



**ENQUÊTE DE PERCEPTION
AUPRES DES GESTIONNAIRES DU RISQUE ET DES ENTREPRISES
SUR LA MISE EN ŒUVRE DES PPRT
DANS LES ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES**

SYNTHESE

**Site pilote : Grand Lyon
Saint-Genis-Laval/Genay-Neuville
30 juin 2014**



PREAMBULE

Cette étude résulte d'un partenariat entre le Master Altervilles (Université Jean Monnet/Sciences Po Lyon) et l'agence EDEL qui coordonne le projet 'RESIRISK' porté par l'association AMARIS.

Ce projet vise à fournir des guides pratiques et de références, en termes d'aménagement, d'urbanisme, d'architecture et de paysage, pour les entreprises impactées par les risques industriels.

Cette étude s'inscrit dans le cadre des projets collectifs du Master Altervilles. Ce dispositif consiste à mettre les étudiants de Master 1 en situation professionnelle collective. Sur la base d'une commande émanant d'une organisation publique, semi-publique ou privée, les étudiants réunis en petits groupes ont réalisé une étude débouchant sur un rapport contenant un diagnostic et des propositions de stratégies et d'action.

Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes qui ont accepté de recevoir les étudiants dans le cadre de cette première expérience professionnelle et rappelons que les propos tenus n'engagent que leurs auteurs.

Sandra Decelle-Lamothe, Agence EDEL pour le projet RESIRISK.
Cécile Ferrieux, pour le Master Altervilles.

INTRODUCTION

Présentation de l'étude

Dans le cadre de ce projet collectif, nous assurons pour le compte de l'agence EDEL qui coordonne le projet RESIRISK porté par l'association AMARIS, une enquête sur les terrains de Saint-Genis-Laval/Chaponost et Genay/Neuville-sur-Saône. Ce projet met l'accent sur les enjeux de résilience urbaine permettant de « transformer les contraintes en ressources pour entreprendre des projets urbains autrement ». Notre étude tente de mieux connaître la manière dont les acteurs économiques impactés par des risques industriels majeurs comprennent et peuvent appliquer les servitudes du Plan de Prévention des Risques Technologiques. Nous nous intéresserons également aux pratiques, représentations et logiques d'action des gestionnaires (entendu de manière large) afin de comprendre comment ils combinent aujourd'hui la gestion des risques et le développement économique du territoire. Cette étude nous permet d'esquisser des scénarios d'évolution envisageables sur la base des ressources disponibles, des opportunités, des consensus et des désaccords identifiés. Le croisement des deux cas nous a également permis de mettre en exergue les contraintes et les opportunités identifiées pour ces territoires dans les discours afin de produire une grille de lecture fine et pratique transposable à d'autres territoires.

Présentation des terrains

Nos deux terrains d'enquête sont : la Zone Industrielle Lyon Nord pour les communes de Genay et Neuville-sur-Saône et la Zone Industrielle du Favier pour les communes de Saint-Genis-Laval et Chaponost. Nous avons constitué un bref ciblage historico-géographique des deux terrains, en reprenant leurs démographies économiques, et en les intégrant de façon pertinente à notre étude. Cette étude du contexte géographique fait partie intégrante d'un premier travail d'approche des deux territoires. Il s'agit simplement de mieux comprendre les caractéristiques des terrains (enjeux locaux, accessibilité, zones à risque, et domaines bâtis).

GENAY/NEUVILLE-SUR-SAÔNE

Le territoire est intégré à la Zone industrielle Lyon-Nord spécialisée dans l'industrie chimique.

On y trouve un taux important de petites et moyennes entreprises (entre 0 et 19 salariés).

Les secteurs des transports et des services sont très représentés. Quant au taux de création d'entreprises il était de 16,9 % en 2011. L'activité créatrice de risque est le site COATEX, classé Seveso 2 seuil haut.

SAINT-GENIS-LAVAL

La zone présente près de 800 entreprises et commerces représentant 10 000 emplois. On y trouve un tissu économique dominé par les petites et moyennes entreprises dans les secteurs suivants : industrie, agroalimentaire, chaufferie... La zone d'activité du Favier qui est touchée par le PPRT concerne 1100 emplois et 40 entreprises. L'entreprise créatrice de risque, ADG, est classée Seveso 2 seuil haut.

Méthodologie

Notre étude s'appuie sur un protocole méthodologique composé de différents outils. D'abord, nous avons mené un **travail documentaire**, ensuite effectué des **visites de terrain** dont nous avons tiré nos illustrations. Enfin, nous avons effectué des **entretiens** avec différents acteurs autour du PPRT. Nous nous sommes entretenus avec 20 enquêtés : 9 relevant des communes ou EPCI, 3 travaillant pour les services de l'Etat (DREAL, DDT), 1 élu, 2 responsables d'entreprise et une représentante du service comptabilité et 5 représentants d'associations d'entreprises. Nous avons pris contact avec les potentiels enquêtés par courriel, suite à la diffusion par courriel d'un document de l'agence EDEL leur expliquant la démarche RESIRISK et présentant notre travail. Une personne dans le groupe était chargée des contacts pour leur écrire, les relancer et fixer avec eux les rendez-vous.

