopération aux risques chroniques ?

La coopération doit par nature s'efforcer d'englober l'ensemble des risques. L'inspection du travail, dispose d'une approche généraliste et donc globale qui repose sur un unique interlocuteur, l'inspecteur du travail. Les services des DRIRE disposent pour leur part d'une approche pratique différente selon la nature des risques, accidentels ou chroniques, même si le cadre juridique de leurs interventions (la législation sur les installations classées) est identique.

Dans ce contexte, une réflexion spécifique pourrait être conduite²⁴ afin de permettre, dans le cadre de la coopération une approche plus globale qui rendrait mieux compte de la réalité de l'ensemble des risques en site SEVESO.

L'utilité même de la coopération à l'égard d'interlocuteurs industriels dont les installations sont concernées par l'une et l'autre catégorie de risques s'en trouverait mieux affirmée. La mission estime nécessaire qu'une réflexion sur ce point puisse s'établir dans un premier temps dans quelques régions pilotes. Elle pourrait être réalisée dans le cadre d'une coopération renforcée avec l'inspection du travail et porter sur un choix d'établissements industriels dont la diversité de l'activité et des risques en justifierait l'utilité.

signé

Jean Pierre CHASSINE

signé

Jean ROIGT

signé

Philippe FOLLENFANT

²⁴ Une expérience de cette nature mais encore embryonnaire existe en région Nord Pas de Calais

Synthèse du rapport et liste des recommandations

Plusieurs accidents technologiques survenus ces dernières années et ayant eu des conséquences extrêmement graves en terme de pertes de vies humaines et de dégâts matériels (AZF à Toulouse en septembre 2001, Nitrochimie à Billy-Berclau en mars 2003) ont amené les Ministres de l'Ecologie et du Travail à demander, dans plusieurs instructions, le renforcement du contrôle des établissements à risques et le développement de la coopération entre les deux corps d'inspection qui en sont chargés, l'inspection des installations classées et l'inspection du travail.

Les directeurs de cabinet des deux ministres ont demandé en mars 2007 à l'IGE et à l'IGAS d'effectuer une mission d'évaluation de cette action.

La coopération entre les deux inspections s'est inscrite dans un volontarisme initial fort, impulsé après septembre 2001 par les administrations centrales, mais dont le développement a rapidement été laissé à l'initiative des services régionaux. La loi du 30 juillet 2003 (dite loi Bachelot) a créé un cadre juridique et des outils et dispositifs nouveaux. Leur mise en œuvre a été l'occasion de mettre à nouveau l'accent sur la nécessaire collaboration entre les services d'inspection. La circulaire conjointe DRT-DPPR du 14 avril 2006 en a re-précisé l'objectif et les modalités.

En parallèle, le programme de modernisation de l'inspection des installations classées et le plan de modernisation de l'inspection du travail ont permis d'accroître notablement les moyens humains de ces deux services et de mettre en place une organisation plus professionnelle- avec le développement des pôles risques technologiques des DRIRE et la création des cellules pluridisciplinaires d'appui dans les DRTEFP- sur laquelle la mission porte une appréciation positive.

Les visites de terrain effectuées par la mission en région ont mis en évidence le caractère encore trop souvent embryonnaire de la mise en œuvre pratique de cette coopération. Si l'existence de réunions entre services atteste bien de la volonté réciproque de mieux comprendre la nature et les contraintes des interventions des deux inspections, la sensibilisation des inspecteurs reste cependant trop limitée à ce cadre qui, en dehors de quelques exemples plus encourageants – telle que la mise en place d'une efficace cellule régionale d'appui et de coordination (CRAC) en Haute-Normandie- demeure insuffisamment opératoire dans la pratique et surtout trop tributaire des relations individuelles entre agents.

De plus, la mise en œuvre des dispositions issues de la loi Bachelot s'est avérée plus complexe et lourde qu'initialement prévu, entraînant une mobilisation prioritaire des services sur ces procédures.

Des constats plus détaillés font apparaître :

- le caractère plutôt exceptionnel des visites conjointes, pourtant prévues dans la plupart des protocoles d'accord ;
- des saisines réciproques et des transmissions de compte-rendu de visite qui sont loin d'être pratique courante, bien que quelques cas de « bonnes pratiques » aient pu être notés ;
- en cas d'accident ou d'incident important, des enquêtes successives, voire simultanées, mais très rarement conjointes.

