

Les collectivités locales à l'épreuve du PPRT

Une redéfinition du rôle pour des décisions
plus concertées

Emmanuel Martinais

Edition coordonnée par Eric Marsden

n° 2014-09

THÉMATIQUE

L'arbitrage

LA *Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle* (FonCSI) est une Fondation de recherche reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 avril 2005. Elle a pour ambitions de :

- ▷ contribuer à l'amélioration de la sécurité dans les entreprises industrielles de toutes tailles, de tous secteurs d'activité ;
- ▷ rechercher, pour une meilleure compréhension mutuelle et en vue de l'élaboration d'un compromis durable entre les entreprises à risques et la société civile, les conditions et la pratique d'un débat ouvert prenant en compte les différentes dimensions du risque ;
- ▷ favoriser l'acculturation de l'ensemble des acteurs de la société aux problèmes des risques et de la sécurité.

Pour atteindre ces objectifs, la Fondation favorise le rapprochement entre les chercheurs de toutes disciplines et les différents partenaires autour de la question de la sécurité industrielle : entreprises, collectivités, organisations syndicales, associations. Elle incite également à dépasser les clivages disciplinaires habituels et à favoriser, pour l'ensemble des questions, les croisements entre les sciences de l'ingénieur et les sciences humaines et sociales.

Les travaux présentés dans ce rapport sont issus d'un programme de recherche financé par la FonCSI. Les propos tenus ici n'engagent cependant que leur auteur.

Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle

Fondation de recherche, reconnue d'utilité publique

<http://www.FonCSI.org/>

6 allée Émile Monso – BP 34038
31029 Toulouse cedex 4
France

Téléphone: +33 534 32 32 00
Twitter: @LaFonCSI
Courriel: contact@FonCSI.org

Title Local government and the French PPRT legislation: a role redefinition for more participatory decision-making

Keywords industrial risks, local government, France, PPRT regulation

Author Emmanuel Martinais

Publication date December 2014

This document describes recent changes to the role of local government authorities in the management of technological risks in France. Until a few years ago, local government authorities were mostly limited to a minor role, executing plans that were decided at national and regional levels of government in collaboration with the regulatory authorities. Their only possibility of influencing decision-making came from public protest. Today, local authorities are involved in a range of activities, working alongside national and regional government authorities and industry representatives in order to define and implement public policy related to the management of industrial risks.

This transformation of the role of local government is tightly linked to the procedural and doctrinal changes introduced by the 2003 Bachelot legislation (in particular the components related to land use planning). The change is structured around three interacting processes of specialization, association and delegation; in concrete terms it leads to new forms of decision-making.



About the authors

Emmanuel Martinais is a researcher in geography at the EVS-RIVES laboratory of the ENTPE (CNRS and University of Lyon). His research concerns legislation on industrial risks, and in the last years has focused on the legislative and regulatory implications of the AZF catastrophe in Toulouse (2001), and the ways in which governance of industrial risks has changed at a local level.

Email: emmanuel.martinais@entpe.fr



To cite this document

Martinais, E. *Local government and the French PPRT legislation: a role redefinition for more participatory decision-making*, number 2014-09 of the *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, Foundation for an Industrial Safety Culture, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). Available at <http://www.FonCSI.org/en/>.

Titre	Les collectivités locales à l'épreuve du PPRT : une redéfinition du rôle pour des décisions plus concertées
Mots-clefs	risques industriels, collectivités, négociation, arbitrage, réglementation, PPRT
Auteurs	Emmanuel Martinais
Date de publication	décembre 2014

Ce document cherche à décrire la transformation récente des acteurs communaux et intercommunaux dans le domaine de la prévention des risques industriels. Il y a quelques années encore, les collectivités locales étaient le plus souvent cantonnées dans un rôle mineur d'exécutant et réduites à la contestation pour tenter de peser sur les décisions. Aujourd'hui, elles sont appelées à renouveler leurs registres d'action pour contribuer, aux côtés des services de l'État et des industriels, à la définition et à la mise en œuvre de cette politique publique.

Fortement liée aux évolutions procédurales et doctrinales introduites par la loi Bachelot de 2003 et ses textes d'application (notamment dans le domaine de la maîtrise de l'urbanisation), cette transformation des acteurs des collectivités prend forme par le biais de trois processus combinés de spécialisation, d'association et de délégation et se traduit concrètement par un renouvellement des modalités de décision.



À propos des auteurs

Emmanuel Martinais est géographe, chargé de recherche au laboratoire EVS-RIVES de l'ENTPE (UMR 5600 CNRS–Université de Lyon). Spécialiste des politiques de prévention des risques, il s'intéresse depuis quelques années aux suites législatives et réglementaires de la catastrophe d'AZF et aux changements qui affectent l'administration des risques industriels au niveau local.

Courriel : emmanuel.martinais@entpe.fr



Pour citer ce document

Martinais, E. (2014). *Les collectivités locales à l'épreuve du PPRT : une redéfinition du rôle pour des décisions plus concertées*. Numéro 2014-09 des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). Disponible à l'adresse <http://www.FonCSI.org/fr/>.

Table des matières

Introduction	1
1 La spécialisation de l'acteur communal et intercommunal	5
1.1 L'intéressement des collectivités locales	6
1.2 La qualification technique des collectivités territoriales	9
2 L'association de l'acteur communal et intercommunal	13
2.1 L'association au concret : l'exemple des PPRT du sud de l'agglomération lyonnaise	15
2.2 L'association facteur d'appropriation du PPRT	18
3 La délégation à l'acteur communal et intercommunal	23
3.1 Des élus locaux en première ligne pour faire modifier la loi	24
3.2 Des agents territoriaux en première ligne dans l'écriture des règlements	27
4 Conclusions	31
Bibliographie	33

Introduction

Contexte

En France, la prévention des risques industriels met aux prises trois acteurs principaux, dotés de ressources de pouvoir assez inégales et porteurs d'intérêts divergents. D'un côté, le ministère de l'écologie et ses services déconcentrés (anciennement DRIRE, aujourd'hui DREAL¹) ont pour mission de produire et faire appliquer les textes réglementaires qui régissent ce domaine d'action publique. Dans ce cadre, ils veillent à garantir le développement industriel en imposant aux exploitants des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) des mesures de sécurité visant à protéger l'environnement des risques engendrés par leurs activités de production et de stockage (explosions, incendies, fuites de gaz toxiques). Placés sous le contrôle de cette autorité administrative, les industriels tentent de se conformer à la réglementation ICPE en veillant à ne pas compromettre le bon fonctionnement de leurs installations. Pour les exploitants, la prévention des risques industriels s'inscrit toujours dans un calcul économique qui consiste à définir le bon dosage entre impératifs de rentabilité (prescrits par le marché) et impératifs de sécurité (prescrits par la réglementation). Les collectivités locales², enfin, sont le plus souvent en situation de devoir concilier les enjeux de protection des populations locales, exprimés en termes de limitation des droits à construire et de protection du bâti, avec les nécessités de l'aménagement urbain d'une part, le maintien de l'activité économique d'autre part. Moins en prise avec les activités de « mise en risques » qui orientent fortement l'action publique [Gilbert 2003], ce troisième groupe d'acteurs est le plus souvent contraint de négocier dans le cadre préalablement défini par les deux autres en fonction de leurs intérêts propres [Martinais 2011].

Prenant acte de cette asymétrie de position, la plupart des recherches consacrées à la prévention des risques industriels envisagent la confrontation entre ces trois groupes d'acteurs dans sa dimension conflictuelle. On y voit des services de l'État autoritaires affronter des collectivités locales dominées et démunies techniquement, qui cherchent à compenser cette faiblesse par toutes sortes de stratégies : en s'alliant avec les industriels au nom des enjeux du développement local [Chabbal 2005], en recourant aux vieilles ficelles de la régulation croisée [Lascoumes et Le Bourhis 1998], en tentant de subvertir l'expertise régalienne [Galepois 2011] ou en contournant les dispositifs réglementaires [Suraud 2013]. Si ces stratégies constituent de bons analyseurs de l'action municipale en matière de risques industriels [Duchêne et Martinais 2002], elles ne rendent cependant que partiellement compte de la nature évolutive des relations entre les trois parties. En particulier, elles masquent le fait que depuis quelques années, les acteurs de la prévention sont engagés dans des pratiques de plus en plus collaboratives, notamment sur les sujets décisifs comme la maîtrise de l'urbanisation où les collectivités locales étaient traditionnellement maintenues dans un rôle d'exécutant passif. Consultées en fin de procédure par le biais de cartes peu négociables dans leurs principes, elles devaient en général se contenter de quelques ajustements de tracés avant de transcrire de façon mécanique le résultat de cette négociation dans leurs documents d'urbanisme [Duchêne 2010].

¹ Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) résultent de la fusion en 2009 et 2010 des anciennes directions régionales de l'industrie (DRIRE), de l'équipement (DRE) et de l'environnement (DIREN).

² Dans ce texte, on limitera le champ des collectivités locales aux communes et communautés de communes. Les régions et départements, qui peuvent à certains égards être considérés comme des acteurs émergents de la prévention des risques industriels, n'ont pas été pris en compte dans les analyses qui suivent.

Objectifs du document

Ce document rend compte des changements récents intervenus dans le domaine de la prévention des risques industriels en montrant comment la mise en œuvre de la loi de 2003³ conduit les services de l'État à considérer l'acteur communal et intercommunal sous un nouveau jour puis comment ce renversement de perspective renouvelle complètement le rôle des collectivités locales en matière de prévention des risques industriels. On verra notamment que cette mutation prend forme par le biais de trois processus combinés de spécialisation, d'association et de délégation. Dans un premier temps, on s'attachera à décrire le premier de ces trois processus pour montrer qu'il résulte d'une innovation procédurale incitant les acteurs de la prévention à s'intéresser au moins autant aux phénomènes accidentels qu'à la façon dont ils pourraient affecter les territoires exposés s'ils se produisaient. On se focalisera ensuite sur le principe d'association, conçu comme une seconde innovation procédurale de la prévention des risques industriels, pour montrer qu'il conduit la plupart des collectivités locales à s'intégrer aux « centres de décisions » et à s'approprier des instruments d'action publique qui leur étaient totalement étrangers il y a encore quelques années. Enfin, on verra que l'apprentissage de ce nouveau rôle en matière de prévention des risques industriels passe également par la prise en charge d'un certain nombre de tâches déléguées par les services de l'État, au plan national comme au plan local.

Note méthodologique. Dans ce livrable, les acteurs des collectivités locales sont saisis à la fois dans leurs implantations territoriales, par le biais des procédures de prévention des risques industriels auxquelles ils participent localement, et dans leurs extensions nationales, par le biais des activités de lobbying qu'ils exercent auprès des instances ministérielles et parlementaires. Pour documenter leurs interventions et contributions à ces deux niveaux, plusieurs types de sources ont été mobilisées : les archives du ministère de l'écologie et de l'association Amaris qui représente aujourd'hui un grand nombre de communes et intercommunalités directement concernées par les suites de la loi Bachelot et la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ; les documents relatifs à l'élaboration d'une vingtaine de ces PPRT (compte rendu de réunions des personnes et organismes associés, de réunions publiques, etc.) mis à disposition du public sur les sites Internet dédiés (par exemple www.clic-rhonealpes.com en Rhône-Alpes) ou les sites des DREAL et préfetures ; et enfin, des articles de presse (notamment de la presse environnementale en ligne). Le recueil et l'exploitation de cet important matériau documentaire a été complété par un grand nombre d'observations réalisées dans le cadre de l'élaboration des trois PPRT du sud de l'agglomération lyonnaise et la réalisation d'une vingtaine d'entretiens avec des représentants ministériels, des représentants d'Amaris, des élus locaux, des techniciens territoriaux et des agents des services de l'État chargés d'instruire les PPRT au plan local.

Structure du document

1. Le chapitre 1 présente le processus de **montée en compétence** des communes et intercommunalités en matière de gestion des risques industriels. Un rôle important dans cette capacité à s'insérer dans les débats sur ces sujets est joué par l'association Amaris, créée au début de la mise en place de la démarche PPRT pour représenter et conseiller les élus de communes concernées par les risques technologiques.
2. Le second chapitre décrit le principe d'**association** dans la réglementation PPRT, qui permet de faire participer l'acteur communal et intercommunal au processus de négociation sur les enjeux (en particulier ceux liés à l'urbanisme) du PPRT. Il montre comment les élus locaux ont progressivement investi dans le champ du PPRT pour contribuer avec les services de l'État et les industriels à l'identification des multiples problèmes qui se présentent au fur et mesure du développement du plan (coûts induits par les mesures foncières, devenir des activités économiques voisines des installations à risques, importance des travaux de protection à prescrire aux riverains, etc.), puis à la recherche de solutions concrètes susceptibles de rendre ces mesures socialement et politiquement acceptables.

³ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

3. Le troisième et dernier chapitre décrit un processus de **délégation** d'une partie des tâches liées à l'approbation des plans (écriture des règlements en fin de procédure, établissement des conventions pour l'exécution des mesures foncières, organisation de réunions d'information au moment de l'enquête publique ou bien encore, préparation et accompagnement des riverains à la réalisation des travaux de protection). Il discute également du rôle joué par Amaris pour défendre les réductions fiscales consenties aux habitants concernées par des obligations constructives liées à un PPRT.



La spécialisation de l'acteur communal et intercommunal

Le processus de spécialisation de l'acteur communal et intercommunal que l'on cherche à décrire ici résulte de l'approche dite « territoriale » des risques industriels introduite par les textes d'application de la loi de 2003, notamment le décret et le guide méthodologique PPRT¹. Dédiée à la maîtrise de l'urbanisation, cette nouvelle méthode d'évaluation a remplacé le précédent système de mesure et de figuration qui consistait à se saisir des risques par l'intensité de leurs effets sur les populations riveraines (exprimée en nombre de morts et de personnes blessées de façon irréversible) puis à délimiter des zones de protection rapprochées et éloignées (ZPR et ZPE) dans lesquelles des prescriptions d'urbanisme pouvaient être édictées [Duchêne 2008]. Aujourd'hui, dans le cadre du PPRT, les acteurs de la prévention n'envisagent plus les situations à risques de cette manière, c'est-à-dire du point de vue des installations industrielles génératrices de dangers. Ils les définissent en considérant les territoires exposés à ces dangers. La conception usino-centrée de la prévention (de l'usine menaçant le territoire) en vigueur depuis les années 1980 a donc laissé la place à une conception voisino-centrée (du territoire menacé par l'usine) dans laquelle le risque se définit en termes d'enjeux qui, impactés par des aléas technologiques, génèrent des vulnérabilités².

