

# Chapitre 7

## Planification d'urgence externe en matière de risque Seveso : quelles sont les difficultés rencontrées par les acteurs belges ?\*

Aline Thiry  
Catherine Fallon

---

\* Ce chapitre a été écrit sur base des résultats de la recherche sur le sujet menée par Aline Thiry (Uliège), Marlies Verhaegen (UA), Catherine Fallon (ULiège) et Anne Bergmans (UA).

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b>	<b>138</b>
<b>1. La législation belge et européenne</b>	<b>139</b>
<b>2. Les difficultés en matière de planification d'urgence identifiées par les acteurs de terrain en Belgique</b>	<b>141</b>
2.1. Présentation de la recherche	141
2.2. Le processus de production du plan d'urgence externe	142
2.3. La formation des services d'intervention	144
2.4. Les exercices	144
2.5. Les partages d'expérience	146
2.6. La communication envers le public	147
2.7. Le matériel disponible	149
<b>Conclusion</b>	<b>150</b>

## Introduction

Le terme Seveso désigne une classification européenne des risques industriels en termes d'accident majeur, instaurée à la suite de l'accident qui s'est produit en 1976 sur un site chimique, à proximité de la ville du même nom en Italie. L'objectif principal de cette classification est la prévention des accidents industriels impliquant des substances dangereuses et la limitation de leurs conséquences pour la santé humaine et l'environnement<sup>1</sup>. En Belgique, 381 entreprises sont classées Seveso, d'après les informations rassemblées par le Centre de crise ([www.seveso.be](http://www.seveso.be)) et leur répartition sur le territoire est assez inégale. Les entreprises classées Seveso ont des obligations spécifiques en matière de planification d'urgence. Elles ont en effet l'obligation d'élaborer un plan d'urgence interne et les entreprises présentant un niveau supérieur de risque, classées « seuil haut », ont également l'obligation de disposer d'un plan d'urgence externe.

Ce chapitre aborde les questions propres au processus de planification d'urgence externe. Après un résumé des principales législations qui régissent ce domaine en Europe et plus spécifiquement en Belgique, nous présenterons les grandes lignes d'une recherche qui a mené en 2017. L'objectif de cette recherche a été de mettre en évidence les difficultés rencontrées en matière de planification d'urgence externe pour les entreprises Seveso seuil haut.

---

<sup>1</sup> Loi du 1er avril 2016 portant assentiment à l'accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, art. 1, § 3.

## 1. La législation belge et européenne

En 2012, une nouvelle directive SEVESO III (directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE) est entrée en vigueur pour intégrer notamment le nouveau règlement relatif à la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et des mélanges (Règlement CE n° 1272/2008). Au vu de la distribution des compétences entre autorités fédérales et régionales en la matière, c'est la loi du 1er avril 2016 portant assentiment à l'accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, qui permet la transposition de la directive 2012/18/UE. Cet accord de coopération a pour objet « *la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et la limitation de leurs conséquences pour la santé humaine et l'environnement, afin d'assurer de façon cohérente et efficace dans tout le pays un niveau de protection élevé* »<sup>2</sup>.

En plus de cette législation européenne, les sites Seveso sont soumis à une réglementation belge. Ainsi, nous pouvons citer l'arrêté ministériel du 20 juin 2008 qui fixe les critères à prendre en considération par l'exploitant, pour délimiter le territoire pouvant être touché en cas d'accident majeur. La circulaire ministérielle du 22 juin 2009 relative aux dispositions de l'arrêté ministériel fixe les critères à prendre en considération par l'exploitant, pour délimiter le territoire pouvant être touché en cas d'accident majeur. La circulaire ministérielle NPU-5 du 10 décembre 2009 relative au plan particulier d'urgence et d'intervention du Gouverneur de province concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Enfin, l'arrêté ministériel du 8 novembre 2012 fixe la procédure de consultation du public sur certains projets de plans particuliers d'urgence et d'intervention provinciaux.

Concrètement, il est prévu que les exploitants d'une entreprise Seveso seuil haut fournissent d'une part une étude de sûreté et d'autre part un rapport de sécurité. L'étude de sûreté destinée au Service public de Wallonie entre dans le cadre d'une demande de permis d'environnement, elle est donc en lien direct avec la réglementation relative au permis d'environnement<sup>3</sup>. Cette étude est « destinée à apporter la démonstration qu'une activité réputée dangereuse sera exercée avec toute la prudence nécessaire pour qu'il n'y ait pas lieu de redouter une catastrophe. L'industriel doit pour cela démontrer que les dangers d'accidents majeurs ont été identifiés et que les mesures nécessaires pour les prévenir et pour limiter leurs conséquences pour l'homme et l'environnement ont été prises »<sup>4</sup>. L'étude est constituée de deux parties : une partie descriptive et une partie analytique. « L'analyse attendue en Wallonie consiste à répondre à la question suivante : l'ensemble des événements à redouter pris un à un

<sup>2</sup> Loi du 1er avril 2016 portant assentiment à l'accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, art. 1, § 3.

