

LES CAHIERS

2011-04

DE LA SÉCURITÉ INDUSTRIELLE

LES PPRT

OÙ EN SOMMES-NOUS ?

10 QUESTIONS

Point de vue des élus



L'Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris), créée il y a 20 ans et présidée par Yves Blein (Maire de Feyzin), regroupe plus de 200 collectivités locales et EPCI (Établissement public de coopération intercommunale) exposés à des risques technologiques majeurs.

Fédérant des collectivités qui font face à des situations très diverses, Amaris est en mesure de rendre compte des réalités du terrain et des difficultés rencontrées par les élus locaux dans la gestion des risques. Elle organise à ce titre des formations pour les élus et leurs techniciens et favorise les échanges d'expériences. Par son expertise, elle permet à ses adhérents de bénéficier des ressources nécessaires à une bonne appréhension des enjeux et des contraintes liées aux risques.

Amaris offre aux collectivités locales une tribune pour faire part aux pouvoirs publics et aux industriels de leurs difficultés, observations, interrogations et propositions. Reconnue comme un interlocuteur de référence, Amaris défend les intérêts communaux dans toutes les négociations avec l'État ou les industriels. L'association accompagne également des collectivités dans l'analyse et la résolution de leurs situations conflictuelles avec les industriels et les services de l'État.

Amaris

153, rue Jean Lolive

93695 Pantin Cedex

France

Téléphone : +33 (0) 148 968 193

Fax : +33 (0) 148 968 708

Site internet : www.amaris-villes.org



L'Institut pour une culture de sécurité industrielle (Icsi) est une association loi 1901 dont la vocation est de faire progresser la culture de sécurité en France. Il est né en 2003 de l'initiative de huit partenaires fondateurs (Airbus, Arcelor, CNRS, Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, EDF, Institut National Polytechnique de Toulouse, Région Midi-Pyrénées et Total) qui ont été rapidement rejoints par d'autres industriels de branches diverses, des Instituts spécialisés, des Écoles et Universités, des acteurs de la société civile (associations de maires, organisations syndicales, organisations non gouvernementales).

C'est donc l'ensemble des parties prenantes de la sécurité industrielle que l'Icsi fédère, ce qui en fait son originalité.

Cet Institut poursuit trois objectifs principaux :

- 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 ;
- contribuer à l'amélioration de la sécurité dans les entreprises industrielles de toute taille, de tous secteurs d'activité, par la prise en compte du risque industriel sous tous ses aspects ;
- favoriser l'acculturation de l'ensemble des acteurs de la société aux problèmes des risques et de la sécurité.



Éditeur : **Institut pour une culture de sécurité industrielle**

Association de loi 1901

<http://www.icsi-eu.org/>

6 allée Émile Monso - BP 34038
31029 Toulouse Cedex 4
France

Téléphone : +33 (0) 534 323 200
Fax : +33 (0) 534 323 201
Courriel : contact@icsi-eu.org

Dans la même collection

Les Cahiers de la sécurité industrielle sont disponibles et librement téléchargeables sur le site internet de l'Icsi : www.icsi-eu.org

- 2011-05, *Industries à risques technologiques : un enjeu de société à négocier ?*
Groupe d'échange «Vers un contrat social négocié» de l'Icsi
- 2011-03, *L'ouverture au public : vers un changement des pratiques du REX ?*
Éric Chauvier, Irène Gaillard et Alain Garrigou
- 2011-02, *Coûts et bénéfices de l'usage des nanoparticules d'argent dans les réfrigérateurs*
Rémy Tello, Éric Marsden, Nicolas Treich
- 2011-01, *Human and organizational factors of safety : state of the art*
François Daniellou, Marcel Simard, Ivan Boissières
- 2010-09, *Externalisation de la maintenance et sécurité : une analyse bibliographique*
Dounia Tazi
- 2010-08, *La Conférence Riveraine de Feyzin : un modèle pratique de démocratie participative*
Odile Piriou et Pierre Lénéel
- 2010-07, *Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la « concertation »*
Collectif Irénée Zwarterook
- 2010-06, *Impact d'une catastrophe sur l'avenir d'un site industriel urbain. Les cas de Lyon et Toulouse*
Marion Cauhopé, François Duchêne et Marie-Christine Jaillet
- 2010-05, *Analyse comparée des pratiques de REX entre l'industrie chimique et l'industrie nucléaire*
Safiétou Mbaye
- 2010-04, *La Conférence Riveraine de Feyzin : conception et mise en place*
Odile Piriou et Pierre Lénéel
- 2010-03, *Le partage social du risque comme impératif de gestion ? Le cas de l'industrie à risque aux portes de Marseille*
Stephan Castel, Pierrick Cézanne-Bert et Mathieu Leborgne
- 2010-02, *Les facteurs humains et organisationnels de la sécurité industrielle : un état de l'art*
François Daniellou, Marcel Simard, Ivan Boissières
- 2010-01, *Leadership en sécurité : pratiques industrielles (1ère édition)*
Groupe de travail « Leadership In Safety » de l'Icsi
- 2009-10, *Les relations professionnelles de la sécurité industrielle : le REX comme outil de médiation ?*
Patrick Chaskiel
- 2009-09, *Fréquence des événements initiateurs d'accident*
Groupe d'échange « Fréquence des événements initiateurs d'accident et disponibilité des barrières de prévention et de protection » de l'Icsi