Résultats

Le PPRT est une **procédure complexe** qui semble **difficile à intégrer** dans une grande partie des services des collectivités, notamment communes ou intercommunalités. D'autre part, l'étude des processus de **concertation et**

de diffusion de l'information montrent des **dysfonctionnements** quant à la **responsabilité que chaque acteur assume** dans la mise en oeuvre du PPRT. En outre, le jeu des acteurs institutionnels mis en place par la loi de 2003, bien que défini dès le départ, témoigne d'une **déconnexion des temporalités** en place sur les territoires. Ces différents constats sont à relier avec le fait qu'il existe une **culture du risque différente** selon nos deux terrains étudiés, et que cela se traduit dans l'organisation et l'acceptation du PPRT sur place. Globalement, le sentiment général que l'on tire de notre travail est que **les entreprises impactées** appréhendent le PPRT comme une **contrainte** dont la mise en oeuvre soulève de **nombreux désaccords**. Encore plus important que cela, le point central de leur opposition au PPRT n'est pas le projet en lui-même, qui de façon certaine devra s'appliquer, mais plutôt celui d'être démunis face à une réglementation nouvelle (peu d'aides financières fournies, peu de concertation, information trop tardive...) Une importante quantité d'entreprises se sont organisées sur le terrain à travers des **associations** (SOLEN, ASLI, ALYNOVALS...) pour **défendre leur position**. La fédération de leurs revendications s'est faite tardivement, mais de façon conséquente. Cependant, **l'hétérogénéité des activités économiques** et de **leurs intérêts** montre que chacune s'organise comme elle l'entend face à la réglementation du PPRT (déménagement, travaux, délocalisation, délaissement, expropriation) en adaptant ses stratégies d'avenir. Chacune s'accommode des contraintes à sa manière (gain de temps, statu quo...) En effet, le PPRT **limite leur activité de façons différentes** (déprise foncière, travaux financièrement trop lourds et improductifs, baisse de la compétitivité...). Enfin, il apparaît que les collectivités et surtout les communes adaptent leur **paysage et leur dynamique économique** à travers le PPRT et imaginent des scénarios permettant de comprendre l'intérêt de développer d'autres ressources/zones d'activités. Finalement, les entreprises tout comme les collectivités adaptent leurs stratégies économiques territoriales.

PARTIE 1

RETOUR SUR LA PROCEDURE DU PPRT ET SON ORGANISATION

Cette première partie remet en perspective les données récoltées sur le terrain par rapport aux objectifs de la loi « risques » du 30 juillet 2003 pour comprendre comment la procédure a été vécue par l'ensemble des acteurs. Les entreprises impactées interrogées - loin de remettre en cause l'existence d'un PPRT qu'elles reconnaissent comme nécessaire pour protéger leurs salariés, leurs locaux et *in fine* leurs activités – déplorent principalement le **manque de concertation** à leur égard et surtout un **déficit de représentation**. Les dysfonctionnements (1) qui ont été relevés au travers des entretiens ont concerné : la procédure, l'organisation des acteurs et la répartition des rôles parfois confuse, la communication et la diffusion de l'information autour du PPRT. Pour autant, c'est en relevant ces difficultés que nous avons pu mettre en lumière d'autres éléments sous-jacents qui n'avaient pas été anticipés ou pensés au départ (2). La dynamique autour du PPRT semble avoir contribué à une forme de **restructuration des milieux économiques** via la constitution de d'associations d'entreprises. Cette même dynamique éclaire également les **différences de culture et de temporalités** qui séparent l'ensemble des acteurs interrogés. Enfin, le **passé économique, social et politique propre à chaque terrain d'étude** joue lui aussi un rôle dans les différences de perception de la mise en œuvre du PPRT.

1. Des dysfonctionnements liés à la procédure ?

CE QUI RESSORT

- Le PPRT est un long processus d'élaboration.
- Le traitement de l'existant a été le point qui a nécessité le plus d'attention.
- L'impact financier a soulevé les mécontentements des entreprises.
- L'émergence de la question des entreprises a été tardive.