<sup>3</sup> Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

<sup>4</sup> Cellule Risques d'Accidents Majeurs, Département de l'environnement et de l'Eau, Direction des risques industriels, géologiques et miniers, *Spécifications techniques relatives au contenu et à la présentation des études de sûreté, des notices d'identification des dangers et des rapports de sécurité*, Vade-mecum, version 2015, p. 8.

est-il maîtrisé ? »<sup>5</sup>. Par ailleurs, à l'issue de cette analyse « installation par installation », la cellule RAM (Risques d'Accidents Majeurs) vérifie que le risque soit « acceptable » pour l'ensemble des installations.

Par ailleurs, les exploitants d'une entreprise Seveso seuil haut décrivent la politique de prévention et le système de gestion de la sécurité dans un rapport de sécurité. Ce rapport contient au minimum les données suivantes: une description de la politique de prévention des accidents majeurs et du système de gestion de la sécurité ; une description de l'environnement de l'établissement ; une description de l'installation; une identification et analyse des risques d'accidents et des moyens de prévention ; une description des mesures de protection et d'intervention pour limiter les conséquences d'un accident ; la liste de tous les produits dangereux présents. Ce rapport de sécurité doit être envoyé aux autorités compétentes pour évaluation : Service Régional d'Incendie (SRI) ; SPF Intérieur ; SPF Emploi, Travail et Concertation sociale ; Autorité régionale en matière de sécurité externe et l'environnement . En vue de déterminer la zone de planification d'urgence, le ministre fédéral qui a l'Intérieur dans ses attributions « détermine, après avoir demandé l'avis des gouvernements régionaux, les valeurs limites, types d'accidents, conditions atmosphériques et scénarios à prendre en considération par l'exploitant pour délimiter, dans le rapport de sécurité, les zones susceptibles d'être affectées par un accident majeur »<sup>7</sup>. Une fois le rapport de sécurité de l'entreprise approuvé par les différentes instances citées ci-dessus les gouverneurs des provinces élaborent des plans d'urgence externe (PPUI). Les rapports de sécurité des entreprises Seveso seuil haut constituent donc la première source d'information essentielle à l'élaboration des plans d'urgence externes. « Le gouverneur rédige pour chaque établissement seuil haut présent sur son territoire un plan d'urgence externe pour ce qui est des mesures à prendre à l'extérieur de l'établissement<sup>8</sup>. » Alors que toutes les entreprises Seveso doivent élaborer des plans d'urgence internes, seules les entreprises seuil haut sont obligées de participer à l'élaboration des plans d'urgence externes les concernant. Le Gouverneur peut néanmoins aussi l'imposer pour une entreprise Seveso « seuil bas ».

Le PPUI des entreprises Seveso est rédigé ensuite par une cellule de sécurité multidisciplinaire, comprenant en plus des gouverneurs un représentant de l'entreprise et un représentant de la commune sur le territoire de laquelle l'entreprise est implantée. Il doit être rédigé en respectant le canevas de la NPU-5. « Les plans d'urgence externes sont établis en vue des objectifs suivants : 1<sup>o</sup> contenir et maîtriser les incidents de façon à en minimiser les effets et à limiter les dommages causés à la santé humaine, à l'environnement et aux biens ; 2<sup>o</sup> mettre en œuvre les mesures nécessaires pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets d'accidents majeurs ; 3<sup>o</sup> communiquer les informations nécessaires au public et aux services et autorités concernés ; 4<sup>o</sup> prévoir la remise en état et le nettoyage de l'environnement après un accident majeur<sup>9</sup>. » Par ailleurs,

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Cellule Risques d'Accidents Majeurs, Département de l'environnement et de l'Eau, Direction des risques industriels, géologiques et miniers, *Spécifications techniques relatives au contenu et à la présentation des études de sûreté, des notices d'identification des dangers et des rapports de sécurité*, Vade-mecum, version 2015.

<sup>7</sup> Loi du 1er avril 2016 portant assentiment à l'accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, chap. 3, art. 12.

<sup>8</sup> Ibid., chap. 3, art. 13, § 1er.

<sup>9</sup> Ibid., chap. 3, art. 13, § 3.

il est prévu que « le gouverneur veille à ce que le public susceptible d'être touché par un accident majeur puisse donner son avis en temps utile lors de l'élaboration ou de la modification substantielle des plans d'urgence externes, conformément aux instructions du ministre fédéral qui a l'Intérieur dans ses attributions »<sup>10</sup>. Une fois ce processus terminé, le plan est envoyé au ministre de l'Intérieur pour approbation. Nous observons que le plan externe d'urgence des entreprises Seveso relève d'un processus complexe incluant un nombre important d'acteurs, y compris le public concerné, chaque étape de ce processus nécessitant un temps conséquent. Ce qui contribue à expliquer notamment le fait qu'à l'heure actuelle, un certain nombre d'entreprises Seveso n'ont pas encore de plan d'urgence externe approuvé.