- 2009-08, *Le retour d'expérience : processus socio-cognitifs dans l'explication des dysfonctionnements*
Safiétou Mbaye, Rémi Kouabenan et Philippe Sarnin
- 2009-07, *Débats lors du forum IFIS 2008*
René Amalberti, Laurent Magne, Gilles Motet et Caroline Kamaté
- 2009-06, *Analyse coût-bénéfices : guide méthodologique*
Valérie Meunier et Éric Marsden
- 2009-05, *La norme ISO 31000 en 10 questions*
Gilles Motet
- 2009-03, *La Concertation : changements et questions*
Marie-Gabrielle Suraud, Françoise Lafaye, Mathieu Leborgne
- 2009-02, *Études de dangers et ouverture au public*
Groupe d'échange « Ouverture et études de dangers » de l'Icsi
- 2009-01, *Évaluation du « juste besoin » en matière de maîtrise du risque incendie*
Groupe d'échange « Incendie » de l'Icsi
- 2008-05, *Facteurs socio-culturels du REX : sept études de terrain*
Équipes du programme de recherche REX de la Foncsi
- 2008-04, *À quoi faut-il penser, vis-à-vis de la sécurité, avant la décision éventuelle de sous-traiter ?*
Groupe d'échange « Sous-traitance » de l'Icsi
- 2008-03, *L'Analyse Coût-Bénéfices en 10 questions*
Nicolas Treich
- 2008-02, *État des pratiques industrielles de REX*
Olivier Gauthey
- 2008-01, *Analyse bibliographique des facteurs socio-culturels de réussite du retour d'expérience*
Irène Gaillard

Avant-propos

EN FRANCE, plus de 900 communes sont concernées par un risque technologique majeur, en raison de leur proximité avec un site Seveso seuil haut.

Aujourd'hui, ces communes sont toutes impactées par la mise en place de Plans de prévention des risques technologiques (PPRT¹) prévue par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Votée suite au drame d'AZF, cette loi a le mérite de permettre une concertation afin de renforcer la maîtrise de l'urbanisation existante et à venir autour des sites Seveso seuil haut et de favoriser une réduction du risque à la source. Elle a surtout inscrit de manière inédite la sécurité industrielle à l'agenda des pouvoirs publics.

Les PPRT auraient du être tous approuvés en 2008 ; le 15 mai 2011, seuls 101 PPRT sur 421 étaient approuvés. Ce bilan chiffré semble assez maigre, d'autant plus qu'aujourd'hui les PPRT approuvés sont des plans dits « simples ». Ils n'impactent pas des zones fortement urbanisées ou des sites multiples. Ces derniers mois, le rythme des prescriptions et approbations s'accélère. Mais les blocages et retards restent nombreux. Sur le terrain, les PPRT cristallisent les tensions. En effet, les riverains des sites industriels à risques, particuliers comme entreprises, se heurtent à des difficultés pour répondre aux exigences des PPRT, quel que soit leur bien-fondé. Les PPRT représentent un véritable enjeu de territoire pour l'ensemble des parties prenantes ; les années ont cependant vu la situation se dégrader. Pourrait-on envisager de faire un état des lieux, de prendre en compte le retour d'expérience de ces dix dernières années pour améliorer et actualiser l'approche ? La difficile question des PPRT ne représente-t-elle pas également une opportunité pour engager des réflexions innovantes afin de favoriser le débat public autour de la présence et du développement des industries à risques en France ?

Avec la démarche PPRT, pour la première fois les élus locaux sont associés à un domaine duquel ils étaient jusque-là exclus. L'association Amaris et l'Icsi ont constaté que ces élus partagent un ensemble d'interrogations, de grandes problématiques. Amaris est allée à la rencontre de ses adhérents pour collecter et analyser leurs questionnements. Les informations recueillies ont été enrichies à l'occasion des rencontres de Fos-sur-Mer en juin 2011, où nombre d'acteurs ont échangé sur leurs difficultés et sur leurs attentes.