Bien que prenant forme dans de nouvelles catégories d'action publique, l'approche territoriale ne se limite pas à un simple exercice rhétorique, qui consisterait à nommer autrement des méthodes d'analyse ou des procédures existantes. Elle correspond bien à un renversement complet de perspective, qui nécessite de revoir toutes les conventions à la base du travail de définition et de quantification des risques, s'agissant notamment de l'identification des enjeux et de la mesure de leur vulnérabilité aux différents aléas qui les menacent [Martinais 2010]. Ce faisant, l'approche territoriale fait apparaître quantité de problèmes inédits pour lesquels les savoirs et les compétences des acteurs traditionnellement en charge des analyses de risques (services d'inspection des installations classées et industriels) ne suffisent plus. La méthode, qui suppose de prendre le point de vue de riverains regardant l'usine de chez eux pour déterminer les dangers auxquels ils s'exposent, requiert en effet des informations qui ne se limitent pas au seul contenu des études de dangers et à leur traduction sous forme d'aléas. Elle demande également de recenser quantité de données représentatives des territoires ainsi menacés (structure du foncier et de l'habitat, nature et qualité des bâtiments exposés, localisation et fonctionnement des équipements, répartition des peuplements, usages des espaces et des infrastructures, etc.), puis de les ordonner pour finalement décider, par secteur, des meilleurs moyens de prévention à mettre en œuvre (expropriation ou délaissement, protection des lieux de vie et de travail, etc.).

Dans la démarche PPRT, l'analyse des risques doit donc s'ouvrir à des savoirs en grande partie détenus par les agents des collectivités locales, notamment les services techniques des communes et intercommunalités en charge de l'urbanisme, de l'habitat, des transports, de l'action sociale et du développement économique. De la même manière, l'écriture des

¹ Décret n° 2005-1130 du 7 septembre 2005 relatif aux plans de prévention des risques technologiques et guide méthodologique plan de prévention des risques technologiques du 12 décembre 2005 (actualisé en octobre 2007).

² D'usage courant dans le domaine des risques naturels depuis les années 1980, les notions d'aléa, enjeu et vulnérabilité ne sont apparues dans les procédures de la prévention des risques industriels qu'au moment de la préparation des textes d'application de la loi du 30 juillet 2003. Pour un éclairage sur les conditions d'importation de ces catégories d'action publique, voir les actes du séminaire *Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques* organisé par le PUCA du ministère de l'écologie entre 2007 et 2009 [Galland et Martinais 2010].

règlements visant à limiter les possibilités d'aménagement dans les périmètres d'exposition aux risques, la mise en place des procédures d'expropriation et de délaissement dans les secteurs les plus exposés, l'établissement des conventions pour le financement de ces mesures foncières, le relogement des riverains concernés, etc., sont des étapes essentielles de la démarche PPRT qui tendent à valoriser les compétences des communes et intercommunalités aux côtés de celles des spécialistes de la sécurité industrielle. Mais si la procédure réglementaire invite à faire davantage de place à ces collectivités locales, y compris dans la phase préliminaire de mise en risques qui constitue le domaine réservé des services de l'État et des industriels [Bonnaud et Martinais 2010], leur intégration effective au « cercle restreint de la décision » ne va pas de soi. Pour qu'elle soit effectivement possible, deux conditions doivent être réunies : il faut d'abord réussir à les « intéresser³ », c'est-à-dire les convaincre de leur intérêt à s'intégrer dans une démarche dont elles ne saisissent pas d'emblée le sens, pour ensuite les amener à collaborer dans le cadre fixé par les contraintes réglementaires et les attentes spécifiques des services ministériels chargés d'exécuter ce programme PPRT, notamment la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de l'écologie⁴.

1.1 L'intéressement des collectivités locales

S'il est d'emblée évident que les PPRT ne se feront pas sans le concours actif des collectivités locales, leur mise à contribution n'est cependant pas immédiate. Avant de créer les conditions de leur intégration dans les structures de mise en œuvre de la loi de 2003, la DGPR a en effet des problèmes plus urgents à résoudre, s'agissant notamment de la fabrication des aléas. Jusqu'en 2009, l'essentiel de ses activités se concentre ainsi sur la réforme probabiliste des études de dangers et la révision des innombrables conventions sans lesquelles les opérations de saisie, de quantification et de figuration des risques sont tout bonnement impossibles. Le travail réalisé au cours de cette période est considérable : 21 groupes de travail sectoriels sont constitués ou réactivés, des centaines de pages d'instructions techniques sont produites tandis que l'appareillage réglementaire dédié aux analyses de risques est entièrement reconstitué. L'enjeu est alors d'élaborer, pour chacun des 21 secteurs d'activité concernés (chimie de l'ammoniac, chimie du chlore, raffinage, stockages GPL, etc.), un référentiel partagé avec les représentants des industriels permettant à la fois de produire les études de dangers probabilistes et de les instruire dans une démarche PPRT. Ainsi cet ancien responsable du bureau des risques de la DGPR :

« Quand je suis arrivé en 2006, les PPRT n'avaient pas beaucoup avancé. Mais la faute à personne ! C'était normal. La loi date de 2003. Le temps de faire les décrets, les expérimentations, c'était normal qu'en 2006 on n'en soit encore qu'au début. L'autre problème, c'est que les industriels ne savaient pas exactement comment il fallait prendre en compte les probabilités et quand ils avaient des idées, ils n'étaient pas d'accord entre eux. Donc les premières études de dangers pilotes et les premiers PPRT pilotes, ça partait dans tous les sens. On s'est très vite aperçu que notre système ne tiendrait pas si ceux qui allaient subir les contraintes, les riverains expropriés ou les élus à qui on interdit d'urbaniser, avaient le sentiment qu'ils n'étaient pas traités de façon similaire d'une région à l'autre, d'un site à l'autre. Très vite, on s'est dit que la première priorité était de sortir des cartes de risques homogènes sur le territoire. On s'est dit : « Les élus, on verra ça plus tard. On s'en occupera dans un deuxième temps ». Dans un premier temps, il fallait surtout qu'on stabilise une doctrine pour les études de dangers et les cartes d'aléas.

Bien que focalisée sur la partie amont du PPRT, ce travail préliminaire de stabilisation de la doctrine n'empêche pas la DGPR d'anticiper les difficultés à venir dans la phase ultérieure, consacrée cette fois à la traduction des aléas en règlements d'urbanisme, mesures foncières et prescriptions de travaux chez les riverains. Les tout premiers PPRT prescrits en 2007 et 2008

³ Le concept d'intéressement a été bien défini par la sociologie des sciences : pour un aperçu très parlant, voir par exemple le désormais classique article de Michel Callon sur la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc [Callon 1986].

⁴ La DGPR est l'une des cinq directions générales d'administration centrale de l'actuel ministère de l'écologie et du développement durable. Elle est pour l'essentiel issue de l'ancienne direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'environnement. Les agents en charge du programme PPRT en son sein sont principalement localisés dans le bureau des risques technologiques et des industries chimiques et pétrolières (BRITCP). Sur un tel sujet, la totalité de la chaîne hiérarchique (du chef de bureau au directeur) peut toutefois être assez facilement mobilisée pour contribuer aux décisions.

ainsi que les « remontées » des services déconcentrés⁵ chargés de leur élaboration dans le cadre du groupe de travail des services instructeurs (GTSI)⁶, aident en effet les représentants de l'administration centrale à identifier la plupart des problèmes susceptibles de surgir à court terme et dans cet ensemble, à distinguer ceux qui peuvent être rapidement évacués des quelques autres qui nécessiteront de s'allier les ressources des différentes parties prenantes pour être résolus. Ce qu'explique ce responsable de la DGPR ayant vécu cette période pendant laquelle le travail sur les études de dangers et les aléas tend à masquer un certain nombre d'autres activités effectuées « en sous-marin », c'est-à-dire en dehors de toute relation avec les assujettis :

“ On avait déjà identifié l'essentiel des problèmes qui nous ont poursuivis ensuite : le financement des travaux chez les riverains, la mise en œuvre des différentes mesures d'urbanisme, les questions de différenciation entre les habitants et les activités économiques. Donc on a travaillé un peu en sous-marin sur ces sujets-là. Ça a été plus ou moins fructueux. C'est-à-dire qu'il y a des tas de petits sujets qu'on a déminés, qui ne se sont pas représentés ensuite. Et puis on a posé les termes du débat, mais c'était impossible en sous-marin de les trancher, par rapport aux questions les plus sensibles, notamment les travaux chez les riverains. On avait étudié depuis longtemps tous les scénarios possibles pour s'en sortir, par contre ça passait forcément par des lois, ça passait forcément par des poussées sociales et politiques.

La montée en régime du programme PPRT à partir de 2008⁷ et la mise en chantier progressive des plans les plus compliqués⁸ vont créer les conditions de ces « poussées sociales et politiques ». Un peu partout en France, la sortie des premières cartes d'aléas agit en effet comme un révélateur (au sens photographique du terme), qui conduit les représentants des collectivités locales à mieux discerner les conséquences possibles des PPRT, s'agissant notamment des travaux de confortement sur l'habitat existant et des mesures foncières destinées à faire disparaître les zones résidentielles situées trop près des usines, mais également les activités économiques implantées dans ces mêmes secteurs⁹. Les difficultés anticipées de longue date par la DGPR apparaissent alors beaucoup plus distinctement aux yeux des élus locaux : comment s'organiser pour mettre en œuvre des mesures qui localement concerneront plusieurs centaines, voire plusieurs milliers, de logements et d'entreprises ? Comment porter politiquement de tels projets ? Comment assurer leur financement quand les coûts prévisibles s'élèvent à plusieurs dizaines voire centaines de millions d'euros ? Et surtout : comment convaincre les riverains concernés, propriétaires et entrepreneurs, de s'y soumettre ? Cette dernière question vaut notamment pour les travaux de renforcement du bâti dont le coût doit être en grande partie supporté par les habitants eux-mêmes¹⁰ : sachant que ces derniers ne se soumettront pas facilement à ce drôle de principe de « pollué-payeur », comment rendre cette disposition acceptable et éviter la généralisation des réactions d'hostilité déjà observées dans certains contextes ? En proposant aux élus locaux de débattre de ces sujets, en leur laissant entrevoir la possibilité d'évolutions positives et en leur proposant de collaborer dans la recherche de solutions, les responsables ministériels espèrent alors encourager la mobilisation d'un maximum de collectivités locales pour les inciter à contribuer, à leurs côtés, à l'exécution du programme PPRT. Ainsi, ce responsable de la DGPR en charge du dossier à l'époque :

“ Une fois qu'on a commencé à avoir un peu de concret, un peu de pointillés sur les cartes, on savait qu'on allait enfin pouvoir commencer à intéresser les autres parties prenantes qui seraient totalement indispensables pour la mise en œuvre des PPRT. C'est là qu'on s'est dit qu'il nous fallait une association d'élus avec laquelle on puisse établir une relation de confiance, qui accepte de nous

⁵ Les deux services de l'État qui instruisent l'élaboration des PPRT sont les DREAL et les directions départementales des territoires (DDT) qui résultent de la fusion, en 2010, des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture (DDA).

⁶ Animé par les agents de la DGPR, le GTSI réunit une à deux fois par an une sélection de DREAL et DDT parmi les plus concernées par les PPRT.

⁷ La plus grosse partie des quatre cent et quelques plans qui constituent le programme PPRT est en effet prescrite entre 2008 et 2010.

⁸ Un PPRT est qualifié de compliqué quand les zones d'aléas engendrées par les établissements industriels à l'origine du risque touchent des secteurs densément urbanisés, entraînant un très grand nombre d'expropriations et de délaissements possibles.

⁹ Les trois PPRT du sud de l'agglomération lyonnaise offrent de bons exemples de cet effet révélateur et mobilisateur de la carte d'aléas [Martinais 2012].

¹⁰ Le dispositif législatif en vigueur à ce moment-là prévoit des aides sous forme de crédits d'impôt, mais seulement à hauteur de 15% du montant des travaux engagés, le reste restant à la charge des riverains.

écouter. C'est vraiment comme ça qu'on a construit le truc. Le problème, c'est qu'on n'avait personne en termes d'élus comme interlocuteurs.

À l'époque, la collaboration avec le monde des collectivités locales n'est pas encore dans la culture professionnelle de la DGPR. Ses agents sont habitués à travailler en relation étroite avec les représentants industriels et les associations environnementales [Lascoumes 1994], mais pas avec les élus locaux. Une rapide prospection sur le marché de la représentation des collectivités locales permet cependant d'identifier deux candidats possibles : les éco-maires, une association généraliste orientée sur la protection de l'environnement, et l'association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (ANCMRTM), devenue Amaris suite au renouvellement de son bureau début 2008¹¹. Prise en main par un petit noyau de maires dynamiques, plutôt jeunes dans la fonction et désireux de s'investir sur le sujet des risques industriels, cette deuxième association est finalement préférée à la première, jugée moins directement en prise avec les PPRT et donc, a priori plus difficile à intéresser. Les ambitions de la nouvelle équipe dirigeante d'Amaris convergeant avec les intentions ministérielles, l'association est alors très vite amenée à modifier sa trajectoire pour investir, dès la fin de l'année 2008, le rôle attendu de représentation des collectivités locales dans l'orbite de la DGPR. Ce dont témoigne son tout nouveau président à l'époque :

« Après le changement de bureau, la vraie dynamique a été donnée à partir du moment où on a eu un interlocuteur côté État au travers de la DGPR. Ils avaient compris que vu la complexité du sujet, ils avaient intérêt à avoir un vis-à-vis en termes d'élus locaux qui soit un peu dynamique. Ils nous ont aidés à professionnaliser l'association. C'était indispensable. On ne pourrait pas fonctionner si on n'avait pas un permanent qui pilote le sujet pour nous et qui permet qu'on soit dans un dialogue argumenté et plutôt riche.

La mobilisation de l'association passe également par sa « mise à niveau » sur le plan technique et réglementaire pour pouvoir ensuite l'associer de manière efficace à la résolution des problèmes qui requièrent son concours et l'inciter à prendre part aux décisions qui intéressent de près les collectivités locales (parce qu'elles devront les mettre en œuvre et les financer pour partie). Il s'agit alors, pour les responsables de la DGPR comme pour les dirigeants de l'association, de faire d'Amaris une structure de représentation performante susceptible, par ses activités, d'intéresser à son tour, de fédérer et former le maximum d'élus locaux et agents territoriaux concernés par les PPRT. Le chef du bureau des risques de l'époque explique :

« Il fallait qu'on professionnalise Amaris, qu'on les fasse monter en puissance... Donc la première chose qu'on a faite, c'est qu'on les a subventionnés en leur disant : « On vous propose de monter en régime, parce que le sujet est important ». En leur proposant ça, on visait plusieurs objectifs. Le premier objectif était qu'ils puissent embaucher des permanents qui allaient pouvoir se former, qu'on allait pouvoir accompagner, etc., et qui du coup, allaient pouvoir apporter un vrai soutien de qualité aux collectivités locales. Et ces permanents, nous on pensait en toucher les bénéficiaires à deux niveaux : premièrement, on aurait des interlocuteurs qui savent de quoi ils parlent, qui seraient capables d'avoir un suivi dans la durée et avec qui on pourrait construire quelque chose. Deuxièmement, on se disait que ça donnerait plus de sens à Amaris parce que les adhérents pourraient poser leurs questions à un permanent qui aurait forcément réponse à leur question, alors que les maires qui s'appellent entre eux ça ne marche pas. Les permanents, d'abord ils peuvent consolider les questions de tout le monde et avoir des réponses types, et par ailleurs, quand ils n'ont pas la réponse, ils peuvent venir me voir pour l'avoir et pour rediffuser. Et on s'est dit : du coup, comme Amaris marchera mieux, il y aura une montée exponentielle de leurs adhérents.