Premièrement, les enquêtés sont principalement revenus sur des « **dysfonctionnements** » liés au cadre législatif du PPRT de la loi « risques ». En effet, ils estiment que la **législation à l'origine du PPRT est trop imprécise** et constatent lors des entretiens l'absence de réflexion sur les entreprises impactées. Ces dernières se trouvent par conséquent confrontées à un **manque d'information** et donc à des **interrogations quant aux financements éventuels des mesures applicables**. Un élu (C1) nous confie que *« la loi a complètement banni les entreprises. (...) Mais on a toujours exclu le débat concernant les entreprises et ça c'est grave, surtout dans le contexte économique dans lequel on se trouve »*. L'ensemble de ce qui est perçu comme des oublis et des imprécisions justifierait en partie le mécontentement des entreprises impactées d'une part et le manque de réponses concrètes pour élaborer les plans de prévention d'autre part. En outre, certains enquêtés sont d'avis que le législateur a rédigé la loi « risques » pour corriger son **manque d'anticipation dans le passé** en matière de maîtrise de l'urbanisation future et existant¹.

Deuxièmement, les enquêtés, aussi bien les entreprises impactées que les gestionnaires du risque, ont constaté des **dysfonctionnements liés à la représentation**. Grâce aux entretiens, nous avons en effet pu mettre en lumière les **confusions dans la répartition des rôles et des responsabilités**, apparues dans la pratique. Il semblerait que :

- L'Etat qui coordonne le PPRT ne joue pas toujours son rôle entièrement et se repose sur les acteurs locaux. Un développeur économique (A7) estime qu' *« on est finalement un peu en première ligne alors que c'est quand même une réglementation qui vient de là-haut et qu'ils n'ont pas pensé après à l'application »*.
- Des acteurs locaux n'ont pas été impliqués dans l'élaboration du PPRT, alors que, selon eux, ils auraient dû l'être. C'est le cas de la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG) - à laquelle appartient Chaponost - qui n'a pas pu dès le départ participer aux réunions de Personnes et Organismes Associés (POA) car elle ne percevait pas la CET (ancienne taxe professionnelle) sur son territoire.

Ces deux exemples sélectionnés dans notre dossier illustrent la **mise en œuvre d'une procédure qui se consolide en marchant**.

Troisièmement, les enquêtés ont relevés des **dysfonctionnements en lien avec la communication**. En effet, l'ensemble de ces ajustements organisationnels permet de comprendre que des **problèmes aient été rencontrés concernant la communication et la diffusion des informations** autour de l'élaboration du PPRT et des possibilités qui s'offrent aux entreprises impactées. Sur le terrain, malgré les précautions prises par la loi « risques » pour communiquer sur les PPRT via les réunions publiques, la **diffusion de l'information** a rencontré plusieurs

¹Rappelons toutefois pour nuancer ce propos que tout un arsenal législatif précède la loi « risques ». Elle a été pensée comme une révision des politiques du risque sous d'autres termes mais les fondamentaux (maîtrise de l'urbanisme, réduction du risque à la source, gestion de la crise) n'ont pas bougé.

obstacles. Pour un agent de collectivité (A3), il y a bien eu un problème à ce niveau : *« moi je pense que c'est la manière dont ça a été fait. (...) Je ne veux pas rejeter la responsabilité aux services de l'Etat de faire des réunions de concertation... (...) Mais il y a certains industriels qui ont découvert le PPRT en réunion publique ».*

En résumé, par manque de visibilité et de représentation, d'autres ont été mal informés. Il semblerait donc y avoir une certaine difficulté à concilier des instruments de politique publique anciens, rôlés et qui font appel à des jeux d'acteurs « habituels » où les rôles sont bien définis (négociation entre l'Etat, les collectivités et les industriels ; enquête publique) ; et de nouveaux instruments qui bousculent les façons de faire établies (participation ou concertation). Mais ce décalage nous a également permis d'éclairer de nouveaux points.

2. Eclairage/mise en perspective de nouveaux éléments sous-jacents

Premièrement, la mise en place des PPRT a eu pour effet de **(re)structurer les milieux économiques**. Il semblerait que la Chambre de Commerce et d'Industrie soit davantage attendue sur les PPRT. Un référent territorial du PPRT (A8) nous confie : *« à Saint-Genis-Laval et à Genay, la CCI qui aurait dû être un relai important vis-à-vis des entreprises (...), n'a pas été ce relai pour les entreprises impactées. ».* Dans ce contexte, des associations de professionnels se sont progressivement mises en place. Ce sont ce type de fédérations, notamment SOLEN, ALYNOVALS... qui tentent de créer une cohésion autour du risque. Les associations d'entreprises **relèvent un défi** :

- **Accompagner les entreprises impactées** par le risque. Avant toute chose, elles ont développé une force de représentation et un réseau légitime : elles sont force d'opposition.
- Les associations de professionnels se sont dotées de **moyens d'action pratiques** (financiers, techniques) qu'elles fournissent aux entreprises adhérentes.