Ces carences trouvent leur origine dans des approches et des méthodes très différentes des deux corps d'inspection dans le contrôle des établissements, des centres d'intérêt distincts, des organisations administratives qui ne se recoupent pas et des réticences culturelles fortes vis à vis de pratiques et d'interlocuteurs « nouveaux.

Néanmoins, les efforts faits dans certaines régions, qui ont abouti à plusieurs bonnes pratiques sur le terrain, ont persuadé la mission que ces obstacles pouvaient être surmontés.

La mission est convaincue que le renforcement de la coopération entre les deux inspections représente un enjeu fort pour l'action publique, en termes de meilleure appréhension des risques (prise en compte des facteurs humains et organisationnels), d'efficacité dans l'accomplissement des missions d'inspection, de plus-value pour l'ensemble des acteurs concernés (y compris les exploitants et les partenaires sociaux) et enfin de responsabilité judiciaire des agents concernés.

Dans cet esprit, la mission formule les 14 propositions d'amélioration suivantes :

Préconisations du rapport

Inscrire explicitement le contrôle des établissements Seveso dans le programme 111 de la LOLF « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », au sein de l'action 1 (santé et sécurité au travail), avec définition de thèmes d'actions précis, et d'indicateurs de résultats permettant de suivre les évolutions: Octobre 2007

Mettre en œuvre, à titre expérimental et dans une ou deux régions, une structure informelle et transversale de suivi des dossiers, associant les deux inspections, des professionnels tels que les agents des services de prévention de la CRAM et de la sécurité civile, ainsi que les représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs : Octobre 2008

Au niveau régional, définir à partir d'une analyse commune de l'état des lieux des objectifs concrets et partagés à atteindre dans un cadre contractuel engageant DRIRE et DRTEFP ; envisager la synergie des procédures juridiques pouvant être engagées par les deux services.

Elaboration concertée de référentiels de contrôle concrets à partir d'une analyse en commun des risques, d'une présentation pratique des méthodologies respectives de contrôle ainsi que des moyens juridiques et pouvoirs propres de part et d'autre, sur le modèle proposé en région PACA page 27: Octobre 2008.

Mettre en œuvre, à titre expérimental dans un premier temps et dans les secteurs à forte densité d'établissements Seveso, des expériences de sections d'inspection du travail regroupant un nombre important d'établissements de cette nature avec un soutien rapproché de l'équipe pluridisciplinaire régionale, sans aucunement spécialiser les thèmes d'intervention et en concertation avec les DRIRE: Octobre 2008

Elaborer des modules de formations initiale et continue conjoints sur l'exemple du programme mis en place au centre inter-régional de formation de Dijon: fin 2007

Définir dans le cadre de la coopération bilatérale des thèmes précis débouchant sur des actions communes et portant prioritairement sur le travail in situ, les procédures dégradées, les interventions extérieures, les zones ATEX, le SGS et le POI ; en évaluer les résultats : Evaluation fin 2008

Généraliser les échanges périodiques entre membres des cellules pluridisciplinaires côté DRTEFP et pôles accidentels côté DRIRE (comme déjà pratiqué dans quelques régions), afin d'harmoniser les approches pour diffusion auprès des inspecteurs concernés, ainsi que des représentants des deux autres services d'inspection du travail (agriculture et transport) et des services de prévention des CRAM

Mener une réflexion prioritaire sur le rapprochement entre étude de dangers, notice hygiène et sécurité et système de gestion de la sécurité (SGS) d'une part et document unique pour l'évaluation des risques d'autre part ; souligner les convergences pour en garantir la

cohérence et la complémentarité de principe et faire face aux procédures dégradées :
Octobre 2008

Considérer la notice d'hygiène et de sécurité comme la version initiale du document unique sous réserve de respecter la hiérarchie des principes de prévention et tout particulièrement l'obligation préalable d'une recherche de l'élimination des risques dans la conception de l'installation : Octobre 2008

Mettre en place un dispositif concret et opérationnel d'alerte croisée, au niveau des agents de contrôle, avec obligation de retour de part et d'autre ; ces dispositions devraient figurer systématiquement dans les protocoles contractuels, faire l'objet d'une information en direction des partenaires sociaux et d'une évaluation périodique. Fin 2007

Rendre opérante la participation de l'inspection des installations classées aux réunions du CHS-CT (voir détails page 35) fin 2007

Réaliser un bilan annuel de la coopération, en matière d'établissements Seveso, avec des indicateurs d'objectifs, des moyens mis en œuvre et des résultats. Fin 2008

Elargir, dans une ou deux régions pilotes, la réflexion sur la coopération aux risques et pollutions chroniques. Octobre 2008

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées

Niveau national

Ministère de la cohésion sociale, Direction Générale du Travail
 Jean Denis COMBEXELLE, Directeur général, DGT
 Michel RICOCHON, chef mission d'animation des services déconcentrés
 Gilles DIOT, bureau CT1
 Marie Christine MICHEL, ingénieur de mines, conseiller technique

Ministère de l'environnement, Direction de la Prévention, de la Pollution et des Risques.