Ainsi constituée, l'association est en mesure d'assurer diverses fonctions d'échange avec les collectivités locales qu'elle représente, mais également entre ces collectivités locales et les instances ministérielles en charge du programme PPRT. Elle permet à la fois aux communes et intercommunalités de mettre en commun les problèmes qu'elles rencontrent localement, de faire parvenir ces problèmes jusqu'à la DGPR qui, en retour, peut mobiliser le canal de l'association pour irriguer de ses messages et conseils pratiques un grand nombre d'acteurs locaux engagés dans l'élaboration des PPRT. L'intégration des représentants d'Amaris, fin

¹¹ Le maire d'Aumale, petite ville de Seine-Maritime, est alors remplacé à la présidence de l'association par Yves Blein, maire de Feyzin depuis 2001. Dans le même temps, plusieurs autres maires de communes accueillant de gros sites industriels accèdent au bureau : Lacq, Jarrie, Gonfreville-l'Orcher, Fos-sur-Mer, Pont-de-Claix, etc.

2008, à l'instance nationale de suivi des PPRT consolide encore ce dispositif d'échanges en lui donnant un cadre formel, celui d'un groupe de travail officiel dédié à la résolution des innombrables problèmes techniques et réglementaires rencontrés par les acteurs de terrain chargés d'élaborer les PPRT. Plutôt inattendue venant de services administratifs encore une fois peu enclins aux coopérations suivies avec les élus locaux, cette décision d'ouvrir le « centre de décision » à l'un de leurs représentants en l'associant aux discussions avec les partenaires habituels de l'industrie (UIC et UFIP¹²) et des associations environnementales (FNE¹³), vise là encore des objectifs pragmatiques : instaurer des relations de confiance entre les parties prenantes et les inciter à unir leurs forces pour faire de l'exécution du programme PPRT un enjeu commun. Les ambitions démocratiques affichées par la loi elle-même et la généralisation des pratiques de « gouvernance à 5 » dans le contexte post-Grenelle de l'environnement [Boy et al. 2012], aident également à penser la mise à contribution des collectivités locales dans des espaces de travail qui leur étaient jusque-là fermés et au-delà, leur reconnaissance en tant que partenaires à part entière du ministère de l'écologie.

Depuis 2008, l'instance de suivi s'est réunie très régulièrement (entre trois à cinq fois par an)¹⁴. Elle a travaillé sur de nombreux sujets et contribué à l'évolution de la doctrine nationale sur plusieurs plans : le financement des travaux chez les riverains bien sûr¹⁵, mais également la définition des règles applicables aux zones grisées (c'est-à-dire les emprises des sites industriels maintenues hors du champ d'application du PPRT), la création d'un régime d'exception concernant les sites de production organisés en plateforme de façon à autoriser le développement de nouvelles activités industrielles en zone grisée, la prise en compte des activités économiques situées en secteurs de délaissement et de travaux prescrits ou bien encore la préparation d'une note relative à la priorisation des travaux de confortement lorsque les coûts sont trop élevés pour qu'ils puissent être imposés dans leur intégralité. Sur ces différents sujets, le fonctionnement collégial de l'instance garantit à la fois l'engagement de toutes les parties prenantes dans la résolution des problèmes et la légitimité des décisions qui, parce qu'elles découlent de la confrontation de tous les points de vue, ne peuvent être contestées par personne. Du côté d'Amaris, l'instance de suivi permet également de faire reconnaître la montée en compétence de l'association et sa capacité à défendre les collectivités locales investies dans les PPRT.

1.2 La qualification technique des collectivités territoriales

Depuis son intégration à l'instance de suivi et la signature de la convention de partenariat avec le ministère de l'écologie, Amaris n'a cessé d'augmenter son volume d'activité. Une chargée de mission est recrutée en 2010, tandis qu'un agent de la ville de Feyzin est mis à disposition à mi-temps pour remplir la fonction de référent technique. En plus de la poignée d'élus investis dans les tâches de représentation (dont son président qui y consacre une partie importante de son temps), l'association profite des services d'une agence de communication et d'un cabinet d'avocat sur les aspects juridiques. Forte de ces multiples ressources, elle permet en peu de temps la structuration d'un vaste réseau de représentants élus et techniciens des collectivités locales partageant les mêmes attentes et intérêts vis-à-vis des PPRT. Depuis sa prise en main par la nouvelle équipe dirigeante, l'association gagne ainsi entre dix et vingt adhérents par an, passant d'une trentaine de collectivités représentées au moment du lancement du programme PPRT en 2006 à plus d'une centaine aujourd'hui, dont vingt-cinq communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants. Ce qu'explique la chargée de mission :

« Depuis mon arrivée, l'association a doublé le nombre de ses adhérents, c'est lié à l'élaboration des PPRT. Les problèmes rencontrés par les collectivités suscitent des adhésions. Aujourd'hui, on est quasiment à moitié d'adhésions de communes et moitié communautés de communes. En 2010, les intercommunalités n'étaient pas si nombreuses que ça. Et cette année, on a la région Languedoc Roussillon qui vient d'adhérer. Il a fallu modifier nos statuts pour pouvoir l'accueillir. C'est un

¹² L'Union des industries chimiques (UIC) et l'Union française des industries pétrolières (UFIP), toutes fédérations patronales membres du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), représentent la plus grosse partie des groupes industriels et entreprises des secteurs de la chimie et du pétrole [Ferrieux 2012].

¹³ France Nature Environnement (FNE) est une fédération nationale d'associations environnementales.

¹⁴ Une douzaine de personnes participe systématiquement à ce groupe de travail quadripartite : un ou deux représentants d'Amaris, trois ou quatre représentants industriels, un ou deux membres de FNE et entre trois et cinq agents de la DGPR. Le groupe est très assidu et les réunions se tiennent toujours en présence des quatre parties.

¹⁵ On y reviendra en détail au point 3.

mouvement intéressant ! Amaris a grandi. On est maintenant logé sur une plateforme associative où il y a des associations d'élus influentes. Ce réseau permet aussi de toucher d'autres collectivités. Par exemple, l'assemblée des communautés de France (AdCF) nous a mis en contact avec le Grand Narbonne qui se posait des questions sur son PPRT. On est allé sur place rencontrer le Grand Narbonne, on est allé sur le port, on a rencontré la Région et finalement les deux ont adhéré.

Si Amaris compte aujourd'hui une centaine d'adhérents, les communautés de communes membres de l'association portent en réalité le nombre de collectivités représentées à près de deux cents. En ajoutant toutes celles qu'elle atteint via ses deux principaux vecteurs d'information (son site Internet et sa lettre mensuelle) ou qu'elle prend en charge en dehors de toute adhésion, on peut estimer qu'Amaris représente environ un tiers des huit cents et quelques communes touchées par les PPRT (sachant que dans cette masse, une grande partie n'est de toute façon pas intéressée par ses prestations parce que très peu, voire pas du tout, concernée par les mesures d'urbanisme). En retour, l'association offre à ces nombreux adhérents une large palette de services : formation, animation de groupes de travail, organisation de journées d'échange, conseil et assistance technique, mise à disposition de ressources documentaires et juridiques, etc. Comme l'indique son bilan d'activité 2011, l'association peut également accompagner des communes demandeuses dans leurs discussions avec les autres parties prenantes : « Amaris est aux côtés des collectivités confrontées à des situations conflictuelles et les aide par un examen en commun des problèmes rencontrés dans la recherche de solutions et la facilitation des relations avec l'industriel et/ou les services de l'État¹⁶ ». Très engagée dans ces relations d'échanges avec les adhérents, la chargée de mission de l'association mentionne encore d'autres types d'intervention possibles :

“ En général, ce sont les techniciens qui me posent des questions très précises. Mais il y a aussi des adhérents qu'on accompagne différemment soit en discutant leur cas avec la DGPR, soit en assistant à des réunions publiques ou des réunions avec les services de l'État en local. Avec les communes. Il arrive aussi que l'on soit sollicité, par exemple, pour écrire au Préfet. S'ils ne sont pas adhérents, ce n'est pas grave. On les aide quand même.

Par ces multiples activités de prise en charge, d'assistance et de représentation, l'association contribue à professionnaliser un nombre croissant d'agents municipaux et intercommunaux jusque-là peu familiers des risques industriels, mais demandeurs parce que personnellement impliqués dans les PPRT entrant progressivement en phase d'élaboration. De plus en plus actif et mobilisé, le réseau fonctionne alors comme une ressource collective qui permet à ses membres de partager des informations, de mutualiser des expériences et au bout du compte, de gagner en capacités d'expertise et d'action. Les réunions trimestrielles de techniciens et les conférences thématiques organisées plus ponctuellement jouent de ce point de vue un rôle structurant. Elles favorisent les apprentissages collectifs et permettent d'identifier les problèmes transversaux susceptibles de remonter à l'instance de suivi pour une prise en charge plus globale. Ainsi cet extrait d'un document de présentation de l'association qui souligne l'intérêt de bénéficier de cette expertise collective dans le dialogue avec les services de l'État :

“ Son groupe de travail « référents des communes » s'est étoffé depuis trois ans. Une vingtaine de membres se réunissent tous les trois mois à Paris pour analyser très concrètement les questions relatives aux risques technologiques majeurs en général et, plus particulièrement aux PPRT, éclairés parfois par un expert de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). « Les profils de nos référents sont très variés car la compétence risque n'est pas stabilisée dans les collectivités », explique la chargée de mission Amaris : collaborateur politique du maire, chargé de mission environnement ou agenda 21, technicien ou ingénieur du service urbanisme se réunissent autour d'un même dossier, avec des points de vue très différents et le même besoin de se forger la culture nécessaire pour dialoguer et négocier avec les services de l'État¹⁷.

Bien que non uniforme à l'échelle nationale, cette spécialisation progressive du personnel municipal et intercommunal se signale par le recrutement d'agents dédiés dans beaucoup de communes, la création d'unités spécifiques ou le renforcement des services techniques en charge des questions environnementales et plus largement, par l'affirmation du métier de *risk*

¹⁶ Rapport d'activité Amaris 2011, p. 33. En ligne : www.amaris-villes.org (consultation du 13 octobre 2014).

¹⁷ Datée de 2013, cette plaquette d'Amaris est intitulée : « Face aux risques technologiques majeurs, faire entendre la voix des collectivités ». En ligne : <http://www.amaris-villes.org/SERVER/upload/ckeditor/files/AMARIS-plaquette.pdf> (consultation du 13 octobre 2014).

manager territorial [Bani 2000] dans le champ du PPRT¹⁸. La municipalité de Salaise-sur-Sanne dans l'Isère, qui compte un peu plus de 4 000 habitants, a ainsi ouvert un poste de technicien pour étoffer son service risques majeurs et absorber le surplus d'activité lié à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan lié à la plateforme de Roussillon. D'autres communes ont réparti différemment la charge en optant pour des réorganisations de leurs services environnement ou urbanisme. À une autre échelle, les municipalités du sud de l'agglomération lyonnaise impliquées dans les PPRT de la vallée de la chimie se sont toutes attachées les services d'un chargé de mission *ad hoc*, tandis que le Grand Lyon a placé plusieurs agents sur ce dossier qui a pour lui des implications fortes en termes de foncier, d'habitat, d'urbanisme et de développement économique¹⁹.

Ce processus de qualification technique des collectivités locales se signale également par les intrusions qu'elles tentent parfois dans des débats dont elles étaient systématiquement exclues jusqu'alors, s'agissant notamment de la mesure des risques et de la fabrication des aléas. Certaines cherchent par exemple à peser sur les décisions de classement en cinétique rapide des phénomènes dangereux dimensionnant les cartes d'aléas (boil over notamment) en faisant valoir des capacités organisationnelles, en arguant de l'efficacité présumée de leur plan communal de sauvegarde, voire en contestant les arguments techniques des services instructeurs sur leur propre terrain. Ces combats sur la cinétique ont d'ailleurs été fréquemment relayés par les représentants d'Amaris auprès de l'instance de suivi. Ce dont témoigne par exemple ce compte rendu de la réunion du 16 février 2011 :

“ *Le classement en cinétique lente se fait dès lors que l'État est certain qu'il est en mesure d'évacuer la zone en un temps donné. Ce classement relève de la compétence des services déconcentrés du ministère de l'Intérieur.*

Pratiquement, seul le boil over est concerné même si en fait l'évaluation doit toujours se faire au cas par cas, en fonction de la population présente et du type d'infrastructure permettant une évacuation plus ou moins aisée (taille, encombrement, etc.). En effet, il faut à la fois considérer la capacité des populations à sortir des bâtiments mais également à évacuer la zone.

Amaris et les industriels indiquent que le classement en cinétique lente ou rapide apparaît souvent comme opaque et ne permet pas aux collectivités par exemple de valoriser les outils de gestion d'urgence qu'elles ont mis en place, parfois à la demande de la loi. Amaris demande s'il n'est pas possible, afin de rendre plus lisibles et évidentes les décisions, de classer par exemple les produits selon leur nature.

Un autre point soulevé par Amaris concerne les liens entre enjeux, c'est-à-dire qu'une décision qui serait prise sur un enjeu ne doit pas impacter les enjeux voisins (indépendance des décisions prises sur une infrastructure et l'urbanisme voisin par exemple). Il convenu qu'Amaris prendra contact avec le ministère de l'intérieur (DSC) pour évoquer ce sujet. La DGPR sera présente lors de cette réunion.

Dans quelques cas, il est même arrivé que des représentants des collectivités locales entrent dans le contenu des études de dangers pour faire des propositions concrètes de réduction des risques à la source qui n'avaient pas été envisagées au moment de la fabrication des aléas. À Quéven dans le Morbihan par exemple, la municipalité, aidée de quelques riverains éclairés, a soumis à la discussion quelques idées relatives à la modélisation des effets de certains phénomènes dangereux ou la diminution de la probabilité de BLEVE lié à la présence de camions citerne dans l'établissement à l'origine du PPRT. De la même façon, à La Mède dans les Bouches-du-Rhône, les deux municipalités concernées ont contribué, aux côtés d'associations de riverains contestataires, à la réouverture des études de dangers pour contraindre l'industriel à étudier la mise sous talus de ses sphères de GPL, un changement de procédé de son unité d'alkylation, une nouvelle répartition de ses productions dans ses cuves et une éventuelle diminution de ses stockages de gaz. Bien que peu concluantes dans les deux cas, les interventions de ces élus locaux et techniciens territoriaux dans ce domaine réservé des services de l'État et des industriels témoignent malgré tout d'un repositionnement significatif de ces acteurs et d'une évolution de leur rôle en matière de prévention des risques.