En revanche, si les entreprises sont nombreuses à se rassembler sous l'égide des associations de professionnels, ce n'est pas le cas pour toutes. Toutes les entreprises impactées ne se sont pas forcément senties représentées par ces mouvements fédérateurs. Les entreprises ont chacune leurs priorités, leurs spécificités et leurs degré d'implication dans le PPRT. Ainsi, on peut parler de **typologie d'entreprises** sur le territoire. Les priorités ne sont pas les mêmes entre une entreprise en zone de recommandation et une autre en zone de prescription. C'est pourquoi **les entreprises susceptibles de quitter les lieux** (jusqu'à l'approbation du PPRT) **ne se sont pas forcément reconnues** dans les **mouvements fédérateurs**. Deux constats principaux ressortent quant aux effets des PPRT sur la structuration des entreprises. D'abord, celui que **rien n'empêche les entreprises de se fédérer**, en tous cas d'engager une action/réflexion collective à partir du moment où elles **définissent des objectifs communs**. En effet, se consacrer au PPRT et à sa remise en cause génère une perte de temps et d'argent, mais moindre que celle possible avec la réalisation des travaux prescrits par le PPRT. Ensuite, que l'on est face dans les PPRT à un **éclatement de la représentation** : les caractéristiques des entreprises demeurent des éléments déterminants dans la façon dont elles vont s'organiser. On s'organise davantage **par secteur ou branche d'activité**, dans un souci conjoncturel.

*Entretien D1 – co-gérant d'une entreprise :
On n'a pas été en contact avec l'association (...). Je dirais qu'on est les seuls, nous à être expropriés, donc notre problématique à nous, c'est pas la leur. (...). On est une activité agricole quand même, et en face c'est des activités industrielles... (...). Et puis en plus, on est moins nombreux, 10, eux ils sont... 22.*

*Entretien A3 – chargé de mission collectivité territoriale, sur les différences de temporalités entre administration et entreprises :
Cinq ans dans la logique entrepreneuriale, d'entreprise économique c'est un temps... dans 5 ans personne n'est capable de dire ce qu'il sera (...). C'est un temps d'élaboration, d'instruction administrative, technocratique (...). C'est un constat, qui n'est pas le temps de la réalité économique qui est plutôt à 6 mois, 1 an (...). Culturellement et de manière très pragmatique, on a du mal à se faire comprendre. Ça c'est difficile.*

Deuxièmement, l'analyse du PPRT nous a permis de comprendre les **différences de temporalités** et de **cultures des acteurs** et les **spécificités des territoires**. Les temps évoqués ne sont **pas les mêmes** pour une **administration** ou une **entreprise** :

- Quelques années représentent beaucoup pour une PME, qui devra adapter sa logique commerciale, sa stratégie, ses infrastructures, selon la conjoncture.
- Pour une administration, ces mêmes années représentent peu de temps, étant donné la longueur de préparation des PPRT en amont, mais c'est un temps plus sûr et rigoureux, qui permet aux administrations d'établir un agenda.

Chaque zone influencée par le PPRT **reçoit la réglementation de façon différente** parce que les communes de Chaponost, Saint-Genis-Laval et Genay/Neuville-sur-Saône n'ont **pas la même culture du risque**. Les communes de Genay et Neuville-sur-Saône sont directement concernées par le risque naturel d'inondation et de glissement de terrains, dû à leur proximité au

fleuve du Rhône. Ainsi, elles avaient, déjà en amont du PPRT, une culture du risque, par la mise en pratique d'un Plan de Prévention des Risques Naturels et Inondations (PPRNI). En ce sens, il a été plus aisé de travailler avec les services déconcentrés de l'Etat que cela ne l'a été pour Saint-Genis-Laval. L'habitude d'exposition au risque facilite les échanges et a permis à Genay d'**anticiper les points de désaccord**, de **composer avec les réglementations et les servitudes** sans entraver le développement du territoire. Les conséquences de ces différences sont légion. Entre les deux terrains, on distingue deux positions opposées. D'un côté, une **position de coopération**, d'acceptation et d'anticipation, plutôt à Genay et d'un autre côté, une **posture de contestation** à Saint-Genis-Laval.

PARTIE 2

AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES ZONES INDUSTRIELLES

Il s'agit de mieux comprendre les caractéristiques et les dynamiques aussi bien économiques, politiques, qu'urbanistiques de ces territoires. L'objectif est de présenter les stratégies mises en place pour croiser ces deux impératifs : développement local et respect de la réglementation des risques. Pour ce faire, l'étude s'intéresse aux perceptions des gestionnaires : les agents de l'Etat mais surtout les acteurs du développement local, soit les communes et les EPCI. Cela nous a permis de saisir que tous les acteurs n'ont pas les mêmes perceptions des impacts. En fonction de leur rapport au terrain, de leur implication dans l'élaboration du PPRT mais aussi du rôle qu'il joue dans le développement du territoire, leurs perceptions divergent.