Ce cahier tente d'exposer, en dix thématiques, certaines des questions soulevées par la mise en place des PPRT et auxquelles les élus se trouvent désormais confrontés. Le point de vue exprimé ici est donc celui des élus ; il ne reflète pas une position partagée par tous les acteurs concernés par les PPRT. Il importe cependant de rappeler que la mission de l'Icsi est de fédérer l'ensemble des parties prenantes de la sécurité industrielle et de favoriser, entre autres au travers de ses publications, l'expression de chacune d'elles. Le projet de ce cahier est d'ailleurs né lors des réunions du groupe d'échange «Vers un contrat social négocié» de l'Icsi. Ce dernier a rassemblé, dans un autre cahier en 10 questions, certaines des attentes de tous les acteurs en termes de «vivre ensemble» avec l'industrie à risques («*Industries à risques technologiques : un enjeu de société à négocier ?*», prochainement sur le site internet de l'Icsi). Le document présent, en synthétisant certaines des réflexions partagées par les élus, est le point de départ d'un travail plus large et devra être suivi par d'autres afin d'apporter des regards complémentaires sur la question des PPRT.

Toulouse, le 3 octobre 2011
Delphine Favre² & Caroline Kamaté³

¹Les acronymes utilisés sont explicités dans la section Abréviations en fin de cahier

²Amaris.

³Fondation pour une culture de sécurité industrielle (Foncsi).

Remerciements

Amaris et l'Icsi remercient vivement :

- Édith CHAGNARD, Ville de Pierre-Bénite ;
- Frédérique CHAILLOU, cabinet d'avocats Winston & Strawn ;
- Christian CHICOT, Ville de Gonfreville-l'Orcher ;
- Jean-Paul CRESSY, FCE-CFDT ;
- René DELEUZE, Icsi ;
- Georges LECORRE, Siaap⁴ ;
- Guy MIGAULT, Rhodia.

pour leur relecture et remarques pertinentes.

Merci également aux personnes qui, par leurs témoignages et leur participation aux ateliers PPRT des rencontres de Fos-sur-Mer, ont contribué à la réalisation de ce document.

⁴Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne.

Table des matières

Avant-propos	ix
Avertissement	xi
Q1. Quelle acceptabilité pour l'industrie à risques en France ?	1
Q2. Est-il possible de faire vivre un territoire pendant l'élaboration du PPRT ?	2
Q3. Tous les acteurs des PPRT trouvent-ils leur place dans la procédure ?	3
Q4. Le PPRT est-il un outil anti-économique ?	4
Q5. Séquence technique : y a-t-il un problème de transparence ?	5
Q6. Les prescriptions de travaux seront-elles applicables et appliquées ?	6
Q7. Peut-on rapidement modifier l'urbanisation existante ?	7
Q8. Quelles négociation ou contestation possibles ?	8
Q9. Quelles responsabilités associées à la mise en place des PPRT ?	9
Q10. Les PPRT, et après ? Que vont devenir les territoires ?	10
Abréviations	11

1

10

Quelle acceptabilité pour l'industrie à risques en France ?

LA présence d'industries à risques impacte fortement les territoires et la vie quotidienne des riverains. C'est particulièrement le cas dans les bassins industriels où industries à risques et habitations sont imbriquées. En effet, leur développement s'est articulé au cours des deux derniers siècles autour d'un double mouvement d'industrialisation et d'urbanisation, créant un lien direct et nourricier entre les industries et le territoire. Encore récemment, les employés des sites à risques habitaient à proximité des usines et les industries participaient au développement des territoires. Avec la mutation du paysage industriel, ce lien se distend et la cohabitation devient parfois difficile.

Avant la loi de 2003, des méthodes déterministes initiées suite aux directives Seveso avaient permis de calculer les zones Z1 et Z2, réglementant l'urbanisation aux abords des usines à risques. Ce dispositif réglementaire n'a toutefois pas fonctionné partout, le zonage n'a pas toujours été respecté et l'on a assisté parfois au développement de certaines communes au détriment de la gestion des risques.

Dans ce contexte, la démarche PPRT, qui impose des contraintes supplémentaires aux ri-

verains des sites à risques, renforce les incompréhensions et cristallise les tensions. C'est la présence même de ces sites qui est remise en question. Avec la réforme de la taxe professionnelle, si la présence d'une installation Seveso seuil haut n'est plus économiquement compensée, si elle implique le départ des activités situées dans le périmètre PPRT, comment sera-t-il possible de l'accepter sur un territoire ? Comment ne pas engendrer ou renforcer le phénomène Nimby (*Not in my backyard* : pas dans mon arrière-cour) ? Quels outils mettre en place pour garder des industries à risques en France ?

Cette remise en cause est d'autant plus grave que la cohabitation avec l'industrie à risques implique de comprendre le risque et se préparer en cas d'accident. Or, la tendance est à l'amenuisement de la culture industrielle. Si les riverains sont sensibilisés aux risques technologiques, la construction d'une culture de sécurité sur les territoires impactés reste difficile. Comment le PPRT pourrait-il devenir un dispositif générant une dynamique vertueuse et durable ? Quels outils pour une communication permanente entre les industriels et les autres parties prenantes afin de créer des liens avec les territoires ?

Est-il possible de faire vivre un territoire pendant l'élaboration du PPRT ?