## 2. Les difficultés en matière de planification d'urgence identifiées par les acteurs de terrain en Belgique

### 2.1. Présentation de la recherche

L'objectif de la recherche menée en 2017 par l'Université de Liège et l'Université d'Anvers a été de mettre en évidence les difficultés rencontrées en matière de planification d'urgence externe pour les entreprises Seveso seuil haut en s'intéressant plus précisément aux aspects suivants : la planification d'urgence, les formations et exercices, la communication envers le public, et le matériel disponible.

La recherche a mobilisé différentes méthodologies.

Après une phase exploratoire, l'équipe a réalisé une enquête auprès des acteurs concernés en Belgique, sur les problèmes rencontrés par la planification d'urgence externe, au total près de 200 acteurs industriels et acteurs publics ont été mobilisés.

La consultation des acteurs concernés en Wallonie, Flandre et à Bruxelles a été réalisée sous la forme d'un questionnaire en ligne en deux tours selon la méthodologie Delphi<sup>11</sup>. Un des objectifs de cette phase participative a été de permettre à un grand nombre d'acteurs de terrain, directement concernés, de s'exprimer sur le mode de l'écrit : les acteurs de terrain invités à participer étaient des conseillers en sécurité des entreprises, des coordinateurs planus, des membres des disciplines (surtout D1) ainsi que des membres des cellules Seveso du Centre de crise ou des services des gouverneurs.

Enfin, un *workshop* a été organisé afin d'une part de divulguer les résultats de la recherche auprès de personnes qui ont pris part à celle-ci et d'autre part, de faire passer les participants du stade de l'attitude critique à celui d'action constructive. Ils ont été amenés, durant des ateliers en petits groupes à dégager ensemble des pistes de recommandation sur base des résultats de la recherche.

<sup>10</sup> *Ibid.*, chap. 3, art. 13, § 4.

<sup>11</sup> L'outil Mesydel a été utilisé (<https://mesydel.com/en>).

## 2.2. Le processus de production du plan d'urgence externe

En théorie, les services fédéraux des gouverneurs établissent, en collaboration avec la cellule provinciale de sécurité, un plan d'urgence externe (Plan Particulier d'Urgence et d'Intervention (PPUI)) pour chaque entreprise Seveso seuil haut présente sur le territoire de leur province. La circulaire ministérielle NPU-5<sup>12</sup> prévoit une structure destinée à la conception multidisciplinaire de ce plan.

En pratique, l'élaboration de ces plans est souvent chronophage et la charge de travail – encore plus dans des provinces qui comptent relativement beaucoup d'entreprises Seveso – est considérable. D'un point de vue réglementaire et pour ce type de plan<sup>13</sup>, un délégué de l'entreprise et le coordinateur planu de la commune où cette entreprise se situe sont censés être présents au sein de la cellule de sécurité. Dans la pratique, ce n'est pas toujours le cas et, en général, c'est le service planification d'urgence du gouverneur qui se charge seul du travail de rédaction du PPUI.

Manifestement selon l'enquête, les plans d'urgence externes sont trop administratifs : ils sont trop longs et peu opérationnels. Comment rendre le plan opérationnel et utilisable sur le terrain ? Comme le souligne un répondant à l'enquête du Centre de Crise : « Les plans tels que conçus actuellement (structure NPU-5), s'ils ont une plus-value au niveau de leur processus de construction (exigeant en principe que tous les intervenants, autorités, opérationnels et entreprise se rencontrent), ne sont pas opérationnels sous cette forme. Il est impératif dans ce cadre de réformer la structure du plan. Il serait dans ce sens envisageable de réaliser d'un côté un document administratif, reprenant les éléments non opérationnels du PPUI actuel, et de l'autre côté un document purement opérationnel, sous la forme de fiches par exemple, qui pourrait alors être réellement utilisé en gestion de crise. »

La procédure permettant d'aboutir à ce plan d'urgence multidisciplinaire est évaluée de manière positive par les répondants coordinateurs planus au niveau communal, provincial ou fédéral. Les responsables des services d'intervention doivent s'appropriier le plan (en le transposant en fiches d'action monodisciplinaires), ce qui nécessite encore du temps et du travail supplémentaire.