¹⁸ Voir à ce sujet la *Gazette des communes* du 3 mars 2014, dans un article intitulé « Responsable de la gestion des risques territoriaux. Un chef d'orchestre indispensable pour organiser la prévention ».

¹⁹ Notons quand même que ces évolutions ne s'observent pas partout, notamment dans les petites communes où les municipalités ne disposent pas de services techniques. Dans ce cas, ce sont les élus qui prennent en charge le suivi du PPRT, avec plus ou moins de facilité et d'autonomie vis-à-vis des services de l'État dont ils dépendent encore fortement sur de tels sujets.

L'association de l'acteur communal et intercommunal

L'approche territoriale introduite par la réglementation PPRT ne se contente pas d'étendre l'analyse des risques à la caractérisation des enjeux et vulnérabilités de l'environnement urbain des installations industrielles. Elle conduit plus largement à renouveler l'articulation entre le travail proprement technique d'évaluation des risques et le travail plus politique de définition des mesures de prévention. Pour cela, elle s'appuie sur une autre innovation procédurale : la promotion d'un principe dit « d'association » qui doit donner l'occasion aux parties prenantes préalablement choisies parmi les acteurs locaux de faire valoir leur connaissance pratique du territoire, mais également leurs intérêts, attentes et préoccupations, en vue de l'étape dite de « stratégie du PPRT » qui doit justement conduire à la prise en compte de tous ces aspects non strictement techniques pour la définition d'un projet de réduction des risques partagé par l'ensemble des parties associées (cf. figure 2.1). Dans les deux cas, l'objectif est de constituer une « scène locale de risque¹ », regroupant un ensemble d'interlocuteurs bien identifiés et dûment sélectionnés, afin de faire émerger et d'organiser les intérêts en présence pour mieux les agencer et les articuler aux critères de jugement techniques définis en début de procédure, au cours des étapes d'analyse et de figuration des risques. Dans le cadre du PPRT, l'association et la stratégie procèdent d'un mécanisme de représentation politique et sociale, qui assure la mise en public des procédures d'évaluation des risques, autorise la confrontation des acteurs représentant le territoire (principalement les élus et les techniciens des collectivités locales) avec les acteurs en charge de dire les risques (les services de l'État et les industriels), favorise les échanges pour l'énonciation et la mobilisation d'arguments hétérogènes qui pourront au bout du compte s'agréger dans un projet de zonage censé concilier des objectifs de sécurité, des options d'aménagement local et des perspectives de développement industriel.

Mise en pratique par les services ministériels au niveau central, l'ouverture de la décision aux acteurs des collectivités locales est légitimée localement par l'instauration de ces deux principes « d'association » et de « stratégie » qui imposent aux services instructeurs (DREAL et DDT) de mobiliser des personnes et organismes associées (POA) afin de tendre vers une élaboration partagée du PPRT. Très précise sur le sujet, la doctrine stipule que l'association consiste « en des réunions de travail (et non pas seulement d'information) organisées par les services instructeurs des PPRT, qui seront l'occasion pour chacun de contribuer aux réflexions, formuler ou réagir aux propositions ». Elle indique également que « même si l'État reste maître des décisions finales », cette démarche doit contribuer « à l'instauration d'un climat de confiance nécessaire à l'appropriation des risques et des choix qui fondent le projet de PPRT² ». Appropriée et déclinée de façon variable selon les contextes, cette règle conduit cependant à une implication beaucoup plus systématique des collectivités locales qui ne sont plus seulement informées des décisions qui les concernent dans le cadre de réunions officielles en préfecture ou de rares séances de CLIC, mais explicitement sollicitées pour former des groupes de travail visant à préparer ces décisions avant de les soumettre aux POA puis à l'approbation du préfet.

Contrastant avec les façons de faire des services d'inspection plus enclins à se confronter aux élus locaux sur la base de propositions finalisées, ce mode de décision collaboratif est dans

¹ Pour reprendre une notion popularisée il y a une quinzaine d'années pour mettre en valeur les aspects contextuels et territorialisés de la prévention des risques [Decrop 1997].

² D'après le guide méthodologique PPRT de 2007, dans sa partie consacrée à l'explicitation des principes d'association et de concertation (p. 40 à 42).

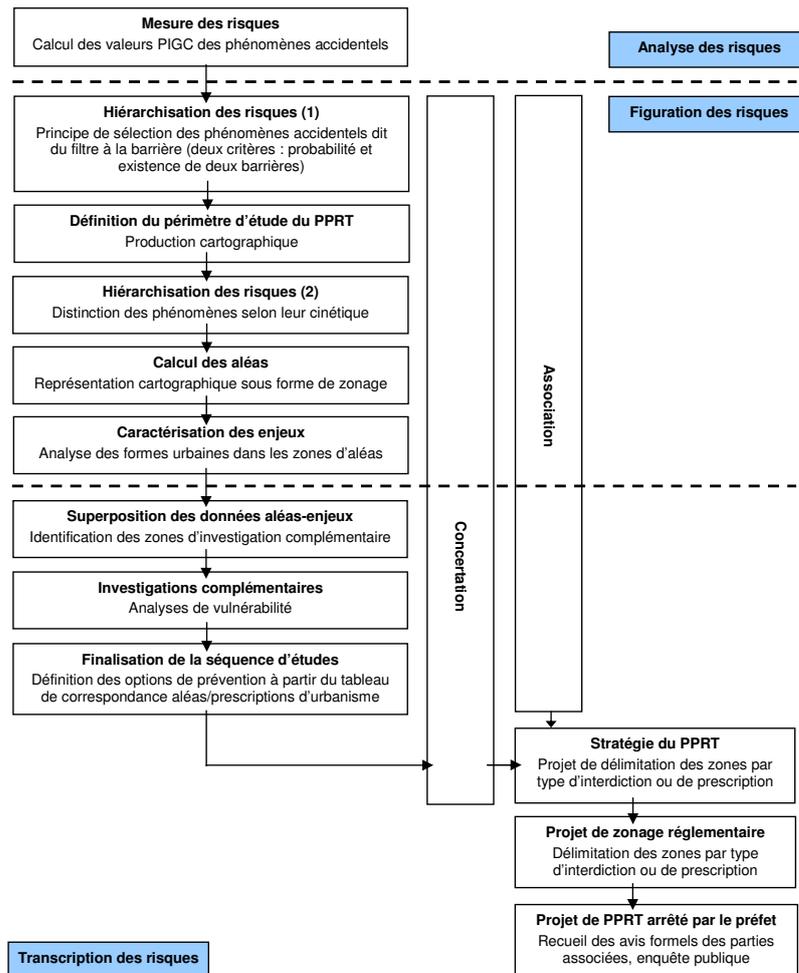


FIG. 2.1 – Les étapes de fabrication du PPRT (d'après guide PPRT d'octobre 2007)

les faits plutôt porté par les agents des DDT. Comme le dit cette inspectrice en charge des PPRT dans le Rhône, « les discussions avec les communes, ce n'est pas trop notre quotidien, c'est plutôt le domaine de nos collègues de la DDT ». Plus familiers des décisions concertées avec les collectivités locales, les anciens services départementaux de l'équipement sont de fait souvent intervenus pour mobiliser les élus locaux et techniciens municipaux dès l'étape d'identification et de mise en cartes des enjeux (cf. figure 2.1). Pour certains PPRT, cette mise à contribution est passée par la création de groupes de travail ou d'équipes projet intervenant en amont des réunions de POA et maintenus tout au long de la procédure, jusqu'à la mise en forme des règlements. Pour d'autres, peut-être plus nombreux, cette intégration s'est faite de façon plus discrète, par le biais d'échanges informels ou de réunions plus ponctuelles, organisées en tant que de besoin entre les POA. Mais dans tous les cas, les collectivités locales ont bien été associées à la préparation des décisions, soit pour fournir une partie des données entrant dans la fabrication des cartes d'enjeux, soit pour aider à la définition des diagnostics de vulnérabilité, soit pour travailler à l'écriture des règlements, soit pour contribuer à l'ensemble de ces tâches. Les PPRT pour lesquels la participation des élus et techniciens municipaux s'est limitée aux seules réunions de POA semblent en effet assez rares³. Mais si les observations de terrain montrent bien un investissement plus grand de ces acteurs tout au long de la démarche de prévention, leur intégration au « centre de décision » n'a pas été, là non plus, sans difficulté. Pour être pleinement reconnus dans ce nouveau rôle, il a en effet fallu qu'ils se conforment aux attentes des services instructeurs et témoignent au bout du compte de leur adhésion à la démarche PPRT. C'est ce que nous souhaitons montrer maintenant en nous focalisant sur le contexte du sud de l'agglomération lyonnaise puis en élargissant le point de vue à quelques autres situations.

2.1 L'association au concret : l'exemple des PPRT du sud de l'agglomération lyonnaise

Les trois PPRT du sud de Lyon sont une bonne illustration de ce nouveau format de travail qui accorde une place plus importante aux collectivités locales. Dans ce cas de figure, l'association prend forme dans un schéma d'organisation conçu comme un « édifice » à trois étages (cf. figure 2.2). Le niveau supérieur est formé des *comités d'association*, c'est-à-dire les assemblées réunissant les POA supposés contribuer aux décisions marquant les grandes étapes d'élaboration de chaque PPRT : la stabilisation des aléas, la présentation du zonage brut et l'acceptation du programme des investigations complémentaires⁴, la confirmation de la stratégie de réduction des risques et enfin, la validation du règlement. Pour les trois PPRT en question, ces comités réunissent en moyenne une trentaine de personnes : les directeurs d'établissement et/ou ingénieurs HSE des établissements à l'origine de la démarche de prévention, les élus (maires et/ou adjoints) des communes « impactées », le plus souvent accompagnés du ou des techniciens municipaux en charge du dossier, les agents des différents services du Grand Lyon concernés (parfois accompagnés de leurs élus de tutelle) et enfin, le préfet et les agents des services instructeurs (DREAL et DDT). Moins politique, le niveau intermédiaire est occupé par l'*équipe technique*, conçue comme le centre névralgique du dispositif, c'est-à-dire le lieu où s'élaborent les propositions qui doivent être validées par les POA. Plutôt destinés aux techniciens des services de l'État et des collectivités locales (communes et Grand Lyon), l'*équipe technique* et les *groupes thématiques* qui lui sont associés (GT habitat, activités économiques et infrastructures) sont rarement investis par les élus. Ils sont également peu fréquentés par les industriels, sauf quand les discussions ont des implications directes en termes financiers. Enfin, le niveau inférieur du dispositif comprend des *réunions bilatérales* qui ont vocation à maintenir un contact permanent entre les services instructeurs et les représentants élus et techniciens des communes pour évoquer les situations spécifiques à chaque localité⁵.

Conçu selon une vision pragmatique de la décision publique, ce schéma d'organisation est avant tout l'œuvre des agents de la DDT du Rhône qui ont assez naturellement transposé

³ Si on met à part, bien évidemment, les PPRT sans enjeux qui génèrent peu – voire pas du tout – de contraintes pour les collectivités locales et qui, dans ces conditions, n'ont aucun mal à s'élaborer sans elles.

⁴ Les investigations complémentaires sont des diagnostics visant à qualifier la vulnérabilité des bâtiments d'habitation et d'activité aux aléas qui les menacent d'une part, à estimer le coût de leur mise en sécurité par des travaux de renforcement et/ou la création d'une pièce de confinement d'autre part. Ces études doivent ensuite orienter la stratégie de réduction des risques du PPRT.

⁵ Depuis 2009, ces différents groupes de travail se sont réunis plus de quatre-vingt fois, soit près de deux réunions par mois.

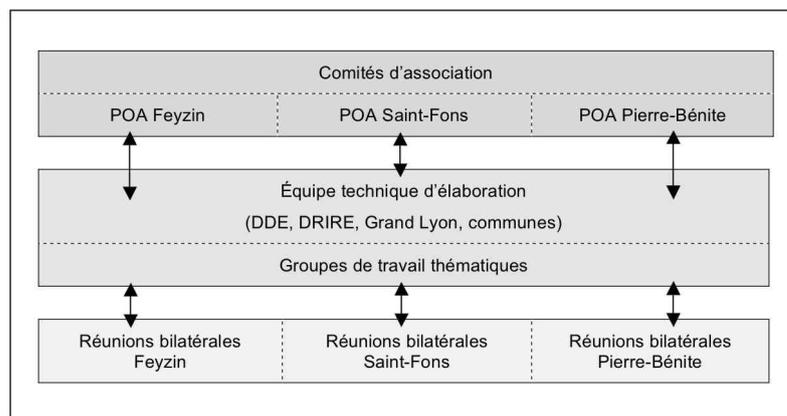


FIG. 2.2 – Le schéma d'organisation des PPRT de la vallée de la chimie au sud de Lyon

dans le champ du PPRT des savoir-faire acquis dans les domaines des risques naturels et de la planification. Ce que confirme cet inspecteur de la DREAL qui, à l'époque, défend une vision beaucoup plus techniciste de la décision⁶ :

“ Nous, on n'avait pas proposé que les choses se fassent de cette manière. C'est-à-dire qu'on proposait de rentrer tout de suite dans les réunions POA. Mais à l'examen, c'est quand même pas mal que les élus soient un peu plus associés que les autres. Parce que si on arrive à la réunion des POA avec un élu disant « Tout ce que vous me dites là, je ne veux pas en entendre parler », bon, ça compromet quand même beaucoup les choses.

Comme évoqué plus haut, ces pratiques collaboratives contreviennent aux habitudes des agents de la DREAL qui sont davantage portés sur les discussions avec les représentants industriels que sur les négociations avec les élus locaux. Beaucoup d'inspecteurs engagés dans les démarches PPRT ont d'ailleurs longtemps résisté à cette évolution jugée contraire à l'idée qu'ils se font de leur métier. Ce dont témoigne par exemple ce représentant de la profession en poste à la DGPR :

“ Il est clair que ça bousculait vingt-cinq ans d'habitudes. On a eu toutes les formes de réticence. Pour l'essentiel, c'était quand même des réticences de bonne foi du genre : « Je n'ai pas l'habitude de discuter avec ces gens-là. Je ne suis pas formé pour ça. Mon métier, c'est de lire une étude de dangers, d'être capable de dire s'il y a un risque ou non et de faire des cartes. Mon métier n'est pas d'aller négocier comme un marchand de tapis avec des élus pour savoir s'il faut ou non laisser un centre commercial se construire dans telle ou telle zone. ».