DIX-HUIT mois est la durée de la procédure PPRT définie par la loi. Dans la pratique et dans le meilleur des cas, l'élaboration des PPRT dépasse souvent 36 mois. Ce « temps » des PPRT, difficilement maîtrisé et maîtrisable, ne correspond pas à celui des villes et de leurs nécessaires aménagements. En effet, en attendant l'approbation du PPRT, les projets urbains sont mis en attente. Les riverains des sites Seveso sont doublement pénalisés : ils sont exposés aux risques et ils vivent dans un cadre de vie qui, dans certains cas, faute de possibilités données aux Maires d'agir sur l'urbain, se dégrade. Les contraintes, qui doivent en principe être intégrées au PLU (Plan local d'urbanisme), sont fortes et floues durant toute l'élaboration du PPRT. Avec son approbation, celles-ci sont précisées ou levées.

Le gel de l'urbanisation est imposé du Pac (Porter à connaissance) jusqu'à l'approbation du PPRT. Quels projets sont-ils encore possibles pour ces territoires ? Les Maires ont-ils élaboré des stratégies et trouvé des solutions alternatives ? Existe-t-il des outils réglementaires qui pourraient être mobilisés pour être en capacité de planifier un minimum l'avenir ? Plus largement, ne devrait-on pas favoriser la conduite, dans de bonnes conditions et jusqu'au bout, d'études prospectives, de

« phases pilotes » permettant d'évaluer les effets d'une loi plutôt que de légiférer trop rapidement, voire « à chaud » après un événement ?

Éclairage terrain : *La ville de Pierre-Bénite connaît un gel de la rénovation de son centre-ville et des problèmes sociaux. Située dans la « vallée de la chimie », Pierre-Bénite détient le double record d'être la ville la plus proche d'un site Seveso (Usine Arkema) et d'abriter la population la plus pauvre des villes concernées. Le centre ville est constitué d'un bâti très dégradé, mais la plupart des projets de constructions nouvelles ou d'amélioration de l'habitat sont bloqués. L'aménagement de la ville ne peut plus être modifié. Pour exemple, le Préfet a refusé de délivrer un permis de construire pour un parking. Le motif de ce refus est que ce parking ajouterait de la possibilité de stationner à proximité de l'usine. Pourtant ce parking venait compenser des places de stationnement supprimées.*

En ce qui concerne les permis de construire, les services de l'État peuvent donner un avis défavorable s'ils estiment que le projet expose au risque. Dans ce cas, maintenir un permis de construire quand les services de l'État le refusent, est-il une forme de désobéissance ? Les Maires qui ont des projets dans ces zones sont-ils irresponsables ?

3

10

Tous les acteurs des PPRT trouvent-ils leur place dans la procédure ?

LES PPRT mettent en jeu plusieurs acteurs : les Préfets et les services de l'État, les exploitants des sites à risques, les salariés, les collectivités locales et les riverains. Leurs enjeux respectifs étant différents, un dialogue en amont est indispensable afin que chacun puisse s'approprier la démarche. Les élus locaux ne sont pas associés à la première phase, technique, du PPRT. Ils rencontrent alors parfois des difficultés à intégrer la procédure en milieu de course. Les administrés, ne comprennent pas toujours que leurs élus n'aient pas la main sur les PPRT, leur reprochent de ne pas défendre leur territoire. Comment, de plus, gérer une potentielle instrumentalisation du PPRT à des fins politiques par l'opposition structurée ou non ?

Éclairage terrain : *Dans une commune de Rhône-Alpes, beaucoup de questions restent sans réponse claire. Quelles mesures vont être prises pour renforcer le bâti ? Pour qui et par qui vont-elles être appliquées ? Qui va les financer ? Pour ce qui concerne le relogement, qui fait quoi, quel rôle de la collectivité ? Quel sera l'avenir des commerces, des manifestations organisées dans certains lieux publics ? Aux rencontres de Fos, des élus de l'Étang de Berre et de Marseille ont évoqué le flou et l'opacité dans lesquels ils travaillent. Les « monologues de l'État », le manque d'informations sont autant d'éléments qui génèrent des tensions. Les communes se heurtent à des difficultés pour informer la population. Dans ce contexte, la Ville de Martigues a ainsi encouragé les habitants à créer une association pour influencer sur le débat.*

On peut aussi s'interroger sur la collectivité la mieux placée pour peser dans le PPRT. S'agit-il de la commune car le Maire a le pouvoir de police ? De l'entité qui gère le PCS (Plan communal de sauvegarde), et/ou de celle qui collecte la CET (Contribution économique territoriale, mise en place lors de la réforme de la taxe professionnelle) ? Les intercommunalités, qui souvent reflètent mieux le bassin de risques, ne seraient-elles pas plus pertinentes ?

De véritables espaces de discussion associant toutes les parties prenantes à des temps clés font parfois défaut. Clic (Comité local d'information et de concertation), réunions et enquêtes publiques ne permettent pas toujours d'ouvrir un débat et ne favorisent pas forcément la compréhension des enjeux des différents acteurs. Trop souvent, la participation citoyenne entre en jeu quand le projet de PPRT est déjà irréversible. La concertation ne devrait-elle pas être initiée plus en amont dans la procédure PPRT ?