D'autre part, une grande majorité de participants à l'enquête soutiennent le constat que l'industriel devrait être davantage intégré à la planification d'urgence externe. Un conseiller en prévention déclare ceci : « Il faut que l'industriel soit davantage intégré dans la planification d'urgence (quel personnel envoyer au PC-Ops ou au Centre de crise communal/provincial ?) et qu'il maîtrise le vocabulaire des disciplines (langages et modes de fonctionnement et processus de coordination) et connaisse le rôle de chacun. Trop souvent, pour l'industriel, l'exercice s'arrête au niveau des limites du plan interne sans se soucier de ce qui est mis en branle à l'extérieur. »

<sup>12</sup> Circulaire ministérielle relative au Plan Particulier d'Urgence et d'Intervention (PPUI) du gouverneur provincial concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

<sup>13</sup> CM NPU-5, 3.1. Cellule de sécurité.

La coopération entre les acteurs centraux (entreprises, coordinateurs planus communaux et provinciaux, et zones de secours) est en effet fondamentale à la planification d'urgence et à la gestion de crise. Une meilleure connaissance des acteurs qui seront amenés à collaborer durant la crise est indispensable, que ce soit à travers des réunions préalables à la rédaction du plan d'urgence, durant des exercices conjoints, ou grâce à des réunions entre partenaires.

Selon les répondants à l'enquête, la qualité de la coopération est actuellement trop dépendante des personnes responsables : elle va fortement dépendre du rôle joué par les services des gouverneurs de province. Ceux-ci jouent effectivement un rôle important dans la coopération des acteurs publics et privés, mais il ne faut pas non plus négliger l'importance de la « politique » menée par les zones de secours. Dans le même ordre d'idées, certains estiment que les services d'incendie externes doivent être davantage proactifs afin d'entretenir un contact direct avec les entreprises sans passer nécessairement par les services du gouverneur. Cet aspect varie fortement d'une zone de secours à l'autre : dans certaines situations, le service d'incendie interne à l'entreprise et le service externe entretiennent des contacts réguliers. Dans d'autres situations, les contacts sont trop peu fréquents.

L'enquête révèle que généralement le plan interne de l'entreprise et le plan externe sont rédigés de manière indépendante et l'harmonisation entre ces deux plans reçoit souvent peu d'attention. Les entreprises se sentent peu concernées par la planification d'urgence externe, selon certains témoignages. D'autre part, tant les conseillers en prévention que les services d'incendie sont favorables à une coopération plus étroite entre entreprise et zone de secours lors de l'élaboration du plan d'urgence interne de l'entreprise. Le plus grand nombre, entreprises et services externes, sont conscients de l'importance cruciale de la coopération entre services internes/externes pour une intervention.

Le développement d'un outil commun à tous les acteurs tel que la plate-forme ICMS (*Incident & Crisis Management System*) est plébiscité par de nombreux acteurs afin de permettre une meilleure communication et un échange d'information entre les différents acteurs pendant la planification d'urgence et la gestion de crise. En ce qui concerne les autres pistes proposées par les participants à l'enquête dans le but d'améliorer la collaboration et la communication entre les personnes concernées, nous retrouvons les idées suivantes : développer des formations communes où conseillers en prévention, coordinateurs planus et services d'intervention se trouvent rassemblés (par exemple durant la formation multidisciplinaire Rampenmanagement organisée au campus Vesta) ; mener davantage d'exercices ensemble ; encourager le partage d'expérience ; encourager les visites de site d'entreprises ; et mettre en place des partenariats entre services d'incendie internes et externes.

## 2.3. La formation des services d'intervention

En Belgique, la formation des services d'incendie est organisée principalement via les centres provinciaux de formation. L'offre de formation a été récemment enrichie par de nouveaux modules : nous pouvons notamment citer la formation universitaire des conseillers en substances dangereuses<sup>14</sup>, ainsi que plus récemment la formation DirPCOps. Nous observons toutefois que la formation ne répond pas encore aux attentes des acteurs en la matière, surtout dans le cas du risque chimique dont la maîtrise exige une connaissance technique particulièrement poussée.

De manière générale plusieurs difficultés au niveau de la formation des services d'incendie externes peuvent être identifiées :

- ✓ un manque d'uniformisation de la formation ;
- ✓ un manque de connaissance des risques propres aux entreprises Seveso surtout quand ceux-ci sont combinés (effets domino). Or les pompiers sont rarement confrontés à un problème impliquant une substance « pure », les procédés industriels complexes impliquent une combinaison de plusieurs substances pour lesquelles il n'existe pas de fiche sécurité ;
- ✓ un manque d'entraînement, notamment à travers des exercices en collaboration avec les entreprises Seveso ;
- ✓ un manque de connaissance de terrain des services d'incendie externes. Comme le souligne un conseiller en prévention d'une entreprise Seveso : « Les équipes d'interventions sont en général très bien formées pour des interventions "tout public" et bénéficient d'une excellente maîtrise de leurs équipements. Cependant, le plus souvent par ignorance des risques spécifiques liés aux entreprises, ils ont une crainte non dissimulée lors d'intervention dans les entreprises ; qu'ils considèrent, quelquefois à juste titre, comme "terrains hostiles". »

La plupart des répondants confirment l'image de « terrain hostile » que représente le site d'une entreprise Seveso pour les services d'incendie externes. Beaucoup estiment que cette image négative est liée à la méconnaissance des intervenants. Beaucoup soulignent l'importance d'entretenir un lien étroit entre les services d'incendie externes et l'entreprise (qui dispose selon les cas d'un service d'incendie interne, ce qui peut faciliter le contact).