À l'usage, les inspecteurs finissent toutefois par constater que la confrontation avec les représentants des collectivités locales présente quelques avantages du point de vue de la décision. Elle permet tout d'abord de les préparer aux discussions en POA pour éviter d'inutiles réactions d'hostilité, voire un rejet complet de la procédure qui serait préjudiciable à la démarche de prévention. Elle constitue en même temps une réponse pragmatique au problème posé par la dispersion des informations nécessaires à l'élaboration des plans, notamment les données nécessaires à la figuration des enjeux que les communes ont plus de facilité à recenser et agréger. Supposé compenser les faiblesses des services de l'État sur le terrain de l'expertise territoriale, ce schéma d'organisation présente également l'avantage de satisfaire les attentes des élus locaux qui, depuis la mise en chantier des trois PPRT, ne cessent de revendiquer leur intégration aux études techniques, de manière à augmenter leur visibilité sur le travail des services instructeurs et le cas échéant, peser de façon opportuniste sur les orientations définies dans ce qu'ils envisagent comme le « cercle restreint de la décision ». Ainsi cette contribution du maire de Feyzin sur le site Internet de l'association Amaris :

⁶ L'opposition classique entre les modèles « techniciste » et « pragmatique » d'élaboration des décisions légitimes est très bien présentée dans un article consacré aux évolutions méthodologiques dans le domaine des risques naturels [Bayet 2000].

« Les communes ont des difficultés à être reconnues comme des interlocuteurs à part entière. En effet, les premières discussions ont lieu entre les industriels et l'État, ce sont elles qui fixent les « règles du jeu ». La procédure du PPRT n'intègre les communes qu'après la réalisation des études techniques et la définition des périmètres. Faute d'informations, elles se retrouvent en difficulté pour répondre aux questions des riverains. Il en résulte un climat d'incompréhension et d'angoisse chez les habitants qui ne se sentent pas défendus par leurs élus et qui va à l'encontre de l'appropriation d'une culture du risque⁷ »

Le format « groupe de travail » privilégié par la DDT du Rhône répond en partie à ces demandes de participation. Par cette invitation formelle à coopérer, les services instructeurs donnent en effet satisfaction aux élus locaux sur plusieurs points : ils leur ouvrent (au moins partiellement) le centre de décision où se définissent les « règles du jeu », ils reconnaissent (au moins implicitement) leur capacité à s'intégrer utilement aux discussions techniques (contribuant du même coup à leur spécialisation) et finalement, leur accordent ce statut « d'interlocuteur à part entière » qu'ils revendiquent. En contrepartie, la démarche coopérative permet aux services instructeurs d'identifier les désaccords à mesure qu'ils surgissent puis de mettre le collectif à l'épreuve dans la recherche de solutions ou de compromis acceptables par toutes les parties prenantes, favorisant ainsi le travail de décision des POA à toutes les étapes d'élaboration des plans. De ce point de vue, l'intégration des collectivités locales au processus de décision permet d'effacer progressivement tous les points de blocage possibles, tandis que le procédé de validation par étape produit des effets de cliquet qui empêchent de faire machine arrière et réduisent les possibilités de contestation à mesure que la démarche tend vers la mise en régleme nt et l'approbation des PPRT.

Le récit de la fabrication des PPRT de Pierre-Bénite et Feyzin, depuis leur prescription en 2009, illustre bien cet effet d'entraînement et de mobilisation que le dispositif d'association conçu par les services instructeurs produit sur les parties associées. Dans un premier temps, les travaux de l'équipe technique et des groupes thématiques conduisent l'ensemble des participants à s'accorder sur une définition commune des risques en présence et à se projeter collectivement dans des projets de PPRT considérés comme inacceptables. À l'époque, le nombre de logements, d'équipements publics et de bâtiments d'activité situés en zones d'aléas est en effet considérable tandis que les coûts associés⁸ se situent très au-delà de ce que pourraient supporter les trois financeurs potentiels que sont l'État, les collectivités locales et les industriels à l'origine du risque⁹. Mais le fait de refuser collectivement de tels PPRT contraint les parties associées à s'engager dans le même temps dans l'élaboration de projets alternatifs plus supportables politiquement, socialement et financièrement. Diverses pistes sont alors explorées de part et d'autres, qui se concrétisent courant 2012 par la définition de mesures supplémentaires et/ou complémentaires de réduction des risques à la source synonymes d'un allègement significatif des cartes d'aléas et d'une réduction mécanique du volume des mesures foncières et des travaux prescrits¹⁰. Élaborés collégialement et systématiquement discutés en équipe technique ou groupes thématiques, ces nouveaux projets de PPRT ont pour effet de rendre à nouveau pensable l'action publique et en même temps, de lier les parties prenantes à la démarche de prévention. Chacune ayant contribué à la redéfinition de la stratégie de réduction des risques¹¹, aucune ne peut se désengager sans risquer de se mettre hors la loi en faisant échec à l'action publique. L'issue du processus étant acquise dans ces conditions, la dernière phase d'élaboration du PPRT peut donc s'enclencher pour conduire aux ultimes arbitrages,

⁷ D'après le site Internet d'Amaris (consultation du 24 janvier 2012).

⁸ Ces coûts associés correspondent au financement des mesures foncières (expropriations et délaissements) et des travaux nécessaires pour mettre en sécurité l'ensemble des enjeux vulnérables.

⁹ À Pierre-Bénite par exemple, plus de 3000 logements sont alors concernés, dont 820 potentiellement visés par des mesures foncières, pour un coût total estimé à 300 millions d'euros (400 millions d'euros en comptant le déplacement des équipements publics les plus exposés). À Feyzin, la situation n'est pas moins critique : près de 5000 habitations se trouvent en zones d'aléas, nécessitant là encore des financements de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros (sans compter les coûts liés aux possibles délaissements de dizaines d'activités).

¹⁰ Dans les deux cas, la modification de la carte des aléas produit des effets radicaux : à Pierre-Bénite, elle fait disparaître la totalité des mesures foncières pour ne laisser que des travaux prescrits ou recommandés, tandis qu'à Feyzin le nombre de logements potentiellement visés par des mesures foncières passe de près de 300 à 64, réduisant la facture aux environs de 20 millions d'euros.

¹¹ Y compris les collectivités locales qui, dans le cadre du financement tripartite, participent aux tractations visant à distinguer les mesures supplémentaires des mesures complémentaires et répartir les coûts correspondants. À Feyzin, le maire a également poussé le CLIC à financer une expertise complémentaire qui a conduit à légitimer des possibilités de réduction des risques à la source que les services de l'État et l'industriel s'étaient refusés à envisager jusque-là [Martinais 2012].

concernant la délimitation des zones où les travaux seront prescrits et celles où ils ne seront que recommandés, la définition des mesures de maîtrise de l'urbanisation future et le devenir des activités les plus exposées. Ces sujets restant malgré tout potentiellement conflictuels, le dispositif d'association est à nouveau mis à contribution pour faire en sorte que les POA examinent une fois de plus les détails pratiques de décisions dont la légitimité, sur le principe, ne pourra plus être contestée par quiconque.

En revisitant ces différentes séquences d'élaboration des PPRT du sud de l'agglomération lyonnaise, on voit bien comment le dispositif d'association conçu par les services instructeurs contribue peu à peu à l'alignement de l'ensemble des participants sur une stratégie commune de réduction des risques à la source socialement et politiquement acceptable. L'examen de ce processus de décision montre également comment l'engagement des parties associées se renforce à mesure que les problèmes trouvent leurs solutions et que la procédure tend vers la mise en règlement. Cette propriété de la démarche collaborative n'est cependant pas uniquement le fait des PPRT du sud de l'agglomération lyonnaise. Elle vaut également dans de nombreuses autres situations que nous avons pu observer.

2.2 L'association facteur d'appropriation du PPRT

L'analyse comparée d'une vingtaine de procédures d'élaboration dans différents contextes permet de constater l'extrême variété des dispositifs d'association définis localement par les services instructeurs. S'il n'existe pas de modèle unique, on observe toutefois que la forme donnée aux collaborations avec les collectivités locales dépend de plusieurs paramètres. Elle est bien évidemment fonction de la capacité des services instructeurs à installer de telles relations avec les élus locaux ce qui, on l'a vu, n'est jamais complètement donné à l'avance (notamment du côté de la DREAL). La complexité du PPRT et ses impacts potentiels sur le développement local comptent également beaucoup : une démarche de prévention sans enjeu n'est évidemment pas de nature à intéresser et mobiliser les collectivités locales. Enfin, les attentes vis-à-vis des PPRT peuvent être très variables et conditionner, là aussi, l'engagement des élus locaux dans une démarche concertée avec les services de l'État. Un agent de la DGPR ayant suivi une grande partie du programme PPRT témoigne ainsi des différents styles rencontrés localement et des implications multiples en termes d'association :

« Il y a en gros trois types d'élus. Il y a d'abord les élus ruraux, qui rendent service à leur population, qui ne prétendent pas s'y connaître en risques technos, qui font confiance à l'État et restent dans une certaine tradition républicaine. Avec ceux-là, ça coule tout seul. Il y a plein de PPRT qui ont coulé tout seul comme ça. À l'opposé, on a des élus qui sont beaucoup plus délicats à gérer. Ce sont plutôt des élus qui n'y connaissent pas grand-chose en risques technologiques au début, mais qui n'ont pas forcément cherché à monter en puissance. Dès le début, ils se sont dits que le PPRT serait une affaire de négociation et de rapport de force. Ils sont plutôt dans l'idée qu'il faut zéro contrainte pour leur commune, qu'il n'y a qu'à faire partir le site industriel ou faire réduire les risques à tout crin. Du coup, ils ne sont pas dans une attitude de dialogue ni dans une attitude de confiance spontanée, le plus souvent par visée stratégique. Troisième catégorie : ce sont les élus qui sont d'accord pour discuter, pour prendre des contraintes et qui cherchent à monter en puissance techniquement pour rendre un avis. Ce sont des élus extrêmement responsables qui, à mon avis, n'y connaissent pas grand-chose en risques technos avant l'arrivée des PPRT mais qui ne sont jamais arrivés avec des préjugés ou avec des positions dures. Dès le début ils ont dit : « Expliquez-moi. Laissez-moi monter en puissance ». Ils se sont formés, ils ont très tôt voulu participer aux réunions techniques. Ils nous ont posé plein de questions. Je pense que c'est une bonne surprise pour nos DREAL de découvrir qu'il y a des élus avec qui on peut avoir des discussions intéressantes et qui parfois les amènent eux-mêmes à reconsidérer un certain nombre de choses qu'ils avaient faites.

En matière d'association, les situations locales sont donc très contrastées : certains PPRT très ouverts donnent lieu à de nombreux échanges dès le début de la procédure quand d'autres restent fermés beaucoup plus longtemps, réduisant les échanges au strict minimum. On n'observe cependant pas de cas de fermeture totale. Même les PPRT les moins concertés finissent toujours par associer les collectivités locales à la mise en forme des règlements, dans la mesure où la stratégie de réduction des risques ne peut se concevoir en dehors de toute connaissance des projets d'urbanisation et de développement des communes concernées. Le PPRT des Dépôts de Pétrole Côtier (DPC) à Caen fait partie de ces plans qui tardent à faire participer les représentants des collectivités locales. Informés mais peu sollicités jusqu'à l'élaboration du zonage brut, les représentants des trois communes visées par le zonage

réglementaire (Caen, Mondeville et Hérouville Saint-Clair) doivent en effet attendre la troisième réunion des POA (soit presque deux ans après la prescription du plan) pour être réellement mis à contribution par les services instructeurs. Six scénarios de réduction des risques préparés à l'avance leur sont alors présentés (cf. figure 2.3) avec la consigne d'indiquer leur préférence, voire de proposer, « s'ils le souhaitent », « des limites de zones différentes, qui prennent en compte leurs souhaits d'urbanisation¹² ». Pris au dépourvu par cette demande impossible à satisfaire dans l'instant¹³, les représentants des trois communes obtiennent finalement d'exporter cette discussion dans le cadre de réunions techniques associant les deux parties. Six mois de travail conjoint et plusieurs rencontres sont alors nécessaires pour faire émerger un septième scénario permettant de concilier le projet de réduction des risques porté par les services de l'État avec les perspectives d'urbanisation et de renouvellement urbain des collectivités locales (cf. figure 2.4).

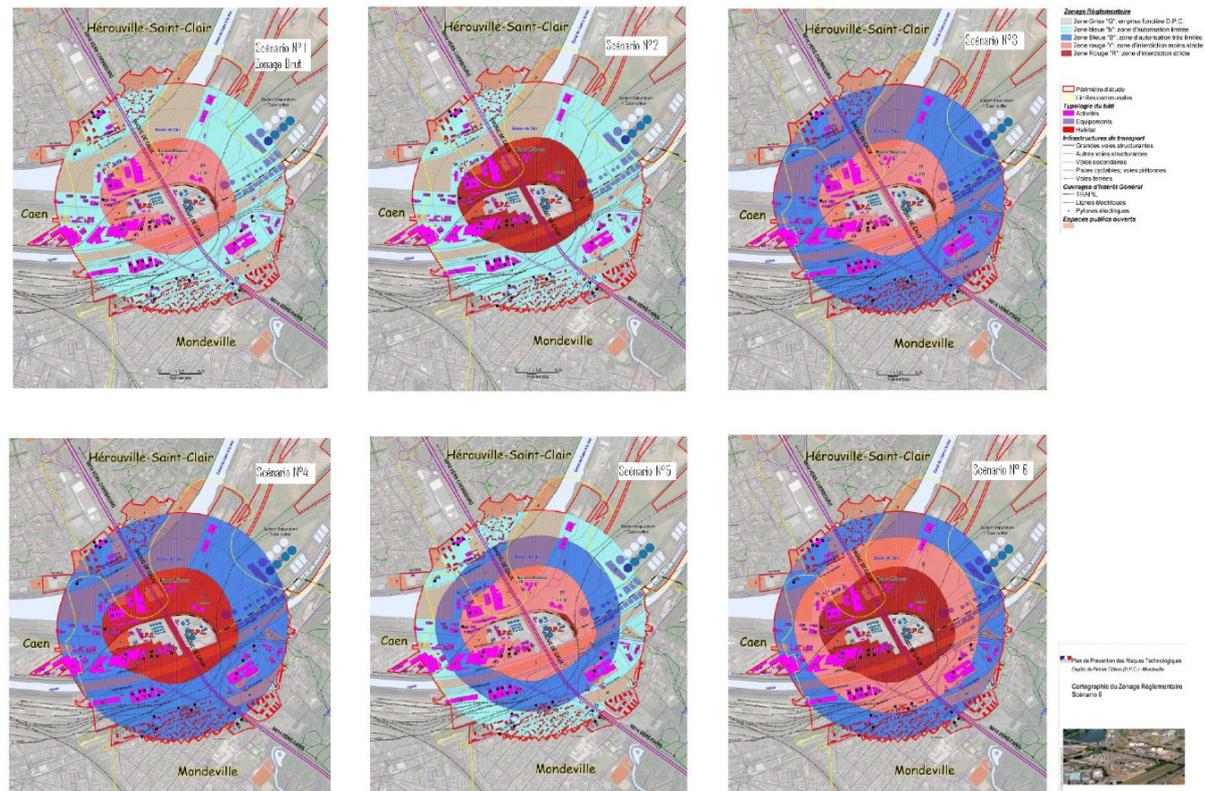


FIG. 2.3 – Les six scénarios de zonages réglementaires présentés aux POA du PPRT de DPC à Caen en novembre 2012 (source : DREAL Basse-Normandie)

Retravaillé en détail, le nouveau zonage fait apparaître trois zones bleues distinctes qui assurent des possibilités de développement urbain (à l'exception des ERP difficilement évacuables), mais sans augmenter le nombre de personnes exposées aux risques sur la totalité de la zone. Comme l'explique un représentant de l'État lors de la réunion des POA destinée à valider ce découpage, l'accroissement de fréquentation engendré par les projets d'habitat et d'activité prévus en zone b3 est compensé par des restrictions de développement très fortes en zone b1 et plus modérées en zone b2 :

“ La zone b1 correspond aux limites de la presqu'île et s'avère plus contraignante, car autoriser la construction d'habitations aurait conduit à générer des déplacements pour les habitants et donc des expositions supplémentaires. Pour la zone b2, les contraintes ont été assouplies en termes d'implantation d'activités économiques ou de construction d'habitations ; un développement modéré reste

¹² D'après le compte rendu de la réunion d'association du 22 novembre 2012. En ligne : <http://www.basse-normandie.developpement-durable.gouv.fr/dpc-mondeville-14-a466.html> (consultation du 20 octobre 2014).