1. Qu'en est-il des spécificités des zones ?

Les deux zones ont un **poids économique important** pour les communes mais doivent faire face à une **requalification** :

- Du fait de leur vieillissement : selon un agent de l'Etat (A5) : « *on est sur des sites Seveso, (...) qui se sont développés depuis les années 1950-1960. L'activité économique qui s'est implantée, en général à la suite du site Seveso, donc sur du bâti et des activités qui sont vieillissants* »
- D'un développement peu contrôlé en particulier pour la zone du Favier/Le caillou
- D'un manque de valorisation des espaces extérieurs
- D'une grande partie du bâti peu valorisable
- D'une attractivité nécessitant d'être redynamisé

Notre intérêt s'est alors porté sur les **ressources valorisables** dont disposent ces zones : une desserte qualitative que les collectivités souhaitent encore développer; la valorisation des ressources environnementales; des possibilités d'aménagement et une disponibilité foncière diversifiées; des politiques de développement territorial ambitieuses.

Nous avons ensuite confronté ces points à la réglementation du PPRT en faisant le choix de **présenter les perceptions des gestionnaires enquêtés**. Deux positions se sont présentées :

- D'une part ceux pour qui les impacts du PPRT ne peuvent être prévus aujourd'hui car il est encore trop tôt.
- D'autre part ceux pour qui ces impacts sont dès à présent visibles et l'avenir des zones impactées réellement remis en question : contraintes sur le développement des activités, un foncier sans valeur, des friches...

Enfin, nous nous sommes intéressés aux **échanges au sein des zones suite à la prescription du PPRT**. Il nous est alors apparu une absence d'échanges entre les entreprises du terrain, absence d'échange que les associations d'entreprises ont en partie comblé. Néanmoins des enquêtés ont mis en lumière la nécessité de créer les conditions de cet échange car dans l'avenir, surtout après l'approbation du PPRT, cela sera nécessaire.

2. Les stratégies des gestionnaires face au PPRT: comment allier sécurité des usages et développement territorial ?

Aujourd'hui, **différentes politiques sont en cours sur ces territoires** qui permettent de comprendre le contexte dans lequel s'ancre le PPRT. Ainsi la requalification passe par :

- Des projets d'amélioration de la desserte : exemple du projet de l'Anneau des Sciences
- Un objectif de requalification des sites au service d'une meilleure image pour également correspondre à la position d'entrée de ville des deux zones.

CARACTERISTIQUES ECONOMIQUES DES ZONES

- La Zone Industrielle du Favier/Le caillou :
 - A Saint-Genis-Laval (Grand Lyon) et Chaponost (CCVG)
 - 40 entreprises
 - Principalement des TPE et PME
 - 1100 emplois.
- La zone industrielle Lyon Nord : plus mixte que la première
 - A Genay/Neuville-sur-Saône
 - 160 entreprises
 - Principalement des PME dont les plus grandes sont : BASF, COATEX, Geodis et ITW.

- Des stratégies de développement économique : attirer de nouvelles activités et créer de la mixité grâce à une connaissance fine du zonage du PPRT ainsi que des stratégies de portage et de veille foncière.

Nous nous sommes enfin intéressés aux **stratégies mises en place pour combiner développement économique et prévention des risques prenant en compte ces différents impératifs**. Trois visions ou projets de développement ressortent à l'issue de l'enquête.

- Premièrement, le cas du **développement de la zone industrielle du Favier/Le caillou**. Les particularités de ce projet est qu'il est porté par deux EPCI (la CCVG et le Grand Lyon) ce qui, d'un point de vue politique, le rend particulièrement intéressant en termes de coopération interinstitutionnelle. L'intérêt du projet est qu'il envisage la requalification d'une zone existante avec toutes les contraintes que cela implique.
- Le second projet développé par le Grand Lyon prend place sur les communes de Genay/Neuville. Il consiste en **l'aménagement d'une nouvelle zone d'activité sur un terrain libre à proximité du site industriel générateur du risque**. Ce projet nous permet de comprendre les enjeux d'un aménagement *ex nihilo* sur un territoire impacté par un plan de prévention des risques.
- Derrière ces différents projets, émerge une réflexion menée par les collectivités sur les modalités des requalifications. Une vision proposée, par exemple est celle d'une **requalification totale des zones industrielle vieillissante, que ce soit la zone industrielle Lyon Nord que la ZI du Favier/Le caillou**. Pour les partisans de cette vision, le PPRT permet - en s'attaquant aussi bien au bâti qu'à la nature des activités - de restructurer les zones aussi bien au niveau des activités que de l'aménagement. L'objectif est dès lors non plus simplement de moderniser la zone mais de recréer de nouvelles configurations et une nouvelle dynamique.

En conclusion, le PPRT nous est apparu comme une **réglementation certes contraignante**, mais également **génératrice de nouvelles pratiques, de nouveaux échanges et de nouvelles stratégies pour les territoires**. Les différents acteurs du territoire ont ainsi adaptés leurs stratégies à cette nouvelle réglementation avec toujours la volonté de concilier développement des territoires et sécurité de tous.