Par ailleurs, pour beaucoup de répondants à l'enquête le rôle joué ou qui devrait être joué par les conseillers en substances dangereuses (CSD) est flou : selon certains, ils ont un véritable rôle de liaison à jouer entre les spécialistes de l'entreprise et les services d'incendie externes. Il convient également de souligner que la formation des conseillers en substances dangereuses est à deux vitesses, les néerlandophones (surtout la province d'Anvers) étant en avance par rapport au reste du pays.

## 2.4. Les exercices

En ce qui concerne les exercices, chaque entreprise Seveso seuil haut doit selon la directive européenne 2012/18/EU faire l'objet, au minimum, d'un test tous les trois ans (article 12, 6).

<sup>14</sup> La formation des CSD a été lancée en 2011 en Flandre et en 2015 en Wallonie.



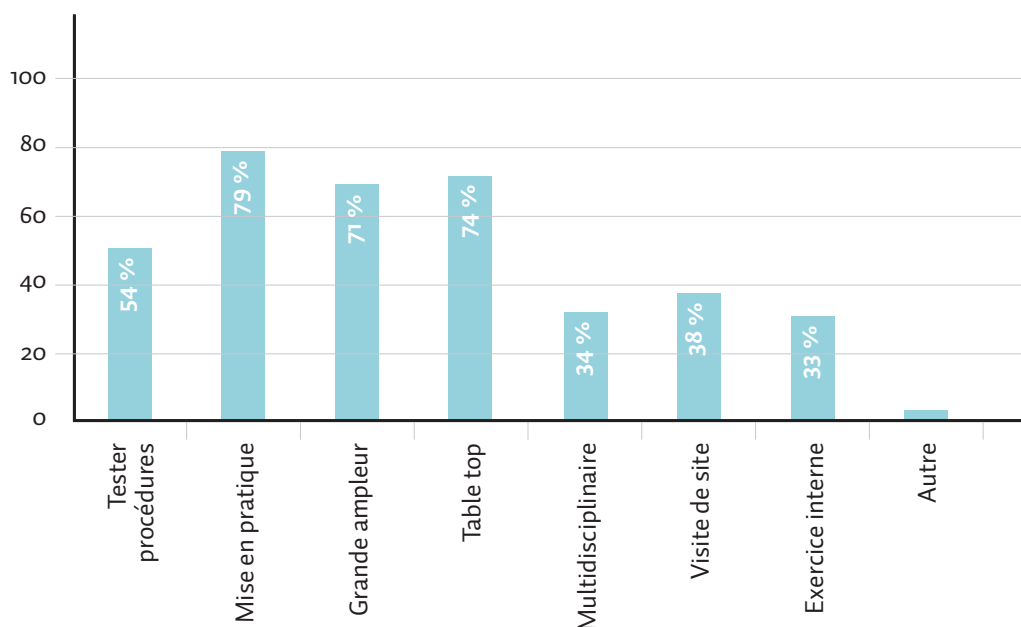
Concrètement, cette obligation est difficilement tenable pour diverses raisons. D'une part, il y a un manque de pratique de la part de tous les acteurs belges.

D'autre part, il manque également une définition claire de ce que l'on entend par « test du plan d'urgence externe » dans la circulaire ministérielle NPU-2. Le fait que la définition de test soit laissée à l'appréciation de chacun pose problème. Selon les résultats de l'étude, cette définition devrait être précisée.

Pour les participants à l'enquête, le fait de mener des exercices est central à la fois en termes d'apprentissage pour les intervenants (familiarisation aux sites des entreprises et entraînement) ; les exercices sont aussi un moyen de favoriser la collaboration entre les différents acteurs. Il semble donc nécessaire de mener de manière plus régulière des exercices entre entreprises et services d'intervention externes. Notamment des petits exercices pourraient être organisés plus souvent afin de tester le plan d'urgence externe. Actuellement, le fait que les autorités fédérales via les services des gouverneurs proposent des solutions pour mener des exercices au niveau local est apprécié. L'équipe volante Seveso<sup>15</sup> du Centre de crise fédéral est également citée à plusieurs reprises comme une bonne initiative.

