



HAL
open science

L'emprise du risque sur les espaces industriels

Emmanuel Martinais

► **To cite this version:**

Emmanuel Martinais. L'emprise du risque sur les espaces industriels. Valérie November, Marion Penelas, Pascal Viot. Habiter les territoires à risques, Presses polytechniques et universitaires Roman-des, pp.101-119, 2011. halshs-00935719

HAL Id: halshs-00935719

<https://shs.hal.science/halshs-00935719>

Submitted on 23 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'EMPRISE DU RISQUE SUR LES ESPACES INDUSTRIELS

EMMANUEL MARTINAIS, RIVES-ENTPE, UMR CNRS 5600, UNIVERSITE DE LYON

1 INTRODUCTION

Comment s'établit la relation du risque au territoire ? Comment le risque marque-t-il de son empreinte les lieux qu'il affecte ? À ces questions, de multiples réponses peuvent être formulées. En effet, en matière territoriale, le risque s'exprime sur des registres très divers (November, 2002 ; Martinais et al., 2006). Il peut, par exemple, conduire à des transformations structurelles, qui touchent à la matérialité même de l'espace, aux formes et aux agencements qui le composent. Mais il peut dans le même temps agir sur un registre plus immatériel, en influant sur les représentations, en infléchissant des pratiques ou en conditionnant des stratégies. Par sa présence, il a aussi la capacité de déplacer les frontières qui définissent les groupes sociaux, de créer des statuts et des rôles particuliers, ou d'agir sur les identités individuelles ou collectives. Le risque peut enfin, par les mobilisations qu'il suscite ou les actes qu'il justifie, jouer sur l'ordre des relations sociales, actualiser des rapports de domination, ou imposer des modes de gouvernement spécifiques.

Afin d'illustrer ces différentes formes d'expression, de mieux comprendre comment elles concernent les situations à risques et comment elles s'agencent entre elles pour produire du territoire, on propose de s'intéresser aux espaces industriels, que l'on définit comme des lieux où des usines dangereuses, chimiques ou pétrolières, cohabitent avec des zones résidentielles plus ou moins denses. L'analyse portera plus particulièrement sur le territoire du couloir de la chimie qui s'étend sur une dizaine de kilomètres au sud de Lyon. Sur cet espace, on dénombre actuellement onze établissements visés par la directive Seveso,

dont certains sont implantés depuis plus d'un siècle. Économiquement et socialement structurante, cette industrie a, comme dans la plupart des contextes similaires, contribué à la formation des quartiers environnants et au développement des communes voisines. En ces lieux, ville et usines partagent donc la même histoire. Une histoire qui lie, dans un ensemble d'interactions complexes, une activité de production polluante et dangereuse à son environnement social et urbain. Une histoire qui n'ignore pas la question du risque. De tout temps, les populations riveraines ont en effet été exposées aux potentialités accidentelles de cette industrie, comme en attestent les nombreuses catastrophes qui se sont produites en France et ailleurs dans le monde depuis le XIXe siècle.

L'objet de cet article est de rendre compte de la formation de cet espace industriel, pour tenter de saisir, dans le temps long de l'histoire, la façon dont se structure la relation du risque au territoire. La description de ce processus historique permet en particulier de distinguer quatre modèles successifs, qui correspondent à autant de formes possibles de cette relation. On verra également que ces quatre modèles sont explicatifs de la façon dont les risques industriels contribuent à façonner les espaces sur lesquels ils sont susceptibles de se matérialiser.

2 LE MODELE DE LA MISE A DISTANCE

Dans le premier modèle que l'on peut mettre en évidence, le risque est surtout appréhendé comme un problème de santé publique qui mobilise des riverains, des élus municipaux et des membres médecins et chimistes du Conseil d'hygiène. Il conduit à l'adoption de mesures privilégiant la délocalisation des établissements dangereux et nuisants, leur isolement ou le maintien d'une distance par rapport aux habitations. Prenant forme dans la deuxième moitié du XIXe siècle, ce premier modèle va contribuer, dans la plupart des grandes villes françaises, à la formation des premiers espaces urbains dédiés aux activités polluantes, nuisantes et dangereuses.

2.1 L'isolement des établissements dangereux

Vers 1850, l'affirmation d'une nouvelle sensibilité collective et populaire aux nuisances industrielles se traduit, dans certaines villes, par l'application de mesures concrètes visant à rejeter vers les faubourgs tous les établissements suscitant la colère et les plaintes récurrentes du voisinage (Bernhardt et Massard-Guilbaud, 2002 ; Guillaume et al., 2004). À Lyon, plusieurs ateliers artisa-

naux de produits chimiques installés dans le centre sont ainsi contraints de s'expatrier vers le sud de la ville, sur les bords du Rhône à Saint-Fons, un hameau presque désert de la commune de Vénissieux. Bientôt rejoints par d'autres, « chassés » eux aussi de la ville *intra muros*, ces établissements trouvent sur ces terrains isolés toutes les conditions nécessaires à leur essor : la proximité de la ville tout d'abord, mais aussi la présence du Rhône qui fournit l'eau en abondance et garantit des possibilités d'échange par voie fluviale, ainsi que le passage d'un moyen de transport efficace avec la ligne de chemin de fer du PLM (Faure, 1992).