¹³ Notamment parce qu'elle oblige les élus locaux à se concerter pour établir une position commune qui tienne compte de leurs programmes respectifs d'urbanisation et d'un projet commun d'aménagement de la Presqu'île qui va à l'encontre de la logique sécuritaire du PPRT.

possible. Enfin, la zone b3 correspond à une zone de renouvellement urbain caractérisée par des projets spécifiques. En l'occurrence, Hérouville est maintenant très peu concernée. Le périmètre exposé comprend le chemin de halage, sur la trame verte et bleue du SCOT, ainsi que quelques habitations en limite. Celles-ci pourront se développer de façon modérée, avec des abris de jardin par exemple. Par ailleurs, le règlement des zones b permet tout de même le développement et l'aménagement des infrastructures de déplacement comme la piste cyclable située le long du canal¹⁴.

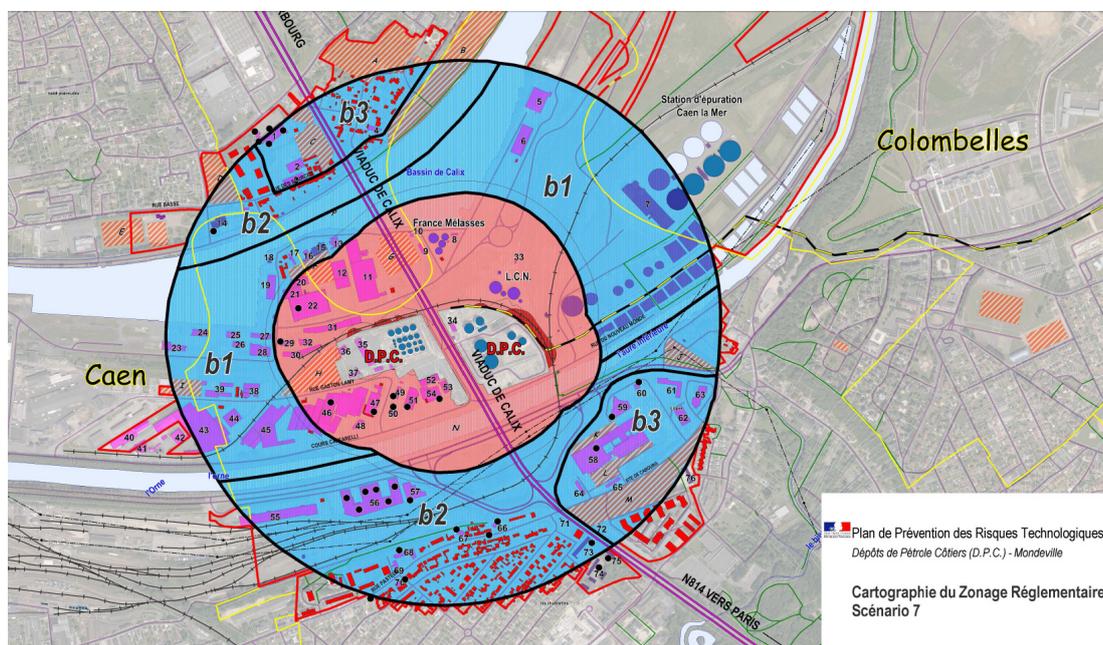


FIG. 2.4 – Le scénario de zonages réglementaires défini après concertation, présenté aux POA du PPRT de DPC à Caen en juin 2013 (source : DREAL Basse-Normandie)

Dans le cas du PPRT DPC de Caen, le dispositif d'association conçu en cours de route par les services instructeurs est loin d'être aussi sophistiqué que dans le cas Lyonnais. Les réunions techniques qui président au final à l'élaboration du zonage réglementaire¹⁵ ont un caractère beaucoup plus informel que les groupes de travail animés par la DDT du Rhône et la DREAL Rhône-Alpes, mais la visée est à peu près la même dans les deux situations : il s'agit de pacifier les relations, d'anticiper les conflits d'intérêts, de réduire les oppositions qui sourdent en réunions de POA, de faire accepter les finalités de la démarche et par la même occasion, de commencer à organiser le transfert de la charge de prévention vers les collectivités locales. Les deux exemples le montrent très bien chacun à leur manière, la machinerie politico-administrative qui concourt à l'élaboration des PPRT ne se contente pas de fabriquer des cartes, des mesures de protection, des diagnostics de vulnérabilité et des estimations financières ; elle participe en même temps au repérage et au règlement des désaccords et, dans ces conditions, à la réduction des possibilités d'affrontement par la recherche de compromis techniques acceptables par toutes les parties. Les collectivités locales acceptent ainsi d'ajuster leurs perspectives de développement aux objectifs des PPRT. En retour, les services instructeurs peuvent tenir compte de la situation de chaque commune au regard des contraintes subies pour positionner leurs attentes en matière de prévention. Ces espaces de travail collaboratifs forment alors autant de dispositifs de transaction qui, en même temps qu'ils neutralisent les conflits, renforcent l'engagement des parties prenantes et leur adhésion à la démarche d'élaboration des PPRT. Ce dont témoignent toutes ces municipalités qui, pour faciliter l'approbation ou l'exécution des plans, ont pris l'initiative d'engager des études de faisabilité visant à définir des mesures supplémentaires susceptibles de réduire les risques et limiter les surfaces des zones les plus fortement impactées (Strasbourg), ont persuadé les industriels de participer à la construction

¹⁴ Compte rendu de la réunion d'association du 21 novembre 2013. En ligne : <http://www.basse-normandie.developpement-durable.gouv.fr/dpc-mondeville-14-a466.html> (consultation du 20 octobre 2014).

¹⁵ Qui sera à nouveau modifié suite à une réduction des zones d'aléas liée à la décision, fin 2013, de retenir plusieurs mesures complémentaires de réduction des risques proposées par l'exploitant des dépôts.

d'ouvrages protecteurs (Bassens), ont proposé d'étendre le droit de délaissement au-delà des secteurs réglementaires pour satisfaire des attentes de riverains (La Rochelle) ou se sont engagées à prendre en charge les travaux de confortement chez les riverains au-delà de leur contribution attendue (Lanester, Donges et bien d'autres encore).

La délégation à l'acteur communal et intercommunal

Ces quelques exemples, choisis parmi beaucoup d'autres possibles, montrent comment l'acteur communal et intercommunal est progressivement investi dans le champ du PPRT pour contribuer avec les services de l'État et les industriels à l'identification des multiples problèmes qui se présentent « en cours de route » (coûts induits par les mesures foncières, devenir des activités économiques voisines des installations à risques, importance des travaux de protection à prescrire aux riverains, etc.), puis à la recherche de solutions concrètes susceptibles de rendre ces mesures socialement et politiquement acceptables (c'est-à-dire applicables). Par cette stratégie de l'accommodation¹, les services de l'État ne se contentent donc pas de faire participer les collectivités locales à l'élaboration du PPRT afin de tendre vers des décisions partagées, ils travaillent en même temps à leur transformation en les incitant à troquer leur ancien statut d'exécutants plus ou moins frondeurs contre une posture plus active de soutien à la politique de prévention des risques industriels.

À mesure que les plans prennent forme, on voit d'ailleurs la plupart des représentants des communes et intercommunalités lentement évoluer, passant d'abord du consentement peu enthousiaste au stade de l'acceptation résignée, puis à une certaine forme d'adhésion qui les conduit au bout du compte à s'engager de façon volontaire dans la finalisation des règlements tout en se préparant à leur exécution. Lors du dernier atelier Amaris, le maire de Gonfreville-l'Orcher disait ainsi son enthousiasme de contribuer en tant qu' élu à l'exécution de ce programme d'action publique, certes très contraignant pour les collectivités locales mais malgré tout passionnant à traduire en actes sur le terrain². De la même manière, le président de l'association se félicite aujourd'hui d'entrer dans la phase de réalisation des plans qu'il juge nettement plus intéressante que toutes celles qui ont précédé : « C'est plus constructif que d'attendre des mois et des mois que les circulaires sortent, que les études de dangers soient faites, en ayant de visibilité sur rien ! »

Depuis peu, la délégation d'une partie des tâches liées à l'approbation des plans participe également de ce processus d'appropriation de la démarche de prévention par les collectivités locales. Encouragé au plan national par les services ministériels et au niveau local par les services instructeurs, ce transfert de la charge du PPRT sur les acteurs destinés à porter les actions de mise en œuvre peut suivre plusieurs voies parallèles : l'écriture des règlements en fin de procédure, l'établissement des conventions pour l'exécution des mesures foncières, l'organisation de réunions d'information au moment de l'enquête publique ou bien encore, la préparation et l'accompagnement des riverains à la réalisation des travaux de protection. Ces dernières années, les efforts consentis par les élus locaux pour obtenir la révision des règles de financement des travaux de protection prescrits chez les riverains ont aussi beaucoup joué dans leur adhésion progressive au programme PPRT et plus largement, dans l'apprentissage de leur nouveau rôle en matière de prévention des risques industriels.

¹ La stratégie de l'accommodation désigne les conduites de coopération préalables à la mise en œuvre des politiques grâce auxquelles les autorités réglementaires atténuent les phénomènes d'incertitude, c'est-à-dire anticipent les réactions des futurs assujettis en vue de les mettre sous contrôle [Padioleau 1982].

² Actes de l'atelier d'Amaris du 5 novembre 2013, p. 53. Ce document est consultable en ligne, sur le site de l'association : http://www.amaris-villes.org/SERVER/upload/ckeditor/files/ACTES-ATELIER_AMARIS-BD.pdf (consultation du 21 octobre 2014).

3.1 Des élus locaux en première ligne pour faire modifier la loi

Dans sa première version, la règle du financement des travaux prescrits par les PPRT est loin d'être favorable aux riverains. L'article 34 de la loi de 2003 prévoit bien une aide sous forme de crédit d'impôt, mais la restreint à 15% des dépenses engagées (plafonnées à 5 000 € pour une personne seule et 10 000 € pour un couple), laissant le reste de la facture à la charge exclusive des propriétaires visés par cette obligation. Du côté des élus locaux, dont certains sont directement confrontés aux protestations parfois virulentes des riverains³, cette règle de financement fait naturellement l'unanimité contre elle. Dès 2008, plusieurs communes décident d'ailleurs d'adhérer à Amaris en soutien à ces habitants contestataires, tandis que l'association fait de la réévaluation du crédit d'impôt son objectif prioritaire et le motif d'interventions répétées dans les cercles ministériels, gouvernementaux et parlementaires auxquels elle accède via ses réseaux politiques. À sa création, l'instance de suivi fait également écho à ces revendications éditaires qui remontent en continu des sites où les PPRT génèrent de gros volumes de travaux prescrits⁴. La DGPR, qui a déjà échoué à plusieurs reprises dans ses tentatives de révision de la loi (du fait notamment de l'opposition systématique du ministère du budget à ses demandes d'augmentation de la contribution financière de l'État), propose alors à ses partenaires d'unir leur force pour tenter à nouveau, mais cette fois collectivement, de faire changer la règle du financement des travaux prescrits. Le chef du bureau des risques de l'époque explique :

“ En instance de suivi, on est tombés d'accord sur le fait qu'on voulait tous aller dans la même direction. C'était normal ! Le ministère du budget (c'était le principal obstacle à l'époque) n'était pas parmi nous et on aimait tous les PPRT, donc... Fatalement, on s'est dit qu'il fallait qu'on soit tous à la manœuvre.

Les discussions engagées en instance de suivi et prolongées lors des tables rondes sur les risques industriels organisées par le ministère de l'écologie dans le cadre du Grenelle de l'environnement [Le Noan 2010] permettent de définir l'objectif commun : porter le taux du crédit d'impôt de 15% à 50% des dépenses en augmentant le plafond à 30 000 euros dans tous les cas (au lieu de 5 ou 10 000 euros)⁵. La stratégie, quant à elle, est des plus rudimentaires : il s'agit, sur la base de cet accord, d'intervenir auprès des parlementaires amis pour les inviter à déposer et voter des amendements rectificatifs à la loi de finances encadrant l'utilisation des crédits d'impôt. Mobilisés par le biais d'Amaris, les élus locaux sont alors invités à monter en première ligne, à activer leurs réseaux et à faire feu de tout bois pour tenter d'intéresser un maximum de députés et sénateurs. Le chef du bureau des risques de l'époque poursuit :

“ Amaris était chargée d'aller parler aux parlementaires. C'était encore les débuts d'Amaris version moderne donc ils n'avaient pas encore beaucoup de réseau chez les parlementaires quand même. FNE devait aller voir ses parlementaires, sauf qu'à ce moment-là, c'était un gouvernement de droite et les élus écologistes, évidemment, étaient plutôt dans l'opposition. Les amendements écologistes n'avaient donc pas un poids énorme. Le MEDEF, enfin l'UIC et l'UFIP, était chargé d'aller voir les élus qui sont généralement un peu mieux positionnés par rapport à une majorité présidentielle UMP. Chacun devait faire son propre lobbying et nous, on devait faire notre lobbying auprès du cabinet et du ministère du budget pour pousser tout cela tous ensemble.