Dans le cadre du deuxième tour du questionnaire en ligne Mesydel, les chercheurs ont soumis aux répondants une série de propositions de définition d'un test du plan d'urgence. Le graphique ci-dessous représente les résultats obtenus.

**GRAPHIQUE 1.** Qu'est-ce qu'un test ?<sup>16</sup>



<sup>15</sup> Plus d'informations sur l'équipe volante Seveso ici : <https://centredecrise.be/fr/news/planification-durgence/le-premier-contingent-de-l-equipe-volante-seveso-atteint>.

<sup>16</sup> Question à choix multiples, 89 répondants.

La proposition qui remporte le plus de succès est celle qui définit le test avant tout comme une mise en pratique du plan (ou d'une partie de celui-ci). 79 % des répondants ont choisi cette proposition. Ensuite, c'est la proposition relative aux exercices table-top qui a été la plus souvent sélectionnée. Cette proposition est d'ailleurs celle qui a été choisie par le plus grand nombre de coordinateurs planus. Il est à remarquer que les conseillers en prévention et les membres des services d'incendie ont privilégié la définition d'un test comme étant un exercice grande ampleur. Les trois propositions de définition d'un test qui ont rencontré le moins de succès sont : une visite du site de l'entreprise Seveso par les services d'intervention externes, un test doit toujours être multidisciplinaire et un exercice interne à l'entreprise. Cette dernière proposition a pourtant été choisie par plusieurs conseillers en prévention, elle obtient d'ailleurs chez ceux-ci plus de succès que la proposition définissant le test comme un test de procédure. Parmi les quelques répondants qui ont choisi la proposition « autre », nous pouvons citer des répondants qui considèrent que l'analyse d'incident peut également être considérée comme un test. D'autres répondants définissent qu'un test (au sens de la directive) peut être un exercice entre les services d'incendie (D1) et l'entreprise uniquement.

Un exercice n'a de sens que si les conditions de débriefing sont elles aussi définies : dans ce domaine, il reste encore du chemin à parcourir. L'évaluation des exercices est considérée comme problématique : selon les répondants à l'enquête, il y a un manque de méthodes et de critères pour mener correctement l'évaluation des exercices. Les exercices, quand ils sont organisés, ne débouchent pas suffisamment sur des plans concrets d'action. L'ICMS (*Incident and crisis management system*)<sup>17</sup> est cité comme un outil qui devrait faciliter le partage d'outils communs pour mener les débriefings et/ou établir les critères d'évaluation, les attentes sont nombreuses en la matière.

## 2.5. Les partages d'expérience

En Belgique, nous constatons un manque de partages d'expérience à la fois des retours d'exercices mais aussi d'incidents. Ceux-ci sont pourtant fondamentaux afin de favoriser un apprentissage mutuel: tirer les leçons et envisager les pistes d'amélioration pour le futur<sup>18</sup>. Quelques exemples de bonnes pratiques sont cités par les répondants à l'enquête Mesydel, mais les initiatives en la matière manquent. Le KCCE (Centre fédéral de connaissances pour la sécurité civile), ainsi que le TKIB (*Technische Kommissie Industriële Brandbestrijding*) sont cités comme des exemples de bonne pratique en matière de retour d'expérience. Certaines provinces ont également pris des initiatives en matière de partage d'expérience, par exemple l'organisation de « sessions Seveso ». L'exemple du groupe de travail VIBNA à Anvers est aussi cité comme étant une initiative particulièrement intéressante en matière de retours d'expérience. Certains coordinateurs communaux en charge de la planification d'urgence en Wallonie citent les initiatives de l'a.s.b.l. planu.be qui organise des retours d'expérience pour les coordinateurs planus.

<sup>17</sup> Plus d'information sur le site web de la plateforme web : <http://icmsystem.be/french/index.html>.

<sup>18</sup> Voir à ce sujet le chapitre 10 de cet ouvrage concernant la « Gestion de crise sous tensions ! L'intelligence collective ou l'émulation sans ingérence », de Colin GLESNER.

Les retours d'expérience devraient être multidisciplinaires et pas uniquement réalisés en interne comme c'est très souvent le cas.

Dans le cadre du benchmark, nous avons mis en évidence des pratiques intéressantes développées dans les pays voisins. Aux Pays-Bas par exemple, les pompiers ont mis en place une *leerarena*<sup>19</sup> afin de tirer des enseignements des crises passées. La question de départ posée est la suivante : « *Wat vertel jij je collega's als zij morgen worden ingezet bij zo'n brand ?* »<sup>20</sup>. L'objectif est donc de tirer les enseignements clés des crises passées et de les partager afin d'améliorer le processus de planification d'urgence et de gestion de crise. Dans les *veiligheidsregio's*<sup>21</sup>, il existe une équipe indépendante appelée *team brandonderzoek*<sup>22</sup>. Les membres de l'équipe sont spécialement formés pour mener des enquêtes autour d'incidents. Les points d'enseignement sont partagés au niveau de l'ensemble du pays et gérés par *het landelijk instituut voor fysieke veiligheid* (IFV)<sup>23</sup>.