La vocation agricole de la zone pèse peu face aux projets des industriels « bannis » de leur environnement urbain originel, qui souhaitent faire des bords du Rhône une zone de développement libre de toute entrave. C'est chose faite en 1888 lorsque l'érection de la commune de Saint-Fons consacre la prise d'autonomie des « usiniers séparatistes » vis-à-vis de la tutelle administrative de Vénissieux à laquelle ils étaient soumis jusque-là (Giraud, 2001). Le Conseil municipal, tenu par les principaux industriels locaux, affiche alors un souci constant de favoriser l'essor économique de la commune tout en prenant bien soin de ne pas recréer une situation qui, quelques décennies plus tôt, avait conduit à l'éviction des manufactures de première classe du centre de Lyon. L'isolement des usines par rapport aux zones habitées s'impose alors comme le modèle d'organisation spatiale du territoire, auquel les autorités locales se réfèrent pour tous les projets d'extension et d'implantation nouvelle.

Jusqu'au début du XXe siècle, le développement industriel s'opère donc selon des modalités visant à maintenir une certaine distance entre les espaces voués à la production et les zones résidentielles. À quelques rares exceptions près, les usines se concentrent dans la partie basse de la commune, sur les terrains irrigués situés entre le Rhône et la voie de chemin de fer, tandis que le bourg de Saint-Fons se développe progressivement à l'écart, dans la partie haute jugée plus saine.

2.2 La différenciation des espaces comme mode de régulation

Au tournant du XXe siècle, une majorité socialiste plus en phase avec les intérêts de la classe laborieuse prend la mairie de Saint-Fons. La modification des rapports de force au sein du Conseil municipal, qui se fait au détriment des industriels et de leurs représentants, se traduit très vite par l'expression d'une plus grande sensibilité aux idées hygiénistes de l'époque et la manifestation d'une attitude beaucoup plus interventionniste à l'égard du fonctionnement des usines. En particulier, les nuisances n'ont plus tendance à s'imposer comme

allant de soi ou comme une conséquence normale et inévitable de l'activité de production. Au contraire, la pollution industrielle est constituée en problème de salubrité et de santé publique qu'il faut sinon résoudre, du moins prendre en compte pour tenter d'en atténuer les effets les plus néfastes sur les habitants de la commune.

Pendant une vingtaine d'années, cette nouvelle orientation politique se traduit en actes par l'instauration d'un plan de lutte contre les nuisances qui s'engage dans deux directions privilégiées : appuyer les plaintes et les protestations des habitants et relayer leurs revendications auprès des autorités supérieures du Conseil d'hygiène d'une part, et d'autre part, éviter la multiplication des nouvelles implantations de première classe (les plus nuisantes), notamment sur les terrains les plus proches de la partie résidentielle de la commune. La question de la proximité des habitations et des usines est donc régulièrement posée par la majorité du Conseil municipal, qui fait preuve d'une certaine détermination, dans ses revendications comme dans ses décisions, à maintenir les ateliers insalubres à distance des secteurs résidentiels et à faire respecter le principe de différenciation des espaces d'habitation et de production.

Si l'on peut voir dans cet engagement l'expression du *modèle d'anxiété, de vigilance et d'intervention* décrit par Alain Corbin (1991), il apparaît aussi que les choix de la municipalité en la matière sont guidés par la volonté de préserver l'outil de production des industriels, et ce faisant, les conditions de reproduction de la « classe laborieuse », et plus largement, de la société ouvrière dans son ensemble. Si à l'époque, le pouvoir politique local et les dirigeants des usines défendent des positions globalement antinomiques, en particulier dans le domaine de la régulation des nuisances, il faut reconnaître que leurs intérêts se rejoignent sur ce point : maintenir les usines à distance des habitations est encore le meilleur moyen de favoriser le développement industriel sur le territoire de la commune. Cette politique de séparation des espaces, qui n'est pas contrainte par la répartition foncière des terrains à construire, fait donc globalement l'unanimité au niveau local. Dans un contexte réglementaire et législatif peu contraignant (décret impérial de 1810), les ateliers de fabrication peuvent donc continuer de s'étendre en toute liberté sur les bords du Rhône, sans compromettre le schéma d'expansion de la commune qui se dessine alors.