PARTIE 3

PERSPECTIVES D'AVENIR ET LOGIQUES D'ACTION DES ENTREPRISES CONCERNEES PAR LES PPRT

L'étude qualitative permet de saisir avec précision les perceptions des entreprises impactées. Comment appréhendent et jugent-elles les possibles conséquences de l'application des PPRT? Cette perception est forcément le reflet d'un contexte à la fois partagé par toutes les entreprises et d'un contexte singulier. Les inquiétudes des entreprises, concernant leur projet de développement et même leur pérennité, ont amené à une certaine méfiance à l'égard des projets de PPRT (1). La perception relativement négative qui ressort peut expliquer l'émergence de certaines logiques d'action, tels que la constitution d'association d'entreprises ou encore la mise au point de stratégies d'évitement (2).

1. La question du devenir des entreprises en cas d'application des PPRT

Les entreprises voient les PPRT comme un frein possible de leur développement économique pour plusieurs raisons. D'abord, l'arrivée de cette nouvelle réglementation crée une **période d'incertitude**. Les PPRT ne sont pas encore approuvés et peuvent faire l'objet de modifications, il est donc difficile pour les entreprises de prendre des décisions ou de mettre au point des stratégies de développement. Cet immobilisme pourrait fragiliser les entreprises, sachant qu'il est nécessaire pour elles de se développer et de s'adapter à leur environnement économique dans un temps court. Ensuite, la **prescription des travaux** peut être perçue comme une limite au pouvoir de décision, dans le choix même de l'allocation des ressources financières. Ces dépenses d'investissements seront soustraites à d'autres projets de développement et ne permettent aucun retour sur investissement. Certaines entreprises se sentent dans l'incapacité de réaliser les travaux, que ce soit à cause des **délais** ou encore parce que les travaux ont un **coût** trop élevé. De plus, **aucunes aides** (subventions, crédits d'impôts, exonérations...) ne sont prévues pour l'instant pour les soutenir, et les banques se montrent réticentes à leur autoriser des prêts.

LES IMPACTS ECONOMIQUES DU PPRT SELON LES ENTREPRISES

- Investissements improductifs
- Gel du développement des entreprises
- Faiblesse en termes de compétitivité /productivité face à la concurrence
- Faillite ou délocalisation
- Déprise foncière et blocage des ventes/locations

Faire peser une charge de quelque dizaines de milliers d'euros sur une entreprise, aujourd'hui c'est lui mettre le couteau sous la gorge [...] Pour l'instant il n'y a pas d'aides. Je dis pour l'instant car peut être que le législateur va se pencher sur cette question. (Agent du Grand Lyon)

Pour terminer, le **développement des entreprises** (projets d'agrandissement) sera **limité** par les dispositions du PPRT concernant l'urbanisation future. D'une part la construction de nouveaux bâtiments sera interdite pour protéger les personnes situées à proximité immédiate du site (certaines zones et certain type d'usage) d'autre part la construction peut s'avérer difficile à financer du fait des surcoûts liés au respect des normes du PPRT. Pour toutes ces raisons, les entreprises estiment qu'elles ne disposent plus de la même liberté quant à la définition de leurs **stratégies de développement**.

Le PPRT est l'objet de critiques car il pourrait compromettre de façon plus radicale le maintien des entreprises sur le territoire, autrement dit leur **pérennité**, notamment dans le contexte délicat de la **crise économique**. Une entreprise en difficulté est peu disposée à réaliser des investissements conséquents sur son bâti quand sa priorité est de maintenir son activité. De plus, les entreprises considèrent que les travaux à réaliser n'ont pas d'intérêt en matière de **compétitivité** ou de **productivité**, alors qu'elles se trouvent dans un environnement économique concurrentiel.

Toute cette somme qui serait à mettre, c'est un investissement improductif. Ça ne permet pas d'être plus performants, plus compétitifs par rapport à nos prix en magasin. On a d'autres concurrents dans la région [...] qui ne sont pas concernés par les PPRT. Si on impacte le coût des travaux sur nos prix, on surement être perdants. (Responsable industriel, entreprise de Chaponost)

Fuir la zone permettrait alors de ne pas avoir à faire les travaux, de pouvoir agrandir sa surface de production, mais il faut prendre en compte les coûts qu'implique la délocalisation des activités. D'autres estiment que les dispositions du PPRT pourront être le coup de grâce (**faillite**). Considérant ces possibilités, se pose alors la question de la cessation de bail ou de la revente des locaux et des terrains. Désormais, la revente est difficile ou quasiment impossible lorsque les acquéreurs ou repreneurs prennent connaissance du PPRT. Même si la transaction se conclut, le prix sera moins élevé que si elle avait eu lieu avant l'arrivée du PPRT du fait de la **déprise foncière**.