En France, au sein de la Direction Générale de la Prévention des Risques du ministère du Développement durable, le Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industriels (BARPI) est chargé de rassembler et de diffuser les informations et les retours d'expérience en matière d'accidents technologiques dans une base de données ARIA qui se présente comme une « mémoire vivante » de l'accidentologie. La base de données reprend les informations sur les accidents français provenant des services de l'État : inspection des installations classées (causes de l'accident dans une perspective de prévention à la source) ; services de secours (chronologie des faits et enseignements précieux sur la cinétique de développement du sinistre et les difficultés d'intervention rencontrées) ; tandis que la presse reflète enfin le regard de la société sur l'événement. Il est à tout moment possible d'enrichir la base de données dès lors que de nouvelles informations sont apportées, au bénéfice des entités publiques et privées qui ont à gérer les risques (prévention à la source, maîtrise de l'urbanisation, plans de secours et information du public) et tout public susceptible de s'intéresser à cette question.

## 2.6. La communication envers le public

En matière de communication préventive, la directive européenne 2012/18/UE charge les États membres de s'assurer que « *toutes les personnes susceptibles d'être touchées par un accident majeur reçoivent régulièrement et sous la forme la plus appropriée, sans avoir à le demander, des informations claires et compréhensibles sur les mesures de sécurité et la conduite à tenir en cas d'accident majeur* » (article 14, 2).

<sup>19</sup> À comprendre comme des « plates-formes d'apprentissage ».

<sup>20</sup> « Que dirais-tu à ton collègue s'il était confronté demain au même incendie ? »

<sup>21</sup> Les « régions de sécurité ».

<sup>22</sup> Une « équipe qui enquête sur les incendies ».

<sup>23</sup> L'institut national pour la sécurité physique.

En Belgique, les campagnes fédérales de communication Seveso sont menées par le Centre de crise fédéral. En outre, des informations en ligne sont disponibles en permanence<sup>24</sup>, l'objectif étant que ces informations soient utilisées et soutenues par les services fédéraux des gouverneurs, les communes et les entreprises. La logique sous-jacente est de disposer d'une communication fédérale et cohérente, et que les autres niveaux de pouvoir et acteurs utilisent par la suite leurs propres canaux. D'autres groupes cibles sont ainsi touchés. En outre, la communication liée aux risques est plus efficace dans un contexte local.

Interrogés sur ce qu'ils pensent des campagnes d'information, de nombreux répondants à l'enquête reconnaissent la difficulté de mener des campagnes d'information autour du risque Seveso : il est difficile de sensibiliser des citoyens souvent peu intéressés. Cet élément amène de nombreux répondants à conclure que la qualité de la communication de crise sera déterminante pour inciter les citoyens à adopter le comportement adéquat. Si de nombreux répondants soulignent la qualité des campagnes de communication autour du risque Seveso menées au niveau fédéral, d'autres soulignent qu'il faudrait toutefois des campagnes d'information plus récurrentes et via de multiples canaux de communication (notamment les réseaux sociaux) autour des comportements à adopter en cas de crise.

Une majorité des conseillers en prévention des entreprises Seveso soulignent que la communication préventive auprès du public et des riverains incombe en priorité aux pouvoirs publics. Une minorité d'entre eux admet jouer un rôle actif, en tant qu'entreprise, en matière de communication et d'interaction avec les riverains de l'entreprise. En outre, il convient essentiellement de promouvoir au sein de la population une culture du risque plus générale et la notion d'autonomie : l'idée de certains serait d'inculquer aux citoyens les comportements et réactions les plus adéquats à adopter, indépendamment du thème Seveso, et ce de préférence dès l'école primaire.

D'autre part, comment relier davantage la communication préventive et la communication de crise ? Dans le cadre du benchmark, nous avons identifié une pratique intéressante en France sur ce sujet. La communication avec les riverains des entreprises Seveso seuil haut ou d'une zone qui compte de nombreuses entreprises Seveso est régie via la commission de suivi de site (CSS). Cette commission est présidée par le sous-préfet. Y siègent également la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du logement (DREAL), les services d'intervention (SDIS), les pouvoirs publics locaux, les riverains ou leurs associations ainsi que les représentants d'ONG nationales. La Commission se réunit au minimum une fois par an afin de discuter du rapport annuel de l'entreprise en question. La CSS se réunit également en cas de problèmes. De sa propre initiative et sur fonds propres, la commission peut également commander des études indépendantes sur la gestion du site.