Patricia BLANC, chef du service Environnement industriel,
 Cathy BIETH, adjointe au chef du bureau des Risques Technologiques et des Industries Chimiques et pétrolières

Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail

Benoît GRANDJACQUES, chargé de mission

INTEFP

Isabelle CAULLET, inspectrice élève du travail (promotion 2006) et auteur dans le cadre d'un rapport d'étude sur le thème du rôle de l'inspecteur du travail dans les entreprises classées Seveso seuil haut dans la région Nord Pas de Calais.

Niveau Régional

Aquitaine :

Robert SALOMON Directeur régional DRTEFP
 Thierry NAUDOU, Directeur adjoint pôle travail
 Marianne RICHARD-MOLLARD, Directrice Adjointe, DDTEFP de la Charente, ancienne responsable du pôle régional travail.
 Damien JOURDES, ARM Inspecteur du travail

Philippe AURIGNAC, inspecteur du travail, VIIème Section d'inspection du travail de la Gironde

Centre :

Daniel JEANTELET, Directeur régional, DRTEFP
 Lucien RENUCCI, directeur adjoint ;
 Michèle MARCHAIS Directrice adjointe, chargée de la coordination de l'équipe pluridisciplinaire (depuis le 2 octobre 2006) ;
 Jean-MARC COQUILLAUD, ingénieur de prévention ;
 Elodie DEVIN, ingénieur de prévention (depuis le 1 septembre 2006) ;
 Josiane ALBOUY, MIRT
 Sandrine ROUSSEAU, MIRT (depuis le 2 octobre 2006)

Haute Normandie

Roger JEAN, Directeur régional DRTEFP
 Patrick LE MOAL, directeur adjoint , pôle travail
 Philippe LAGRANGE, directeur adjoint, DRTEFP, Haute Normandie

Olivier DANIEL, inspecteur, 8ème section , le Havre
 Martine SIX, inspectrice du travail, 9ème section

Arnaud TOMASI, Chef du service régional de l'environnement industriel, adjoint au directeur de la DRIRE

Claire FREY, inspectrice des installations classées au groupe de subdivision du Havre

Midi Pyrénées

Hubert BOUCHER, Directeur régional, DRTEFP
 Gérard SANVICENTE, directeur adjoint, responsable de la cellule de coordination
 Marie Laetitia FOURNIE, ingénieur de prévention

Nathalie DITRAT, inspectrice du travail, Blagnac, Colombers
 Béatrice MASSELDAR, inspectrice du travail, Toulouse Nord
 Jean Paul FAVRE, inspecteur du travail, St Gaudens (section détachée)

Nord

Marie Laure BALMES, Directrice régionale, DRTEFP
 Jean Paul HEDIN, Directeur régional délégué
 Bruno GAIGE, ingénieur de prévention
 Sandra BARRIER, ingénieur de prévention

Sylvie PICOT, Inspectrice du travail, ARM
 F FRAMERY, inspectrice du travail, Douai
 C HERLON, inspecteur du travail Lens 1
 S GLOBEL, inspecteur du travail Valenciennes
 Sylvie AZELART, inspectrice du travail, Lens 2

M PASCAL, Directeur, DRIRE
 Jean-Marie CHABANNE, DRIRE Valenciennes, chargé d'équipe
 Gérard KAMALSKI , chef du pole risques technologiques
 Grégory BRASSART, membre du pole risques technologiques

Provence Alpes Côte d'Azur

Gérard CASCINO, directeur régional DRTEFP
 Muriel GAUTIER, directrice du travail, adjointe au DRTEFP
 Géraldine CATSIVELAS, ingénieur de prévention, DRTEFP
 Sandrine MOCNER, Ingénieur de prévention, DRTEFP
 Sylvie BRICO, directrice adjointe, DRTEFP