Il est cependant à souligner que la logique PPRT a le mérite d'avoir incité élus et habitants à s'intéresser à la question des risques et à l'inscrire dans la gestion de leur territoire. Avec cette loi, des sites jusqu'à présent en déshérence sont désormais investis par des projets. Il est indispensable que les élus construisent des projets de territoire plus globaux pour prendre en main la démarche PPRT. Quels outils les collectivités doivent-elles maintenant imaginer pour avancer ?

Le PPRT est-il un outil anti-économique ?

4

10

Question

EN matière de PPRT, les activités économiques vont payer le prix fort. Les PPRT sont, dans leur optique, à replacer dans un mouvement plus large d'inflation normative en cours en France, qui encouragerait les délocalisations et plus généralement la désindustrialisation du territoire. Coût élevé, normes supplémentaires à respecter... Les PPRT seraient également un frein économique dans la mesure où ils vont rendre impossible l'évolution des sites. Les PPRT ont pourtant cet avantage d'inciter les exploitants à se questionner sur l'adaptation de leurs outils et de leurs produits et de garantir la pérennité de leurs sites.

Plus récemment ont fait surface les difficultés rencontrées par les activités économiques situées dans le périmètre PPRT. La loi de 2003 a été conçue pour protéger les riverains sans tenir compte de la présence de nombreuses entreprises dans ces périmètres : PME/TPE, établissements accueillant du public du type grande surface, petits commerces, etc. Ainsi, le Ministère de l'écologie estime à 10 000 le nombre d'entreprises concernées par les prescriptions de travaux et à 1,5 milliard d'€ le coût total de ces aménagements. La loi n'a prévu aucun accompagnement financier pour leur réalisation.

Dans les zones industrielles à risques, vouloir appliquer les mesures prévues pour les habitations pourrait engendrer des délocalisations, la fermeture des entreprises ne pouvant déménager ou payer les travaux imposés. Comment gérer les probables pertes d'emplois sur les territoires, éviter la désertification de ces zones ? Pour les activités économiques, les guides PPRT prévoient une application des mesures foncières « selon contexte local ». Une marge de manœuvre est possible. Comment faire pour qu'elle soit utilisée ? Expropriation ou prescription de travaux : ne faut-il pas privilégier les mesures organisationnelles aux mesures foncières ou constructives afin de protéger des salariés et les emplois ? Le code du travail peut-il être une base sur laquelle travailler ?

Éclairage terrain : *Une entreprise située dans le périmètre du PPRT Esso de Toulouse, attend son expropriation pour redéployer son activité sur un autre site. Ce PPRT étant l'objet de nombreux recours et la loi n'ayant prévu aucun délai ou solution en cas de blocage, l'entreprise subit cette attente et estime à plusieurs millions d'euros ses pertes par an. Comment prendre en compte le manque à gagner ? Comment aider ces entrepreneurs en attente d'expropriation ?*

5

10

*Séquence technique :
y a-t-il un problème
de transparence ?*

LA séquence d'étude technique du PPRT s'appuie sur des éléments extrêmement techniques : études de dangers, carte d'aléa, carte des enjeux, études de la vulnérabilité du bâti, guides techniques sur les modes de renforcement du bâti.

Malgré les efforts de pédagogie des exploitants (par exemple au travers de la rédaction du résumé non-technique de l'étude de dangers) et des services de l'État (sites web, réunions de concertation, *etc.*), ces éléments restent généralement difficiles d'accès pour les riverains et leurs représentants. Les communes concernées étant majoritairement de petite taille, elles ne disposent pas – sauf exception – des compétences leur permettant de comprendre, voire de contester, les détails de ces analyses techniques. On peut regretter l'absence de traduction pédagogique des guides techniques, sous forme de fiches pouvant être remises aux habitants.

Les difficultés de compréhension technique peuvent se transformer en suspicion, en particulier lorsque certaines communes ne peuvent avoir accès aux documents (ce qui constitue une situation anormale : une copie de l'étude de dangers, éventuellement expurgée de certains éléments confidentiels pour des raisons de défense ou de secret industriel, devrait être disponible en Mairie), ou qu'elles s'aperçoivent que le duo formé par l'exploitant et les services de l'État (habituellement en contact technique étroit, souvent

formés à la même école) est peu enclin à s'ouvrir aux représentants des riverains, préférant une discussion technique à une démarche de construction commune.

L'étude de dangers est déjà réalisée, souvent depuis plusieurs mois, lors du lancement de la séquence technique. Les critères de risque étant figés, les scénarios d'accident retenus, le dossier n'est-il pas dès lors ficelé ? Quel espace est-il laissé au Maire pour faire valoir des préoccupations liées à l'évolution des territoires ? Il reste des points d'étape de la séquence technique pouvant avoir un impact important sur le zonage final (application du « filtre probabilité PPRT », classification des scénarios en cinétique « rapide » ou « lente », décision sur le rapport coût/bénéfice, et donc sur la recevabilité, d'éventuelles mesures « supplémentaires » de réduction du risque à la source), mais les discussions sur ces éléments sont, là encore, fortement techniques.