En ce qui concerne la consultation des PPU, il est prévu que « le gouverneur veille à ce que le public susceptible d'être touché par un accident majeur puisse donner son avis en temps utile lors de l'élaboration ou de la modification substantielle des plans d'urgence externes, conformément aux

---

<sup>24</sup> Notamment via le site web <http://www.seveso.be/fr>.

*instructions du ministre fédéral qui a l'Intérieur dans ses attributions* »<sup>25</sup>. La loi du 1er avril 2016 portant assentiment à l'accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ne précise toutefois pas où et comment cette obligation doit être concrétisée. Les services fédéraux des gouverneurs, qui rédigent les plans d'urgence externes, ont une approche différente en la matière. En Wallonie, les plans déjà prêts ont été mis à disposition dans la commune où l'entreprise visée par le plan est établie. Dans l'unique province flamande où une consultation avait déjà eu lieu, celle-ci avait été organisée au sein des services fédéraux du gouverneur.

En ce qui concerne la consultation par les riverains des plans d'urgence externes des entreprises Seveso, beaucoup se demandent si cette transparence va effectivement permettre aux riverains de s'impliquer davantage dans le processus et donc d'adopter des comportements plus adéquats en cas de crise. Seulement une minorité de répondants est convaincue de l'intérêt de cette dynamique, imposée par la nouvelle directive européenne.

## 2.7. Le matériel disponible

La majorité des répondants (indépendamment de leur profil) sont favorables à un investissement dans des moyens structurels à long terme. Il s'agit pour eux de fournir davantage de personnel et de formations consacrées aux risques chimiques et à la lutte contre les incidents. De nombreux répondants ont également affirmé vouloir s'exercer directement sur le terrain des entreprises, ce qui implique une fois de plus la nécessité de prévoir suffisamment de personnes pour préparer et effectuer ces exercices. Ce sont principalement les services d'incendie qui ont indiqué être confrontés à un manque de matériel spécifique au risque chimique. D'importantes différences zonales existent en ce qui concerne la capacité d'intervention.

Une grande majorité de répondants souligne également le fait qu'il n'existe pas d'inventaire complet concernant le matériel disponible au sein des différentes zones de secours, de la protection civile et aussi des entreprises privées. Cet inventaire serait pourtant utile à la fois d'un point de vue opérationnel mais également dans un objectif de politique globale afin de pouvoir objectiver l'évaluation des besoins. La responsabilité de sa constitution devrait rester aux mains des autorités et sa mise à jour au niveau local. Ces différentes constatations nous amènent à conclure que les vues globales des ressources disponibles dépendent des habitudes locales et des contacts personnels. Quelques exemples : en Flandre orientale, grâce à un extranet, les entreprises peuvent consulter dans les PPUI les ressources appartenant aux entreprises voisines et celles relevant des pouvoirs publics. En province de Luxembourg, les services fédéraux du gouverneur ont dressé un inventaire, et la zone de secours Luxembourg avec l'unité de la Protection civile de Libramont ont conclu un accord de coopération prévoyant le partage de ressources spécifiques. En Flandre occidentale, les informations sur les moyens respectifs sont partagées.

<sup>25</sup> Loi du 1er avril 2016 portant assentiment à l'accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, chapitre 3, article 13, § 4.

## Conclusion

La gestion de la planification d'urgence en matière de risques technologiques majeurs reste une compétence des autorités publiques, fédérales, régionales et locales, dont les interactions sont définies par un accord de coopération avec un cadre européen de référence. Mais il faut souligner que l'action des autorités repose sur l'engagement efficace de tous les acteurs concernés, depuis les industriels jusqu'aux riverains.

L'enquête révèle de nombreux domaines d'amélioration et la volonté des acteurs d'y être associés avec le soutien des autorités fédérales. Un fil rouge se dessine à travers les résultats de cette enquête : les acteurs sont en attente d'un cadre légal plus clair et plus opérationnel provenant du fédéral à plusieurs niveaux. Cette attente se manifeste d'abord et avant tout par rapport au plan d'urgence externe des entreprises Seveso: le canevas doit être simplifié et rendu opérationnel. Par ailleurs, des clarifications sont également nécessaires en matière de test du plan d'urgence externe, description de fonction et statut du coordinateur planu, harmonisation des formations et mise en place d'un rôle de garde des conseillers en substances dangereuses (CSD).

Les manquements identifiés ne sont pas d'ordre matériel : les acteurs se plaignent avant tout d'un manque de temps à la fois pour collaborer avec les acteurs industriels mais aussi pour développer et partager des bonnes pratiques au niveau local. Ce besoin est pourtant clairement identifié comme important, mais il reste encore insatisfait. Les acteurs de terrain ainsi que les entreprises manifestent le besoin d'être davantage impliqués dans les processus de développement des axes prioritaires de réflexion et d'innovation qui les concernent pour la gestion des accidents majeurs.