Roland MILGLIORE, Inspecteur du travail DDTEFP 13 antenne d'Aix en Provence
 Dominique CROS, Inspectrice du travail, DDTEFP 84 (section 2)
 Véronique GRAS, Inspectrice du travail, DDTEFP 13 (section 8)
 Bernard ALIGNOL, Directeur du travail, DDTEFP 13

Rhône Alpes

Philippe GUIGNARD, directeur DRIRE

Thierry DAUGER, adjoint au directeur, chef du service Environnement Industriel,

Christian FAVRE, ingénieur de l'industrie et des mines, Cellule des risques technologiques,

Denis DUMONT, chef du bureau d'analyse des risques et pollutions industrielles (BARPI),

DPPR/SEI

Bernard STADLER, directeur adjoint, responsable de la cellule régionale

Bruno GAIGE, ingénieur de prévention, DRTEFP

Sylvie PICOT, inspecteur du travail, ARM

Sandra BARRIER, ingénieur de prévention

Pierre MERIOT, inspecteur du travail, Isère

Delphine ALBUS, inspectrice du travail, Isère

Sylvie FEIGNON, inspectrice du travail, Rhône

**Annexe 2 : Synthèse des résultats du questionnaire adressé aux DRTEFP
au mois de septembre 2006**

Première analyse des réponses des DRTEFP au questionnaire SEVESO

Le questionnaire élaboré par la mission a été envoyé aux DRTEFP des 22 régions de France métropolitaine, le 25 septembre 2006. Les réponses devaient lui parvenir pour le 10 octobre 2006.

Plusieurs des questions posées invitaient les DRTEFP à transmettre à la mission, à l'appui de certaines de leurs réactions, des éléments écrits complémentaires ; dans la pratique, les documents reçus par la mission ont été rares.

1- Nombre d'établissements SEVESO répertoriés

a) Les réponses cumulées font apparaître un chiffre de 1138 établissements SEVESO, d'un ordre de grandeur inférieur mais comparable à celui à fourni²⁵ par les DRIRE (1179). Cette différence peut s'expliquer par le régime juridique de certaines installations SEVESO (agricoles, notamment) non prises en compte par les DRTEFP²⁶. Elle peut aussi résulter des différences d'appréciation de la notion d'établissement. **Elle atteste en tout état de cause d'une bonne connaissance des établissements SEVESO par les services d'inspection du travail.**

a1) 65,73% de ces établissements sont implantés dans 9 des régions, la concentration la plus forte étant observée en région Rhône Alpes, soit 12,57% des établissements.

Dans 5 régions seulement, les chiffres fournis par les DRIRE et les DRTEFP sont identiques : il s'agit des régions Basse-Normandie, Languedoc-Roussillon, Alsace, Nord-Pas de Calais et Aquitaine.

L'écart s'élève curieusement à 10 en Poitou-Charentes²⁷, soit le cinquième environ des totaux dans cette région.

a2) Parmi les établissements ainsi répertoriés, 498 d'entre eux disposent d'un CHS-CT ; ce chiffre relativement faible (43,76%) doit être interprété avec prudence car trois régions dont la région Nord n'avaient pas à ce jour répondu à cette question soit plus de 13% du nombre total d'établissements concernés. Il confirme cependant l'impression selon laquelle un nombre important de ces établissements du fait de la nature de leurs activités (dépôts d'hydrocarbures notamment) occupent peu de personnel (moins de 50 personnes)

b) Le nombre d'établissements SEVESO seuil haut (AS) s'élève à 616, soit 54,13% du nombre total d'établissements. 9 régions concentrent 64,29% de ce nombre, dont Rhône Alpes (plus de 13%).

b1) 4 régions indiquent des chiffres identiques à ceux fournis par les DRIRE (Franche comté, Basse Normandie, Lorraine et Alsace) Mais les écarts constatés restent très faibles (5 au maximum)

²⁵ Voir bilan annuel de l'ICPE pour 2005

²⁶ C'est notamment le cas des silos classés SEVESO mais relevant du régime de sécurité sociale agricole, et donc de l'ITEPSA

²⁷ L'explication de cet « atypisme » a été demandée à la DRTEFP de POITIERS

b2) Plus de la moitié d'entre ces mêmes établissements (350, soit 56,82%) sont pourvus d'un CHS-CT, proportion certainement encore inférieure à la réalité du fait de l'absence de réponse à la question de la région Nord (plus de 7,7% des établissements SEVESO seuil haut)

Cependant, des disparités subsistent puisque la région Aquitaine avec 8,4% des établissements représente plus de 10% des CHS CT répertoriés mais la région Rhône Alpes avec 13,5% n'en décompte que 6,3% du total.