Peu concluante lors de l'examen de la loi de finances 2010, la stratégie se révèle en revanche payante quelques mois plus tard à l'occasion du vote de la loi dite « Grenelle 2⁶ », utilisée comme véhicule de la modification législative souhaitée par le collectif des parties prenantes agissant en soutien du ministère de l'écologie. Mais la « chasse aux niches fiscales » engagée par le gouvernement Fillon durant l'été 2010 permet au ministère du budget de reprendre

³ Les habitants visés par les travaux prescrits dénoncent en général le caractère injuste de cette disposition, c'est-à-dire l'obligation qui leur est faite de payer de leurs propres deniers pour se protéger d'un risque qui relève de l'entière responsabilité de l'industriel à l'origine du PPRT. Bien souvent, ce sentiment d'injustice est renforcé par le fait que l'industriel en question fait partie d'un groupe dont les bénéfices annuels permettraient d'absorber sans aucune difficulté le coût de ces travaux de protection.

⁴ D'après les estimations de la DGPR, environ deux tiers des PPRT approuvés et en cours d'élaboration génèrent de telles prescriptions.

⁵ L'accord, qui figure parmi les 33 propositions issues des tables rondes risques industriels, prévoit également d'étendre le crédit d'impôt aux propriétaires bailleurs, de pouvoir mobiliser les prêts à taux zéro pour effectuer les travaux dans le cadre du Grenelle de l'environnement et de pouvoir prendre en compte le financement des travaux prescrits dans le cadre des opérations programmées de l'habitat.

⁶ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

l'avantage sur son homologue de l'écologie pour ramener, via la loi de finances 2011, le taux crédit d'impôt à 30% en rétablissant le plafond à 5 000 euros pour une personne seule et 10 000 euros pour un couple. Un responsable de la DGPR raconte cette péripétie non anticipée par ses services :

« Évidemment, comme on a été pris par surprise par le ministère du budget, on a découvert le pot aux roses le jour où ça a été déposé à l'Assemblée nationale. Donc on n'a pas eu le temps de se mobiliser et on a perdu. Mais comme Amaris était un peu montée en puissance depuis la fois précédente, on a réussi à rattraper partiellement le coup au Sénat. Donc le crédit d'impôt a joué au yo-yo pendant toute l'année : avec la loi Grenelle en juillet, il est monté. Au moment du passage à l'Assemblée nationale en septembre-octobre, il est descendu au niveau le plus bas et à l'arrivée, on a trouvé une position de compromis qui est le résultat final, loi de finances 2011. L'avantage pour nous, c'est que le mouvement était lancé. Parce qu'à partir du moment où un crédit d'impôt commence à être rectifié deux ou trois fois, les parlementaires prennent l'habitude. Ils savent qu'à chaque loi de finances, il faudra retoucher le machin. La mode était prise.

L'enjeu pour les défenseurs du crédit d'impôt consiste alors à ne pas fléchir et à maintenir une pression constante sur le gouvernement et les parlementaires en espérant, dès la prochaine loi de finances, retourner la situation à leur avantage. Le collectif est donc à nouveau mis à contribution, notamment Amaris et ses adhérents qui sont invités à remonter en première ligne pour s'indigner publiquement du sort réservé aux riverains des sites à risques. Ainsi cet extrait d'une interview publiée, comme beaucoup d'autres au même moment, dans la presse spécialisée :

« C'est le droit à se protéger pour les populations vivant dans des zones exposées aux risques industriels qui est ici sérieusement remis en question, au prétexte d'assainir les finances publiques — objectif louable s'il en est ! — et de supprimer certains avantages fiscaux ! Comme si l'on pouvait en l'espèce parler d'avantages fiscaux quand on pense à ces foyers modestes, vivant dans le périmètre d'entreprises classées Seveso, s'indigne Amaris⁷.

Les comptes rendus de l'instance de suivi enregistrent également le « désarroi » et le « désappointement » des collectivités locales qui, pour protester contre la décision du gouvernement et des parlementaires, annoncent leur retrait du projet de convention en cours de finalisation avec les industriels⁸, subordonnent leur retour dans ce projet à la restitution du crédit d'impôt à son niveau post-loi Grenelle 2 (soit 40%) et demandent par ailleurs que toute approbation de PPRT soit suspendue tant qu'elles n'auront pas obtenu satisfaction⁹. Enfin, une journée d'action nationale intitulée « cette commune n'est pas une niche fiscale » est organisée au moment où s'annonce la préparation du vote de la loi de finances 2012. En invitant les élus locaux à déployer des banderoles un peu partout en France (cf. figure 3.1), Amaris se propose de rappeler aux parlementaires s'appêtant à examiner le texte « l'intolérable situation d'injustice subie par les habitants situés en zone Seveso » et « la nécessité d'augmenter la prise en charge par l'État des travaux de protection auxquels sont contraints ces riverains¹⁰ ». Par cette action d'envergure, il s'agit également de donner de la consistance au mouvement de protestation des collectivités locales, de façon à déplacer le rapport de force dans un sens favorable aux membres de l'instance de suivi qui devront défendre l'augmentation du crédit d'impôt à 40% devant le ministère du budget et les services du Premier ministre lors de la préparation du projet de loi.

Malgré le dépôt de plusieurs amendements visant une hausse du crédit d'impôt, y compris par des députés de la majorité de l'époque, l'issue du processus parlementaire ne donne que partiellement satisfaction aux membres de l'instance de suivi avec un taux maintenu à 30% et

⁷ Article publié le 6 décembre 2012 sur le site d'informations *Actualités news Environnement*. En ligne : <http://www.actualites-news-environnement.com/24629-Sites-SEVESO-veritable-scandale-gouvernement.html> (consultation du 21 octobre 2014).

⁸ Ce projet de convention préparé par Amaris, l'UIC et l'UFIP, vise à couvrir la quasi-totalité du financement des travaux prescrits en complément du crédit d'impôt prévu par la loi.

⁹ D'après le compte rendu de la réunion du 24 novembre 2011 de l'instance nationale de suivi des PPRT (source DGPR).

¹⁰ D'après le compte rendu de cette journée du 21 octobre 2011 publié sur le site Internet de l'association. En ligne : <http://www.amaris-villes.org/actualites-agenda/actualites/58-boussens-chalampe-donges-feyzin-gennes-gonfreville-l-orche-issou> (consultation du 21 octobre 2014).



FIG. 3.1 – Des élus manifestant contre la loi de finances 2011 (source : Amaris)

un plafond relevé à 10 000 euros pour une personne seule et 20 000 euros pour un couple (au lieu de 5 et 10 000 euros). Tendant vers l'objectif visé, mais ne l'ayant pas encore complètement atteint, ces derniers sont malgré tout encouragés à poursuivre leur effort un an de plus, en espérant bien toucher au but pour la loi de finances 2012. D'autant que pour ce troisième passage au Parlement, les membres de l'instance de suivi ont deux nouveaux atouts en main : l'alternance qui a conduit quelques élus d'Amaris, dont son président, à faire leur entrée à l'Assemblée nationale ; la montée des contestations riveraines un peu partout en France qui renforce l'engagement des collectivités locales dans ce combat et permet d'enrôler de nouveaux parlementaires parmi les députés et sénateurs directement touchés par ce problème dans leur circonscription ou leur commune. Un des représentants de l'administration à l'instance de suivi explique comment la combinaison de ces deux facteurs a pu jouer en faveur du crédit d'impôt :

“ Une fois qu'on avait tous ces députés, c'était beaucoup plus facile. Pour nous, pour le cabinet. Parce que quand on dit : « Attendez, il y a un maire qui est très important et ça semble très important », bon le cabinet nous écoute avec politesse mais ça s'arrête là. Lorsqu'on dit : « Il est député », alors là d'un coup l'attention grandit. Et si en plus il est député de la majorité présidentielle, alors là, ça facilite carrément les ouvertures. On a pu accélérer beaucoup de choses à partir de 2012, par le simple fait que le président d'Amaris et quelques autres ont été élus députés. Ça nous a énormément servi. Et ça leur a servi aussi. C'était très net pour le crédit d'impôt par exemple ! Une fois à l'Assemblée, le président d'Amaris a passé son temps à écrire des courriers et à passer des coups de fil. Il voyait beaucoup de ses collègues. De notre côté, on a rencontré d'autres députés, d'autres sénateurs, on a refait un petit lobbying auprès de la commission des finances. Il y a Philippe Marini qui est très impliqué à la commission des finances et qui a un PPRT compliqué en Picardie. On lui a dit : « Vous voyez bien comment ça passe ? » Certains députés-maires commençaient aussi à avoir des riverains qui râlaient à droite, à gauche, parce que la fronde montait. On s'est posé la question en instance de suivi et on s'est dit : « Laissons monter la fronde. À la limite, n'envoyons pas de message trop apaisant trop tôt. Laissons monter la fronde parce que les élus qui sont à la fois parlementaires et maires vont embrayer plus fort ». Et quand on s'est représenté le coup d'après, pour la loi de finances 2013, l'apport politique était là. On a réussi à faire passer beaucoup de choses.

Une fois la majorité parlementaire acquise au projet des défenseurs du crédit d'impôt, le reste n'est plus que formalité. Sans surprise, le taux est remonté de 30 à 40% des dépenses engagées par les riverains, plafonnées à 10 000 euros pour une personne seule et 20 000 euros pour un couple. Le projet visant à inscrire dans la loi la prise en charge complémentaire des collectivités locales et des industriels¹¹ est quant à lui renvoyé au vote de la loi de finances 2013, mais l'amendement correspondant ne sera pas adopté. C'est la loi dite DDADUE¹² de juillet 2013 qui s'en chargera.

¹¹ En discussion depuis le vote de la loi Grenelle 2, l'accord entre Amaris, l'UIC et l'UFIP est signé par les trois parties le 21 mars 2012, une fois le taux du crédit d'impôt stabilisé à 40%. Cet accord vaut engagement des collectivités locales et des industriels à financer chacun 25% des travaux prescrits par les PPRT.

¹² Loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable.

Cette bataille du crédit d'impôt, menée par les membres de l'instance de suivi depuis 2008, est exemplaire de ce principe de délégation propre à la démarche PPRT qui contribue à la transformation de l'acteur communal et intercommunal. Elle montre comment la mise en œuvre du programme PPRT, parce qu'il nécessite de cumuler des ressources variées, conduit les services de l'État à confier certaines tâches aux élus locaux et à leur représentants nationaux et comment le fait de s'acquitter de ces tâches conduit ces acteurs à prendre progressivement position dans le champ du PPRT pour finir par faire corps avec la démarche au point de la défendre plusieurs années durant aux côtés de l'administration dans la plupart des instances où se joue le devenir de cette politique publique. À travers le récit de ce combat et des engagements respectifs, on voit aussi que la distribution ancienne des rôles, avec des services de l'État seuls aux commandes et des collectivités locales cantonnées aux fonctions d'exécution, n'est plus opérante : même si les hiérarchies entre ces acteurs sont globalement maintenues, les communes et intercommunalités sont désormais beaucoup plus investies dans le portage de cette politique publique et la définition de ses conditions de mise en œuvre. L'intégration de leurs représentants à l'instance de suivi y a largement contribué au niveau national. La finalisation des PPRT et l'entrée progressive dans leur mise en œuvre y contribuent également au plan local. Ce qu'illustre par exemple le travail collectif de rédaction du règlement des trois PPRT du sud de l'agglomération lyonnaise.

3.2 Des agents territoriaux en première ligne dans l'écriture des règlements

Même s'il constitue pour le moment une exception à l'échelle nationale, l'atelier d'écriture mis en place par les services instructeurs des PPRT du sud de Lyon pour mettre en forme le règlement consacré à la maîtrise de l'urbanisation future montre bien comment s'effectue ce transfert de charge vers les services techniques des collectivités locales et comment cette délégation conduit à les préparer aux opérations de mise en œuvre tout en garantissant l'applicabilité des PPRT. Cet atelier d'écriture procède en plusieurs étapes. Après avoir élaboré une proposition de découpage en fonction de la distribution spatiale des aléas et la nature des enjeux exposés¹³ (cf. figure 3.2) et esquissé les grandes lignes d'un projet de règlement par zone (par adaptation des directives du guide PPRT), les services instructeurs organisent un premier round de réunions bilatérales avec les techniciens des communes concernées afin de valider le découpage proposé et surtout, détailler de façon conjointe les orientations réglementaires de chaque zone. L'objectif de cette première confrontation est d'ajuster les interdictions formulées par le PPRT (qui sont définies par niveau d'aléas) aux spécificités des différents types de zonages (en termes d'enjeux) et aux perspectives qu'elles offrent en termes d'urbanisation, d'implantation d'équipements, d'usages, etc. (urbanisables ou pas, etc.). Un agent de la DDT du Rhône détaille le principe de ce travail collaboratif :

“ On est parti d'une carte blanche avec uniquement le zonage brut. On a travaillé en séances avec eux pour foncer certaines zones, afficher avec eux les vocations de chaque zone particulière. Ça a été un travail en bilatéral. Ensuite on a restitué ce travail lors de trois réunions d'équipe technique en septembre et octobre 2012. On a restitué deux fois en équipe technique et une fois en équipe technique élargie avec les exploitants. Suite à ces réunions, on a recueilli leurs observations, ils en ont fait d'ailleurs un certain nombre par écrit. On a compilé tout cela dans un tableau en indiquant notre proposition de départ, la réponse des collectivités et ensuite plus ou moins la conclusion, là où on pouvait aller, les propositions des collectivités qu'on pouvait retenir et celles sur lesquelles il y avait un blocage manifeste ou des questions supplémentaires à traiter. Il y a eu un certain nombre d'échanges ensuite avec les services du Grand Lyon. On a élaboré aussi des cartes sur les secteurs qui posaient des problèmes ou les questions qui posaient encore problème. On s'est aperçu assez vite, à la lecture des cartes, qu'il y avait quand même assez peu de problèmes de fond. De mémoire, on avait trois ou quatre secteurs sur Saint-Fons, un ou deux secteurs sur Feyzin et un ou deux sur Pierre-Bénite. Ensuite par des réunions, on a pu lever un certain nombre de blocages. Pour les POA, il ne restait plus que la question du positionnement du tertiaire sur la vallée de la chimie.

Une fois ce travail préliminaire réalisé, le projet de règlement est soumis pour acceptation au POA, puis à l'arbitrage du préfet lorsque des désaccords subsistent sur certaines dispositions. Cependant, le principe de co-écriture contribue, là encore, à l'alignement des parties sur une

¹³ Ce découpage est conçu de manière à ce que chaque zone soit globalement homogène, du point de vue des aléas (nombre et type de phénomènes, intensité des effets) et des enjeux présents (logements collectifs, habitat pavillonnaire, zone d'activités, etc.)

grande majorité de dispositions, ne laissant au bout du compte que de rares différends. Sur Saint-Fons par exemple, le seul désaccord maintenu au-delà des POA concerne le règlement des interstices des zones grisées (zone BF3 par exemple) et la nature des activités économiques dont l'implantation pourrait ne pas être interdite par le PPRT¹⁴.