Une autre source d'incompréhension tient à l'interdiction d'utiliser des outils dits « 3D » permettant la prise en compte de la topographie des lieux pour modéliser la dispersion de nuages toxiques ou inflammables. Ces outils conduisent dans certains cas à des estimations de distances d'effets inférieures aux modèles plus anciens, mais le Ministère chargé de l'écologie a exclu leur utilisation dans un cadre PPRT, sur la base d'arguments contestés.

Les prescriptions de travaux seront-elles applicables et appliquées ?

6

10

C'EST une surprise : on appréhendait la mise en œuvre des expropriations et ce sont les prescriptions de travaux imposés aux habitants qui s'avèrent plus problématiques. La raison est à rechercher dans le financement de ces travaux qui repose principalement sur les riverains. Le crédit d'impôt initialement prévu par la loi s'élève à 15% plafonné à 5 000€ pour une personne seule et 10 000€ pour un couple, le montant des travaux ne dépassant pas 10% de la valeur vénale du bien. Quant au coût moyen des travaux, il est estimé entre 10 000 et 15 000€ par foyer et à 150 M€ pour l'ensemble des PPRT.

Outre les riverains, parlementaires comme ministres de l'écologie, élus locaux comme exploitants des sites à risques, tous les acteurs estiment que cette aide est insuffisante. Il est ici autant question de justice sociale que de sécurité. Pourquoi les habitants subiraient-ils une triple peine : celle de vivre dans une zone à risques, de voir leur bien dévalorisé et d'avoir à payer des travaux imposés ? Cet état de fait concerne majoritairement des foyers aux revenus modestes, voire non imposables. Ils ne pourront pas faire face à de telles dépenses. Comment se protégeront-ils ?

S'il est devenu consensuel de dénoncer cette insuffisance, il est aussi compliqué de faire évoluer la situation. L'année 2010 a été, à ce titre, riche d'enseignements. En juin 2010, l'État a augmenté significativement le taux du crédit d'impôt, incitant ainsi les collectivités locales et les industriels à venir compléter cette aide. En décembre, il a décidé de revenir quasiment à la case départ. D'autres solutions peuvent-elles être envisagées outre ce crédit d'impôt ?

Aujourd'hui, il est à craindre que ces travaux de sécurisation ne soient pas réalisés. Dans ces circonstances, en cas d'accident, la responsabilité des riverains sera-t-elle engagée ? Qui va contrôler si ces travaux sont réalisés ? Comment les assurances rembourseront-elles les dommages et dégâts ?

Pour ceux qui peuvent se mettre en conformité avec la loi, il reste à : comprendre les règlements PPRT rédigés en termes d'objectifs de performance et non de travaux à réaliser ; effectuer un diagnostic pour la réalisation des travaux ; faire le choix dans une liste de travaux dans la limite des 10% de la valeur vénale du bien ; trouver des entreprises qualifiées.

7

10

Peut-on rapidement modifier l'urbanisation existante ?

ÉCLAIRAGE terrain : À Mazingarbe, le PPRT a déterminé 2 secteurs de délaissement impactant 5 maisons. Ici la convention de financement a donné lieu à un long processus de concertation. En définitive, la répartition choisie est de 33% pour chacune des parties, État, industriel et collectivités locales (commune et communauté d'agglomération). Pour gérer ces délaissements, les élus locaux ont passé une convention avec un établissement public foncier (EPF). Début 2011, deux biens ont été traités. Le droit de délaissement reposant sur la volonté des propriétaires, tous n'en useront peut-être pas. De fait, l'aménagement futur de ces terrains par la commune est encore incertain.

N'y a-t-il pas un risque de créer des dents creuses dans ces zones ? La durée du droit de délaissement sera-t-elle limitée ? Quel projet de territoire est-il possible d'élaborer ? Axe fort des PPRT, la « maîtrise de l'urbanisation » pose de nombreux problèmes dans la pratique. Elle est également onéreuse. C'est pourquoi les conventions de financement donnent lieu à des blocages. Comment faire quand persiste un désaccord ? Quelle aide prévue pour les collectivités à faibles ressources ?

Lorsque le coût des expropriations est trop élevé, des mesures supplémentaires sur le site sont envisagées et financées par l'État, l'industriel et les collectivités locales.