2- Programmes de prévention spécifiques

L'existence de programme de cette nature n'est évoquée que dans 50% des régions ; mais il existe un suivi des interventions des services de l'inspection du travail au plan régional dans ces établissements dans 14 d'entre elles soit 67% ; il est surprenant que 9 régions seulement aient été en mesure de citer l'année de départ de ce suivi.

Les modalités concrètes de suivi de ces interventions, énoncées dans le questionnaire n'ont selon, les réponses reçues, que très rarement été mises en œuvre puisque dans seulement 17% des régions existe un tableau de bord spécifique et dans 25% un compte rendu d'activité, dans le domaine du suivi des interventions de l'inspection du travail dans ces établissements au plan régional.

Plusieurs régions n'ont pas été en mesure de répondre à ces deux questions alors même qu'elles avaient mentionné l'existence d'un tel suivi.

3- Coopération inter institutionnelle au niveau régional

a) Son existence se constate presque partout (91% des régions) à l'exception de la Corse et de la région Limousin. Elle s'effectue dans 95% des **régions ayant répondu à la question** avec les DRIRE et implique également les services de prévention des CRAM dans 55% d'entre elles. Dans 3 régions seulement²⁸, l'inspection des poudres et explosifs (ex ; ITAPE) y prend part, et dans 30% des réponses (6 régions dont Midi Pyrénées) d'autres services d'inspection du travail (ITEPSA, ITMOT).

b) La formalisation par écrit dans le cadre d'un protocole n'a été réalisée que dans moins de la moitié des régions (9) mais les échanges d'information existent dans la quasi-totalité d'entre celles qui pratiquent cette coopération.

Les modalités sont plus contrastées puisque la périodicité des rencontres n'est attestée que dans 75% des régions. Mais les visites conjointes sont fréquentes puisque évoquées dans 90% des réponses.

La question de la participation conjointe aux réunions de CHS-CT demeure toutefois plus délicate mais cependant tend à se développer puisqu'elle existe déjà dans 11 régions. (61%)

c) Il convient de souligner également le développement des initiatives départementales dans 15 régions, même si le chiffre fourni (28 au total) est difficile à interpréter et si on peut noter une certaine tradition dans ce domaine depuis 2002 dans 5 régions (Picardie, Bourgogne,

²⁸ Bretagne, Auvergne, Bourgogne

Aquitaine et Auvergne) alors qu'en Région Nord ou Rhône Alpes, une seule initiative de cette nature est mentionnée.

Mais ces initiatives restent généralement informelles puisque seules 3 régions en avaient défini les modalités dans le cadre d'un protocole écrit (Franche-Comté, Ile de France et Poitou-Charentes), 7 autres ayant toutefois mis en place des modalités particulières en concertation avec la DRIRE.

4- Mise en place des nouveaux outils et institutions de concertation

a) L'existence de PPRT en place n'est effective que dans 29% des réponses (6 régions²⁹.) Mais dans 13 autres, elle est en cours (68% des réponses). Ces éléments semblent mettre en évidence une réelle montée en puissance de ce nouveau dispositif (**un lent démarrage plutôt puisque l'objectif fixé aux DRIRE pour 2006 était de réaliser les 124 premiers PPRT avant la fin de l'année**).

b) En dehors de deux régions, la Corse et, de manière plus étonnante, le Poitou-Charentes³⁰, l'ensemble des régions a répondu positivement à la question relative à la mise en place des CLIC, le chiffre cumulé s'élevant à 132.

Deux régions cumulent à elles seules près de 34% des CLIC (Languedoc Roussillon et Pays de Loire) alors que 4 seulement ont été mentionnés en Rhône Alpes et apparemment aucun en Ile de France. Dans deux autres régions (Auvergne et Limousin) la réponse ne mentionne la mise en place d'aucun CLIC.

Les services d'inspection du travail³¹ participeraient dans la grande majorité des cas à leur animation (75% de réponses positives, dans 13 régions) mais l'exploitation d'un tel questionnaire ne permet pas d'en préciser les modalités exactes qui diffèrent probablement de façon notable selon les sites. Cette participation ne revêt un caractère systématique que dans 25% des réponses reçues. Elles sont donc le plus souvent au coup par coup sur une partie seulement de ces nouvelles structures (69%).

c) Il n'en va pas de même des CISST dont l'existence demeure très embryonnaire puisque mentionnée dans 5% des réponses (1 réponse positive, la région PICARDIE) 4 d'entre eux paraissant fonctionner « normalement » et deux étant effectivement présidés par un DDTEFP ou un adjoint de ce dernier.