La perception des entreprises vis-à-vis du PPRT est donc plutôt négative. Au-delà de leur avenir, les entreprises s'inquiètent de la survenue de l'accident, concernant la **responsabilité** qu'elles ont dans la protection de leurs salariés et de la couverture **assurance** dont elles pourront bénéficier. Cette perception a joué un rôle moteur dans l'émergence de l'action collective ainsi que dans la manière de contourner les effets contraignants du PPRT.

2. Actions collectives des entreprises impactées et stratégies d'évitement du PPRT

Il a été observé que les entreprises se sont **mobilisées** pour plusieurs raisons. Elles se trouvent face à la même situation (toutes confrontées au PPRT) et dans un **contexte** (géographique et historique) semblable. Les entreprises pèsent plus de poids face à leurs interlocuteurs que lorsqu'elles sont groupées, comme dans le cas de la fondation SOLEN. Elles acquièrent donc davantage de **légitimité** dans leurs revendications en mutualisant leurs arguments. Elles se regroupent aussi par **manque de temps et de compétences** : les PME impactées sont trop limitées en taille et en moyens pour se doter d'un service juridique ou d'un expert sur la question des PPRT. Les associations d'entreprises peuvent justement combler ce manque, car centrée sur la **défense collective** de ses adhérents ou fondateurs.

Si le mouvement collectif des entreprises est identifiable, comme nous l'avons observé, il n'est pas pour autant homogène. A l'inverse, les **modalités et le degré d'implication** est **variable** selon certains critères : **l'histoire** propre à l'entreprise, **sa taille et la nature de ses activités**. C'est ce qu'explique le responsable industriel d'une entreprise à Chaponost en ces termes : *« on est aussi une entreprise locale, [...] donc on a essayé de tout faire pour rester dans le bassin lyonnais. L'intérêt c'est rester sur du local ».*

Face au PPRT, les entreprises adoptent différentes stratégies de contournement. Deux stratégies principales nous ont semblé être privilégiées par les entreprises. D'abord le **contournement de la réglementation** a semblé être une option pour plusieurs raisons. La fondation SOLEN a par exemple engagé à ses côtés un avocat pour s'opposer au PPRT. Aussi, les entreprises tendent à penser que le PPRT ne sera pas valide, en pointant le récent rapport du commissaire enquêteur. De plus, certains sont dans l'attente d'une nouvelle **réglementation européenne** en la matière. Celle-ci serait plus souple envers les entreprises et primerait sur le droit français déjà existant. Enfin, les entrepreneurs les moins « frileux » évoquent la **possibilité de délocaliser** si les servitudes qu'exige le PPRT venaient à devenir trop lourdes à supporter financièrement. L'enjeu est donc de taille, car stratégiquement, il serait plus rentable pour certains de construire à nouveau sur un terrain vide que de rester dans ses murs et rénover son bâtiment selon les nouvelles normes. Une deuxième raison pousse les responsables d'entreprise à évoquer la délocalisation : cet argument peut se révéler un outil de **négociation** redoutable, quand il s'agit de prouver l'importance de ses revendications. Il s'agit néanmoins de nuancer la pertinence de cet argument, car nul n'ignore le coût de délocalisation d'activités industrielles : il est davantage aisé de déménager pour des activités tertiaires.

PARTIE 4

PISTES DE SOLUTIONS ET PRECONISATIONS

Cette dernière partie – qui se veut à la fois conclusive et ouverte - vise à faire l'inventaire des pistes de solutions possibles suggérées par les acteurs rencontrés lors des entretiens, et à formuler un ensemble de préconisations que notre travail de recherche nous a permis d'identifier. Ces solutions s'articulent autour de trois axes : des **propositions pour améliorer la procédure du PPRT** (1) ; des **propositions pour envisager une cohabitation plus sûre entre les industriels SEVESO et les entreprises impactées** (2) ; et enfin des **propositions pour améliorer l'accompagnement** des entreprises impactées (3). Dans la situation économique actuelle, ces dernières sont demandeuses de garanties qui assurent la pérennité de leurs activités et de leurs futures extensions.

PRECONISATIONS

- Préciser la procédure.
- Encourager la coopération et la transversalité des compétences.
- Renforcer l'appui politique et la concertation.
- Renégocier la cohabitation en maîtrisant les risques et en combinant différents types de mesures.
- Anticiper l'application du PPRT.
- Accompagner les entreprises.

1. Pistes concernant la procédure

Améliorer la procédure en intégrant le plus d'acteurs concernés possibles aux instants clés, en encourageant la coopération ainsi que la transversalité des compétences et des connaissances ; et en diffusant plus largement l'information et les modalités de financement.