Éclairage terrain : À Jarrie, devant l'ampleur des coûts des mesures foncières estimés à 300M€, il a été décidé de réduire les risques

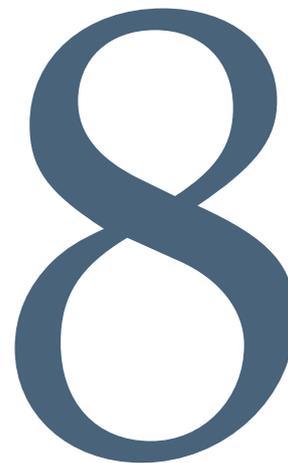
à la source. La prescription de mesures supplémentaires a divisé par 4 le périmètre du PPRT. Ici les collectivités ont été dégagées du financement (100M€), l'industriel ayant pris en charge leur part. Il ne faut pas non plus perdre de vue que maintenir 1 000 emplois sur un site est très important.

Ce dispositif intéresse particulièrement les élus locaux. Certains estiment que l'opportunité de prescrire ces mesures devrait être considérée au regard du coût réel des PPRT. Pourquoi le coût des prescriptions de travaux n'est-il pas pris en compte ? Pourquoi le coût des démolitions, dépollutions des sols, désamiantages et les conséquences économiques des expropriations d'entreprises ne sont-ils pas non plus considérés ?

La loi de 2003 remet en cause d'anciens choix d'urbanisation. Tous seront-ils pris en compte ? Ainsi au sud de Lyon, dans le périmètre du PPRT vallée de la chimie, se trouve une autoroute célèbre pour ces embouteillages estivaux ou encore, à Donges, une ligne TGV traverse la raffinerie. Des solutions techniques sont-elles envisagées ? Si oui, qui paiera ?

Si la maîtrise de l'urbanisme apporte des réponses, d'aucuns en soulignent les limites et évoquent la piste de la réduction du risque par une meilleure prise en compte des facteurs humains et organisationnels de la sécurité à l'intérieur de l'entreprise. Pourrait-on envisager des contrats d'objectifs et des possibilités de contrôle en la matière ?

Quelles négociation ou contestation possibles ?



LA procédure administrative et la démarche d'élaboration du PPRT d'une durée théorique de 18 mois, accorde quelques espaces permettant d'améliorer le projet avant son approbation, sous réserve que les parties prenantes s'en saisissent dans le cadre des procédures de concertation affichées et dans la phase de l'enquête publique.

Pour les Maires, la question de la négociation ou de la contestation est multiple. Elle se pose pendant l'élaboration du PPRT et suite à son approbation : quelle négociation ou quelle contestation contre les tracés de la carte des aléas ou sur les zones retenues dans le règlement du PPRT ? Sur le règlement lui-même ?

Au-delà du droit ce sont les pratiques d'association qui sont questionnées. Les services de l'État—étant dans une logique réglementaire—ont parfois des difficultés pour appliquer une véritable logique de concertation. Ils doivent trancher et, de fait, génèrent des insatisfactions côté collectivités et habitants. Ce qui est à construire et à intégrer par les différentes parties, ce sont les règles de concertation.

La concertation ne se limite-t-elle pas le plus souvent à une simple information ? Pourquoi le Clic, dont la concertation est l'objet premier, n'est-il le plus souvent qu'une simple chambre d'enregistrement de décisions prises dans d'autres lieux ?

Pour sortir d'impasses inextricables, des marges de négociation semblent possibles. Par exemple, les mesures supplémentaires de réduction du risque à la source pourraient apparaître comme des opportunités à saisir pour diminuer l'impact des mesures foncières.

Une fois les PPRT approuvés, ils pourront également faire l'objet de recours juridiques. Ces derniers seront sans doute plus complexes sur certains PPRT couvrant un territoire plus large, composés de nombreuses parties (plusieurs sites Seveso, plusieurs collectivités, *etc.*) et rencontrant des problématiques traitées à différents niveaux (infrastructures par exemple). Les Maires des communes Seveso seront confrontés à cette complexité, qui de technique et politique deviendra juridique. Comment seront-ils aidés ?

9

10

Quelles responsabilités associées à la mise en place des PPRT ?

AZF à Toulouse : Une explosion, 31 personnes décédées, des milliers de blessés et des responsabilités qui posent encore question. En novembre prochain s'ouvrira le procès en appel du jugement établi par le tribunal correctionnel de Toulouse. Il avait, en 2009, prononcé la relaxe générale à l'encontre de tous les prévenus, faute de preuve d'un lien de causalité certain entre les anomalies relevées sur le site et la survenance de l'explosion.

Suite à cette catastrophe a été votée la loi de 2003 qui impose les PPRT. D'un point de vue juridique, ceci facilitera-t-il la détermination des responsabilités en cas d'accident ?

Si cette loi n'organise pas la responsabilité des uns et des autres, la procédure PPRT qu'elle impose introduit des innovations sur le plan juridique. En effet, elle mobilise de multiples partenaires : le Préfet prescrit et approuve le PPRT ; la Dreal (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) anime la démarche ; les industriels élaborent les EDD (Études de danger) ; les POA (Personnes et organismes associés) rendent un avis ; le Maire le met en œuvre et les habitants doivent réaliser des travaux. Si le règlement PPRT est assimilable à une servitude d'urbanisme et ne peut faire l'objet d'indemnisation, existe-t-il toutefois d'autres fondements juridiques pour ce faire ?