5 Bilan qualitatif de la coopération

20 DRTEFP sur 22 ont répondu à cette question (les deux non réponses concernent la Haute Normandie et la Picardie). Le bilan établi ci-dessous présente quelques légères discordances avec le bilan quantitatif détaillé au point 3.

Dans quatre régions (Alsace, Champagne-Ardenne, Corse, Limousin), la coopération est restée quasiment au point mort soit par manque d'enjeu du fait d'un nombre limité

²⁹ Picardie, Bourgogne, Alsace, Pays de Loire, Midi-Pyrénées et PACA

³⁰ Cette précision a été réclamée par la mission à la DRTEFP de Poitou-Charentes

³¹ La nature de cette représentation n'étant pas précisée, il peut s'agir d'un directeur adjoint spécialisé ou du DDTEFP lui-même, et probablement très rarement de l'inspecteur du travail territorialement compétent. Ces hypothèses devront être validées ou pas

d'établissements SEVESO (Champagne-Ardenne), soit par défaut de relations entre les institutions (Corse, Limousin), soit en raison de changements de responsables (Alsace).

Dans sept régions (Auvergne, Bourgogne, Centre, Ile de France, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Poitou-Charentes), la collaboration s'est établie de façon informelle et fonctionne plus ou moins de façon spontanée (elle repose essentiellement sur les relations entre les agents des deux institutions) et/ou ponctuelle (en réponse à des incidents signalés ou à des besoins particuliers). Des différences de culture entre les deux institutions ou des difficultés dans l'échange d'information sont parfois mises en avant pour justifier cet état de fait.

Dans six régions (Aquitaine, Bretagne, Lorraine, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, PACA), la coopération est réelle et fonctionne plutôt correctement. Elle s'est organisée de façon plus institutionnelle se traduisant selon le cas, au niveau régional, par des transmissions d'information (notamment de la liste des établissements SEVESO et des noms des agents chargés de les contrôler), des réunions annuelles, des actions de sensibilisation ou de formations destinées aux agents et, au niveau local, par des échanges d'information sur les établissements visités et des visites communes d'établissements.

Extrait de la réponse au questionnaire de la région Midi-Pyrénées

Suite à la catastrophe d'AZF, la coopération entre services s'est mise en place tout début 2002, avec DRIRE et CRAM (ultérieurement avec agriculture et transports) ; elle comporte donc aujourd'hui pour nous de véritables références.

Cette coopération présente une réelle qualité au niveau régional (nombre réduit d'interlocuteurs qui se connaissent maintenant bien) où elle se traduit par des réunions périodiques et la prise d'initiatives communes, particulièrement avec la DRIRE (par exemple, réunion commune des présidents et secrétaires des CHSCT)

C'est un peu plus difficile au niveau local, où existe moins une « culture » de collaboration entre services et où les choses dépendent plus des facteurs interpersonnels ; de nets progrès ont toutefois été réalisés dans la durée, grâce à l'organisation de réunions interdépartementales. L'objectif étant, à terme, d'intégrer naturellement ces collaborations dans les pratiques au quotidien.

Enfin, dans trois régions (Franche-Comté, Nord pas de Calais, Rhône-Alpes), la collaboration a été formalisée dans le cadre d'un protocole d'accord (en 2003 pour la Franche-Comté, en 2004 pour Rhône-Alpes, en 2005 pour le Nord-Pas de Calais). Si elle est jugée positive dans la région Nord-Pas de Calais, elle ne s'est pas traduite dans les deux autres régions par des actions ou des avancées véritablement significatives au niveau du terrain (si elle ne s'appuie pas sur une volonté commune et un diagnostic partagé, la formalisation n'est pas en soi une condition de réussite de la coopération).

Extrait de la réponse au questionnaire de la région Nord-Pas de Calais.