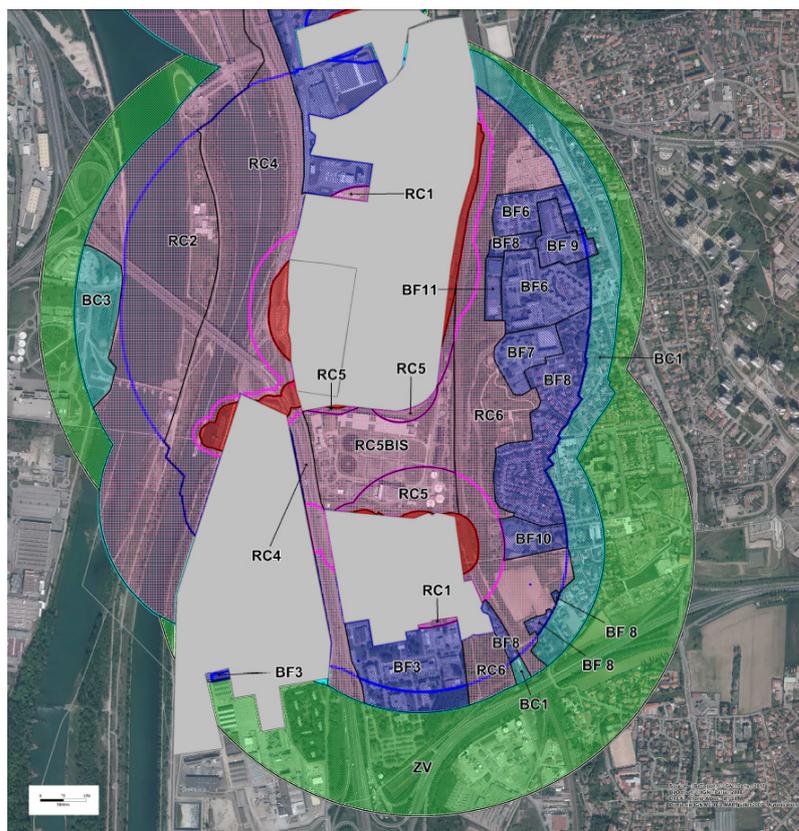


FIG. 3.2 – *Projet de zonage réglementaire du PPRT de Saint-Fons (source : DREAL Rhône-Alpes)*

Lorsque les différentes parties sont finalement accordées sur le projet de règlement, une dernière séquence permet enfin d'adapter les formulations retenues aux pratiques de ceux qui devront les utiliser au quotidien, c'est-à-dire les instructeurs des permis de construire, les agents en charge de l'application du droit des sols (ADS) et les urbanistes territoriaux. Ce second round de réunions consiste alors à ajuster la norme supérieure portée par les services de l'État (l'esprit du PPRT) aux normes locales placées sous la responsabilité des collectivités locales (code de l'urbanisme, plan local d'urbanisme, mais aussi pouvoirs de police du maire pour les questions liées aux usages et aux établissements recevant du public), de façon à produire dans chaque zone une norme intermédiaire qui respecte au mieux les intentions du PPRT (sécuriser les zones exposées, empêcher les apports de population et l'installation de nouveaux usages) tout en s'accommodant des pratiques locales en matière de droit des sols. Réalisé dans le moindre détail, phrase après phrase, mot à mot, ce travail d'écriture conduit les agents territoriaux à se projeter dans le cadre du PPRT à venir, à se familiariser avec sa logique d'action, à s'imprégner de ses valeurs et de ses finalités, pour finalement mettre en adéquation ces objectifs avec les outils dont ils disposent pour les atteindre.

Dans cette situation d'écriture collective du règlement comme dans les autres évoquées plus haut (notamment la mise en place d'une ingénierie pour accompagner les riverains dans la réalisation des travaux de confortement de leur logement), on observe que les acteurs de la prévention ne jouent plus vraiment « les uns contre les autres » (ce qui était souvent le cas dans la période antérieure), mais les « uns avec les autres » (ce qui n'empêche pas le maintien de hiérarchies et de divergences de vue entre ces acteurs). Dans ce jeu à trois, davantage fondé

¹⁴ Soucieuses de maintenir des possibilités de développement économique sur la plateforme industrielle, les communes souhaitent permettre aux activités tertiaires en lien avec la chimie de s'implanter dans ces espaces quand les services de l'État envisagent de restreindre le champ des possibles aux seules activités de stockage et de logistique (parce qu'elles nécessitent peu d'employés).

sur la coopération que sur la confrontation, les collectivités locales s'engagent sur de nouveaux registres d'action qui ne consistent plus uniquement à faire blocage et/ou pression sur le préfet pour tenter d'infléchir les décisions étatiques : il se spécialisent, aident à l'analyse des risques, proposent des solutions pour résoudre les problèmes qui apparaissent en cours d'élaboration, s'investissent pour favoriser l'acceptabilité des mesures de prévention, allant même parfois jusqu'à prendre en charge une partie des opérations pour se préparer à la mise en œuvre des plans. De même, on constate une diversification des postures et des façons de faire des services de l'État qui savent par moments (et sur certains sujets) se faire moins régaliens prescripteurs que par le passé, c'est-à-dire plus ouverts à la confrontation des points de vue. Ainsi cet agent de la DREAL Rhône-Alpes chargé du suivi des PPRT du sud de l'agglomération lyonnaise :

“ Je considère qu'il y a des acculturations qui se sont faites. Avec le Grand Lyon par exemple, il y a eu des phases où on ne se comprenait pas du tout. On était poli en réunion mais on voyait bien qu'il n'y avait rien derrière. Aujourd'hui, on arrive à des phases où on n'est peut-être pas toujours d'accord, mais je pense qu'il y a quand même des messages qui sont bien passés à force de les répéter. Ce sont des gens qui payent, qui ont un poids, qui doivent comprendre. Qu'on ait des gens qui assistent aux réunions de travail, qui prennent part aux discussions, voire qui prennent à leur compte ces décisions, c'est extrêmement important et c'est extrêmement positif. Moi, en tant qu'inspecteur, ce n'est pas ma culture du tout, mais je pense que c'est vraiment important de les associer. Ça nous aide au final !

Outre qu'elle affaiblit les relations conflictuelles (sans toutefois les faire disparaître complètement) et qu'elle renforce l'engagement des protagonistes dans la démarche de prévention, l'instauration de pratiques plus collaboratives présente aussi l'avantage d'aider les acteurs de la prévention à s'aligner sur des positions communes pour produire du consensus. Par une sorte d'effet entonnoir, les oppositions sont réduites les unes après les autres, les points durs disparaissent progressivement pour laisser la place à des désaccords plus superficiels qui sont à leur tour effacés pour permettre la tenue de ces réunions d'écriture où le travail ne consiste plus à négocier le contenu du règlement, mais à transcrire tous les accords scellés en cours de procédure dans des formulations acceptables par toutes les parties.

Conclusions

Engagée au cours des années 2000, la mutation de l'acteur municipal et intercommunal répond avant tout à la volonté des services de l'État de s'allier des ressources jugées utiles à l'élaboration et à la mise en œuvre des PPRT (donc à la réussite du programme d'action publique initié par la loi de 2003). Produit d'un triple mouvement de spécialisation, d'association et de délégation, cette transformation des collectivités locales recompose les relations du trinôme qu'elles forment avec l'État et les industriels et redéfinit les règles du jeu à trois, notamment dans les espaces de travail dédiés à la fabrication du PPRT. L'action publique se fait alors moins conflictuelle dans la mesure où les dispositifs collaboratifs promus par les services de l'État règlent quantité de problèmes, évitent les blocages en conciliant les points de vue et surtout, rendent au bout du compte les PPRT acceptables aux yeux de ceux qui auront à les mettre en œuvre et à les soutenir financièrement. Sur la durée, ces dispositifs collaboratifs permettent également de réinscrire la question du risque dans l'aménagement et le développement local.

Certes, le PPRT induit des contraintes fortes sur le plan financier (coûts des mesures de prévention), économique (déplacement d'entreprises voisines) et urbanistique (interdictions diverses). Mais dans le même temps, il offre de multiples opportunités en termes de relocalisation des équipements publics situés à proximité immédiate des usines, d'amélioration de l'habitat, de stratégies de développement et de reprise de l'urbanisme local. L'élaboration conjointe des prescriptions et les réflexions sur le devenir des secteurs réglementés qui accompagne nécessairement cette mise en régime conduisent également les techniciens municipaux, en accord avec leurs élus, à repenser l'urbanisme (souvent de piètre qualité) des quartiers visés par les mesures de maîtrise de l'urbanisation et dans ces conditions, à mobiliser le PPRT comme un véritable outil de programmation urbaine. Vue sous cet angle, la redéfinition du rôle des collectivités locales permet donc de faire de la prévention des risques industriels un outil relativement efficace pour concilier le développement industriel, les stratégies d'aménagement et les enjeux de prévention.

Bibliographie

- Bani, G. (2000). Le risk manager, un nouveau métier pour les communautés d'agglomération. *Les annales de la recherche urbaine*, 88 :117–120. Disponible à http://www.annaesdelarechercheurbaine.fr/IMG/pdf/Bani_ARU_88.pdf.
- Bayet, C. (2000). Comment mettre le risque en cartes ? L'évolution de l'articulation entre science et politique dans la cartographie des risques naturels. *Politix*, 13(50) :129–150. DOI : [10.3406/polix.2000.1091](https://doi.org/10.3406/polix.2000.1091).
- Bonnaud, L. et Martinais, E. (2010). Chapitre *Expertise d'État et risques industriels. La persistance d'un modèle technocratique depuis les années 1970*, dans *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs* (Bérard, Y. et Crespin, R., Éd.). Presses Universitaires de Rennes, Rennes. ISBN : 978-2-7535-1165-1.
- Boy, D., Brugidou, M., Halpern, C., et Lascoumes, P. (2012). *Le Grenelle de l'environnement. Acteurs, discours, effets*. Armand Colin, Paris. ISBN : 978-2200277352, 352 pages.
- Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'année sociologique*, 36 :169–208.
- Chabbal, J. (2005). Le risque invisible. La non-émergence d'un problème public. *Politix*, 18(70) :169–195. DOI : [10.3917/pox.070.0169](https://doi.org/10.3917/pox.070.0169).
- Decrop, G. (1997). Risque et accident nucléaire : l'introuvable négociation sociale ? *Natures, Sciences et Sociétés*, 5(4) :60–64.
- Duchêne, F. (2008). Chapitre *L'élaboration des zonages du risque, ou la négociation d'un système commun de représentation des dangers*, dans *Territoires d'action : Aménagement, urbanisme, espace* (Larrue, C. et Mélé, P., Éd.), pages 147–179. L'Harmattan, Paris. ISBN : 978-2-296-06304-4.
- Duchêne, F. (2010). Chapitre *Quand le risque se heurte au territoire : la révision du POS autour d'une usine chimique*, dans *Risques et territoires. Interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains* (Coanus, T., Comby, J., F. F. D., et Martinais, E., Éd.), pages 141–157. Lavoisier, Paris.
- Duchêne, F. et Martinais, E. (2002). Chapitre *Les collectivités locales à l'épreuve des risques environnementaux*, dans *Annuaire 2002 des collectivités locales* (Marcou, G. et de Bruycker, P., Éd.), pages 129–148. CNRS Éditions, Paris.
- Ferrieux, C. (2012). Le local, outil de la représentation patronale. L'Union des Industries Chimiques et la gestion du risque dans l'agglomération lyonnaise. Communication au colloque Groupes d'intérêt et gouvernement local, Nice, Université Sophia-Antipolis.
- Galland, J.-P. et Martinais, E., Éd. (2010). *La prévention des risques industriels en France. Bilan et perspectives*. Actes du séminaire « Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques », PUCA, LATTS, RIVES. Disponible à http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/61/92/34/PDF/La_PRI_en_France_2010_.pdf.
- Gilbert, C. (2003). La fabrique des risques. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, CXIV(114) :55–72. DOI : [10.3917/cis.114.0055](https://doi.org/10.3917/cis.114.0055).
- Gralepois, M. (2011). L'improbable préemption des territoires à risque industriel majeur. *Géocarrefour*, 86(3-4). Disponible à <http://geocarrefour.revues.org/8492>.
- Lascoumes, P. (1994). *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*. La Découverte, Paris. ISBN : 978-2707123275, 317 pages.
- Lascoumes, P. et Le Bourhis, J.-P. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, 11(42) :37–66. DOI : [10.3406/polix.1998.1724](https://doi.org/10.3406/polix.1998.1724).
- Le Noan, R. (2010). L'intégration de nouveaux acteurs dans l'élaboration des politiques publiques. L'exemple des tables rondes risques industriels. Mémoire de TFE, ENTPE.
- Martinais, E. (2010). L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'écologie. La fabrique administrative du PPRT. *Politix*, 23(90) :193–223. DOI : [10.3917/pox.090.0193](https://doi.org/10.3917/pox.090.0193).
- Martinais, E. (2011). Les fonctions sociales et politiques de l'étude de dangers dans le domaine des risques industriels. *Géocarrefour*, 85(4) :293–301. Disponible à <http://geocarrefour.revues.org/8141>.
- Martinais, E. (2012). L'épreuve de la décision. Le PPRT ou l'art de concilier les enjeux de sécurité et de développement. Cahiers de la Sécurité Industrielle 2012-08, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France. Disponible à <http://www.foncsi.org/>.
- Padioleau, J.-G. (1982). *L'État au concret*. PUF, Paris. ISBN : 978-2130374978, 222 pages.
- Suraud, M.-G. (2013). La thématization des risques industriels majeurs en France : la concurrence « participative » comme enjeu. *VertigO*, 13(3). DOI : [10.4000/vertigo.14390](https://doi.org/10.4000/vertigo.14390).

Reproduction de ce document

Ce document est diffusé selon les termes de la licence [BY-NC-ND du Creative Commons](#). Vous êtes libres de reproduire, distribuer et communiquer cette création au public selon les conditions suivantes :

- ▷ **Paternité.** Vous devez citer le nom de l'auteur original de la manière indiquée par l'auteur de l'œuvre ou le titulaire des droits qui vous confère cette autorisation (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous soutiennent ou approuvent votre utilisation de l'œuvre).
- ▷ **Pas d'utilisation commerciale.** Vous n'avez pas le droit d'utiliser cette création à des fins commerciales.
- ▷ **Pas de modification.** Vous n'avez pas le droit de modifier, de transformer ou d'adapter cette création.



Vous pouvez télécharger ce document, ainsi que d'autres dans la collection des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, aux formats PDF, EPUB (pour liseuses électroniques et tablettes numériques) et MOBI (pour liseuses Kindle), depuis le site web de la Foncsi. Des exemplaires papier peuvent être commandés auprès d'un service d'impression à la demande.



Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle

Fondation de recherche reconnue d'utilité publique

<http://www.foncsi.org/>

6 allée Émile Monso — BP 34038
31029 Toulouse cedex 4
France

Téléphone: +33 534 32 32 00
Twitter: @LaFonCSI
Courriel: contact@FonCSI.org





ISSN 2100-3874

6 allée Émile Monso
ZAC du Palays - BP 34038
31029 Toulouse cedex 4

www.foncsi.org