En multipliant les acteurs impliqués, le PPRT, ne diluerait-il pas les responsabilités de chacun ?

Le PPRT fixe des objectifs aux riverains sans accompagnement, technique ou financier, adapté pour les atteindre. En cas d'accident, que se passera-t-il pour les habitants qui, faute de moyens, n'ont pas réalisé les travaux imposés par le PPRT ? Si la responsabilité de la victime sera certainement évoquée en cas d'accident, *quid* de celle de l'État qui ne désigne pas d'instance de contrôle ? Pourra-t-on parler de carence de l'État ? Les Maires sont-ils sensés jouer un rôle et assurer un suivi, faire un effort particulier pour que le règlement soit appliqué ?

D'autres situations soulèvent la question des responsabilités. Par exemple, dans le cas d'un PPRT approuvé mais dont les conventions de financement sont l'objet de blocage, quels acteurs seront reconnus responsables en cas d'accident ? Quelle responsabilité pour les entreprises situées dans le périmètre et en attente d'expropriation, au fait du risque auquel leurs employés sont potentiellement exposés ? Enfin, si les Maires diffèrent la mise en œuvre des mesures foncières, leur responsabilité pourrait-elle être recherchée par le juge ?

Les PPRT, et après ? Que vont devenir les territoires ?



L'OBJECTIF que s'est fixé le gouvernement est 60% des PPRT approuvés fin 2011. Cet objectif sera-t-il atteint ? Une fois approuvés et mis en œuvre, tout sera-t-il pour autant réglé ? Quel devenir peut-on envisager pour les territoires concernés ? Quand la démarche PPRT sera finalisée sur l'ensemble du territoire, comment envisager la gestion des risques industriels majeurs dans une optique cohérente et de progrès continu ? S'attaquera-t-on au problème du transport des matières dangereuses ? Existera-t-il une logique de développement de l'industrie à risques en France ?

Malgré les incertitudes qui demeureront, des zones d'aléas seront déterminées, des mesures d'expropriation, de délaissement et de renforcement du bâti seront prises. L'application du PPRT ainsi approuvé ne risque-t-elle pas, au regard de ces données définies, de figer les attitudes face au risque industriel ? Une révision régulière des plans est prévue. Quelle marge de manœuvre peut-on en attendre ? L'adoption des PPRT peut-elle favoriser une certaine illusion de maîtrise du risque puisque les risques encourus seront connus et les mesures de protection adéquates prises ? Comment concilier des plans par définition relativement rigides et une dynamique de construction de culture de sécurité ? Est-il possible de maintenir la vigilance et le dialogue entre tous les acteurs ?

L'approbation des PPRT soulève également

un problème évoqué au cours de la première question de ce document : le départ probable de nombreuses activités. La crainte d'un « glacis » du territoire, de son évolution vers un « *no man's land* » est récurrente. Au-delà de l'installation de panneaux solaires, de stations d'épuration, quelles autres possibilités seront-elles proposées ? Peut-on imaginer redessiner complètement le paysage industriel, avec par exemple une reconquête d'une partie du territoire par la nature, par des activités agricoles durables ? Comment peut-on se saisir des changements liés au PPRT pour envisager de nouvelles opportunités de développement ?

Éclairage terrain : *La ville de Lannemezan a été confrontée à un double problème : une reconversion industrielle due au départ d'un industriel et un PPRT. Cette double contrainte a-t-elle imposé à tous les acteurs de travailler ensemble et de trouver des solutions ? Toujours est-il que le PPRT est devenu une opportunité. Il a permis de créer une zone dédiée à l'activité chimique. Aujourd'hui 30 hectares sont prêts à accueillir des activités du secteur de la chimie.*

Des territoires ainsi repensés en termes de spécialisation, de concentration logistique des différents industriels, de limitation des transports dans une optique de mutualisation pour la culture de sécurité n'incarneraient-ils pas un modèle plus adapté de développement des industries à risques ?

Abréviations

CET	Contribution économique territoriale
Clic	Comité local d'information et de concertation
Dreal	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDD	Étude de dangers
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
Nimby	<i>Not in my backyard</i> , pas dans mon arrière-cour
POA	Personnes et organismes associés
Pac	Porter à connaissance
PCS	Plan communal de sauvegarde
PLU	Plan local d'urbanisme
PME	Petites et moyennes entreprises
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
TPE	Très petites entreprises

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 (et d'autres versions des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*) au format PDF depuis le site web de l'Icsi.



Institut pour une culture de sécurité industrielle

Association de loi 1901

<http://www.icsi-eu.org/>

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

Téléphone : +33 (0) 534 32 32 00
Fax : +33 (0) 534 32 32 01
Courriel : contact@icsi-eu.org



6 ALLÉE EMILE MONSO
ZAC DU PALAYS - BP 34038
31029 TOULOUSE CEDEX 4
www.icsi-eu.org

ISSN 2100-3874