La coopération entre les services de la DRTEFP et la DRIRE a été formalisé en 2005 par un protocole d'échange entre l'inspection du travail et les services de la DRIRE Nord-Pas de Calais. Le bilan, que nous pouvons tirer, est positif sur plusieurs points :

- *Une meilleure connaissance des interlocuteurs et des plans d'actions à travers un échange de données.*
- *Des échanges d'informations sur les établissements (listes des sites Seveso, listes des sites utilisant des rayonnements ionisants, copie de rapports, réunions d'échanges...)*
- *Une participation de la DRIRE pour assister aux passages des CAMARI*
- *Des visites conjointes sont réalisées avec la DSNR (12 en 2005 et 11 jusque fin août en 2006)*
- *5 visites conjointes programmés ont été réalisées et 2 autres visites conjointes volontaires ont été réalisées. Les inspections conjointes faisaient l'objet d'un contrôle axé sur la gestion des entreprises extérieures (chantier, opération de chargement/déchargement, travailleurs temporaires).*
- *Des actions de formations ont été réalisées.*

Le protocole d'échange entre les services a fait l'objet d'une réunion bilan en septembre 2006 afin de faire le point sur son application et de décider de la réalisation de nouvelles actions communes. Un des points forts est de réaliser des réunions locales afin que les agents se connaissent mieux et puissent échanger.

Quelques initiatives intéressantes sont à signaler :

- en Aquitaine, comme en Midi-Pyrénées et dans le Nord Pas de Calais, l'organisation de visites communes dans les établissements SEVESO (selon le DRTEFP Aquitaine, ces visites apportent une plus value dans la connaissance des modes de fonctionnement de chaque institution ; elles donnent plus de poids aux institutions à l'égard de l'établissement) ;
- en Bourgogne, la participation de la DRIRE aux groupes de travail santé / sécurité de la DRTEFP ;
- en Bretagne, le développement d'outils méthodologiques sur certains risques industriels ;
- en Centre et en Midi-Pyrénées, l'organisation d'une réunion d'information en direction des présidents et secrétaires des CHSCT en septembre 2006 ;
- en Ile de France, l'organisation d'une rencontre DRTEFP / DRIRE / CHSCT qui a fait l'objet d'une publication dans la Gazette Sociale de l'IdF n°55 (à récupérer).

Par ailleurs, des initiatives nouvelles sont en cours visant au développement de la coopération institutionnelle : en Alsace (inscription au BOP 4 de 2007 d'un projet de convention de coopération) ; en Centre (projet de convention de coopération envisagé pour 2006 / 2007) ; en Ile de France (protocole de coopération devrait être finalisé en 2006) ; en Languedoc-Roussillon (relance de la coopération suite à note DRT du 14 avril 2006 qui s'est traduite par une réunion DRIRE-DRTEFP du 28 juin 2006 définissant les modalités de coopération et les principes de coordination) ; Poitou-Charentes (convention signée avec la DRIRE à réclamer).

Enfin, il est à noter que en Lorraine, une convention entre la DRTEFP et l'ARACT sur l'implication des IRP dans les risques industriels (ICPE) a été conclue. Il serait intéressant d'obtenir communication de cette étude.

6 Principales difficultés et principaux besoins ressentis par les agents de contrôle

Seules neuf DRTEFP ont réellement répondu à cette question (Aquitaine, Auvergne, Centre, Ile de France, Lorraine, Nord-Pas de Calais, Basse-Normandie, Pays de Loire, Picardie)

S'agissant des difficultés rencontrées, sont à signaler :

- le manque de temps pour assurer un suivi régulier des établissements SEVESO et approfondir des questions complexes (Centre) ;
- la distorsion entre le formalisme et le caractère opérationnel des documents (DUER et PPR) qui ne prennent pas suffisamment en compte la réalité des opérations (du travail), le formatage de la notice Hygiène et Sécurité, la gestion de la protection aux risques chimiques (Aquitaine) ;
- l'appréhension du risque explosion, l'appréhension de la qualité de l'évaluation des risques dans les installations lourdes et complexes où le recours à la sous-traitance est important, l'appréhension de la complexité par le DDTEFP qui va présider le CISST lorsque sur un même site sont positionnés plusieurs établissements SEVESO (Lorraine) ;
- la difficulté de faire appliquer la réglementation dans l'interface entreprise / entreprise extérieure et notamment les plans de prévention et protocoles de sécurité (Nord-Pas de Calais) ;
- la complexité technique et juridique (Pays de la Loire) ;
- la difficulté de coordination avec la DRIRE liée à des différences de culture des agents ou au fait que certains risques industriels pour l'environnement (liés à certains process) sont sans incidence sur la santé/ sécurité des travailleurs (Picardie) ; la difficulté de construire une relation de confiance entre les agents de contrôle des deux institutions en raison de leurs approches différentes, les agents des DRIRE étant sur le respect de procédures techniques déterminées a priori, les agents de l'inspection du travail étant sur l'observation du travail réel au regard d'une réglementation à atteindre, avec le risque en cas de développement de la coopération d'aller vers une division du travail (Ile de France) ; le risque d'un empiètement des compétences ou de prises de position intempestive des agents des DRIRE sur des questions relevant de la compétence des agents de l'inspection du travail (Auvergne) ; en contrepoint, le développement des visites conjointes devrait permettre de réduire les différences (Aquitaine).