Les acteurs sont tous demandeurs de plus de transversalité entre les secteurs (administration et économie), entre les compétences (technique, économique, pédagogique, communicationnelle), dans un souci de transparence et de représentativité. Ils souhaitent par exemple :

- **Approfondir la collaboration entre les gestionnaires du risque et y associer plus étroitement les acteurs économiques impactés.**
- **Préciser les modalités de financement** : les entreprises ont besoin d'être rassurées par davantage d'informations autour du PPRT et de son avancement, et sur les possibilités qui s'offrent à elles pour financer les travaux et pour anticiper au mieux ces investissements futurs.
- Développer de **nouveaux outils** pour faire remonter la parole des entreprises et la transformer en actions. L'invention et l'expérimentation de ces nouveaux outils restent encore à trouver. Ce sujet reste donc à approfondir.

2. Solutions pour renégocier la cohabitation

Il est apparu lors de nos entretiens que les solutions déjà existantes pouvaient être approfondies afin de rééquilibrer les rapports entre industriels à l'origine du risque et entreprises impactées : **maîtriser les risques à la source, développer les mesures organisationnelles pour les combiner aux mesures sur le bâti** et multiplier ainsi leurs effets² et **renforcer les échanges interentreprises** pour assurer la bonne communication entre les acteurs impliqués dans la zone.

COMBINER MESURES ORGANISATIONNELLES ET MESURES SUR LE BÂTI – EXPERIENCE DE TOTAL A GIVORS (Entretien E3) :

Ils se sont rendus compte que ce qui générerait aussi le plus gros risque était la livraison d'un camion de carburant, qui venait deux fois par mois (...). Donc ils ont dit : et si nous nous engageons à prévenir nos voisins, qui s'engagent à évacuer les bâtiments, pendant deux heures lors de cette livraison ?

3. Pistes de solutions pour anticiper et développer l'accompagnement des entreprises impactées

Les garanties attendues par les entreprises pour assurer leur pérennité pourraient passer par **l'anticipation et l'accompagnement**. Avec le développement d'un programme d'appui, l'entreprise pourrait ainsi s'informer et revoir sa stratégie économique. Cette idée d'accompagnement – présentée par des développeurs économiques

² L'expérience a été faite avec l'entreprise génératrice du risque TOTAL pour le PPRT de Givors, voire encadré.

interrogés - pourrait être **personnalisée** et **ciblée** sur un certain nombre d'entreprises prioritaires. Cet accompagnement de l'entreprise lui permettrait de :

- Résoudre les problèmes de compréhension du PPRT et de ses prescriptions. Il faut lui faciliter l'information.
- Etablir son **diagnostic personnel** pour faire le bilan de sa situation économique et l'aider à définir ses projets d'entreprise. Un développeur économique (A7) insiste bien sur le fait que « *le financier ne fait pas tout* ». Il ne suffit pas de trouver des solutions financières pour qu'elle finance les travaux prescrits ; mais il faut l'aider et l'accompagner « *pour faire en sorte qu'elles soient pérennes* ».

Pour ces mêmes enquêtés, ce programme d'accompagnement des entreprises en lien avec le PPRT et les risques industriels pourrait être **financé par exemple par la collectivité en utilisant des dispositifs déjà existants**³. Cette idée reste à discuter car les services de l'Etat au niveau local pourrait également y être associé. De plus, cet accompagnement spécial « PPRT » ne serait pas à destination de l'ensemble des entreprises impactées. Il s'agit plutôt de **définir des entreprises prioritaires constituant des cibles stratégiques** pour le territoire, ce qui pose d'autres questions en termes d'équité.

PISTES DE REFLEXION

- Imaginer plutôt un cofinancement par la collectivité et l'Etat pour intégrer tous les acteurs.
- Cibler des entreprises bénéficiaires prioritaires pourrait déséquilibrer le tissu économique local et créer des inégalités.

En résumé, notre analyse met en exergue le fait que la question financière ne règle pas tous les enjeux en lien avec le PPRT. Bien au contraire, au-delà du souci qu'impliquent les travaux prescrits, les entreprises impactées ont besoin de savoir quels travaux faire, comment les faire et à qui elles peuvent s'adresser. Ces éléments leur permettent ainsi d'anticiper leur stratégie de développement économique et leurs projets. Elles pourraient éventuellement bénéficier d'un nouveau programme d'accompagnement - dont le financement reste à définir - qui utiliserait les dispositifs préexistants d'aide aux entreprises. C'est en bénéficiant d'une aide personnalisée que les entreprises ciblées auront les garanties pour pérenniser leurs activités sur le territoire.

³ Un outil déjà existant et financé par la région Rhône-Alpes est le programme « Securise'RA ». Ce programme fait de l'accompagnement en Ressources Humaines (RH) aux entreprises. Sous forme de formation de quelques demi-journées avec des consultants, l'entreprise explore les outils qui sont en sa possession pour mieux gérer ses ressources humaines. Ce programme déjà existant est donc déjà une manière pour la collectivité d'accompagner les entreprises