S'agissant des attentes et besoins des agents de contrôle, sont à noter :

- une meilleure connaissance de l'organisation des DRIRE, des compétences administratives et géographiques des inspecteurs, une meilleure circulation de l'information (Auvergne) ;
- un appui technique des ingénieurs de prévention (Centre, Nord-Pas de Calais) ;
- un besoin de formation sur les risques ATEX, incendie et déversement toxique pour les agents de contrôle et sur la présidence des CISST pour les DDTEFP et/ou leurs adjoints (Ile de France) ;
- une information sur la réglementation issue du code de l'Environnement et du code du travail applicable aux établissements SEVESO (Nord-Pas de Calais) ;
- des actions de sensibilisation et de formation réciproques entre services (Basse-Normandie) ;
- une information / formation sur l'articulation des différents acteurs dans les procédures d'autorisation et de déclaration des installations classées et les modalités de fonctionnement des CISST (Pays de la Loire).

Conclusion provisoire

Cette première analyse sera utilement complétée et précisée lors des rencontres régionales entre les membres de la mission et les services déconcentrés concernés (DRIRE et DRTEFP).

S'il apparaît qu'aujourd'hui la coopération DRIRE DRTEFP est devenue une réalité concrète le plus souvent, elle demeure encore largement informelle et dépendante souvent des relations entre agents de contrôle. Il faut également souligner qu'à l'importance des non-réponses à certaines questions s'ajoute probablement le caractère encore partiel de l'information disponible sur les initiatives prises notamment au plan départemental dans ces domaines.

Annexe 3 : Glossaire

Annexe 3 : Glossaire alphabétique des sigles utilisés

ANACT :	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ARIA :	Analyse, recherche et information sur les accidents (base de données)
ATEX :	Atmosphères explosives (définies par le décret 2002-1553 du 24/12/2002)
BARPI :	Bureau d'analyses des risques et pollutions industrielles
BOP :	Budget opérationnel de programme
CDH :	Conseil départemental d'hygiène
CFDT :	Confédération française démocratique du travail
CGM :	Conseil général des mines
CHSCT :	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIF :	Centre interrégional de formation
CISST :	Comité interentreprises de santé et de sécurité au travail
CLIC :	Comité local d'information et de concertation
CMR :	Cancérogènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction (définis par l'article R231-51 du code du travail)
CRAC :	Cellule régionale d'appui et de coordination
CRAM :	Caisse régionale d'assurance- maladie
DDTEFP :	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DGT :	Direction générale du travail (ex-DRT : direction des relations du travail)
DPPR :	Direction de la prévention des pollutions et des risques
DRIRE :	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRT :	cf. DGT
DRTEFP :	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DUER :	Document unique pour l'évaluation des risques (aussi abrégé en DU)
ETP :	Equivalent temps-plein
ICPE :	Installations classées pour la protection de l'environnement
ICPE AS :	Installations classées pour la protection de l'environnement , assorties de servitudes d'utilité publique (aussi abrégées en AS)
IGAS :	Inspection générale des affaires sociales
IGE :	Inspection générale de l'environnement
IIC :	Inspection des installations classées
INERIS :	Institut national de l'environnement et des risques
INTEFP :	Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
IRP :	Institutions de représentation du personnel
IT :	Inspection du travail
ITEPSA :	Inspection du travail et de la politique sociale agricole
ITMOT :	Inspection du travail et de la main d'œuvre des transports
LOLF :	Loi organique relative aux lois de finances
MEDD :	Ministère de l'écologie et du développement durable (élargi depuis mai 2007 au MEDAD : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable)
PDMIT :	Plan de modernisation de l'inspection du travail
PME :	Petites et moyennes entreprises (définition européenne : moins de 250 personnes)
POI :	Plan d'opération interne (tel que défini par le décret du 21/09/1977 modifié)
PPRT :	Plan de prévention des risques technologiques

SGS : Système de gestion de la sécurité
STIIC : Service technique d'inspection des installations classées (rattaché à la
préfecture de police et compétent pour Paris et la petite couronne)
UIC : Union des industries chimiques (organisation professionnelle)