3 LE MODELE DE L'INVISIBILISATION

Le second modèle que l'on peut mettre en évidence s'affirme progressivement, sous les effets combinés de la forte croissance industrielle des années

1920, de la demande croissante en logements et de la crise économique des années 1930. Son avènement se traduit par un délitement du risque comme problème de santé publique et un renversement de l'ordre des priorités entre les impératifs de développement et la prise en compte des dangers et désagréments de l'industrie chimique.

3.1 L'esquisse d'un rapprochement ville-usines

La première guerre mondiale, loin de freiner l'industrialisation de l'agglomération lyonnaise, va au contraire la renforcer, en donnant aux firmes concernées (la SCUR, Saint-Gobain) un rôle stratégique dans la production d'armement. Profitant de ces développements pour reconvertir avec succès leur appareil de production de guerre vers le secteur civil (produits pharmaceutiques, textiles artificiels, colorants synthétiques), les industries chimiques connaissent même une expansion remarquable après 1920 qui se traduit localement par l'extension significative des surfaces destinées à la production avec le passage, pour la plupart des usines, d'un système de production proche de l'artisanat à un véritable système de production industriel (Duchêne, 2002).

Mais cette consommation croissante d'espace par l'industrie chimique est aussi le fait des déclinaisons locales d'une nouvelle conception de l'espace industriel urbain – impulsée par les lois de 1919 et 1924 sur les projets d'aménagement ou d'extension des villes – qui consiste à regrouper les usines les plus polluantes dans certains secteurs périphériques de la ville (Massard-Guilbaud, 1999). Faisant figure de quartier adéquat pour la mise en œuvre de cette politique de zoning industriel, Saint-Fons devient donc un lieu d'implantation privilégié pour les usines de première classe au nom d'une double logique qui consiste à favoriser le développement industriel tout en réduisant quantitativement les problèmes posés par la dissémination des usines insalubres à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. De fait, si cette politique de concentration répond à un certain nombre d'exigences au niveau de l'agglomération, y compris dans le domaine de la salubrité et de l'hygiène publiques, elle permet surtout d'affirmer la vocation de la commune comme espace de liberté des industries les plus polluantes, sans que le pouvoir politique local ne puisse y faire grand-chose. D'autant que la nouvelle loi du 19 décembre 1917 relative « aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes » reste dans l'ensemble très favorable aux industriels (Martinais, 2001).

Cette situation est d'autant plus préjudiciable pour les habitants que les espaces résidentiels ont eux aussi tendance à se rapprocher des sites de production, selon une dynamique liée aux effets combinés des développements industriels et

de la crise du logement des années 1920. Le fonctionnement des ateliers exigeant une main-d'œuvre toujours plus importante, les logements font cruellement défaut et cette pénurie permet aux industriels d'assurer la construction de plusieurs lotissements d'usine, souvent situés non loin des ateliers. Ces choix d'implantations, sur lesquels la municipalité n'a aucun droit de regard, sont davantage dictés par des considérations foncières (la cité comme le prolongement de l'usine sur des terrains de l'usine) ou socio-économiques (avoir son personnel sous la main) que par des considérations sanitaires ou sécuritaires (Duchêne et Godard, 2008).

Il faut dire que le contexte social du moment a déjà perceptiblement modifié le rapport de la société locale à l'industrie chimique et à ses inconvénients. Avec la crise économique qui s'annonce, le maintien des activités existantes s'impose jour après jour comme la priorité, discréditant d'autant la lutte contre les nuisances, aux yeux des édiles locaux comme à ceux des salariés des usines. Ce désintérêt grandissant pour la nuisance et ses effets néfastes est aussi la conséquence d'un changement institutionnel, avec la prise en charge du contrôle des établissements classés par l'inspection du travail, plus intéressée au règlement des conflits sociaux dans l'usine qu'à la régulation des problèmes d'hygiène et de sécurité. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que le principe de mise à distance des espaces de vie et de travail ne soit plus vraiment en mesure de s'imposer aux perspectives d'aménagement de la commune, comme en atteste par exemple la réalisation au début des années 1930 de plusieurs programmes de logements collectifs en périphérie de la zone industrielle.

3.2 La confirmation d'une attirance mutuelle

Après l'épisode de la seconde guerre mondiale, la croissance industrielle reprend à un rythme soutenu, dans une Europe à reconstruire. À partir de la fin des années 1950, le territoire du sud de Lyon connaît une véritable mutation avec le développement de la pétrochimie (construction de la raffinerie de Feyzin) et la réalisation concomitante de plusieurs grands chantiers de l'État-aménageur : usine-écluse de Pierre-Bénite (CNR et EDF), autoroute A7, gare de triage de Sibelin, extension du Port Édouard Herriot. Dans sa logique de rationalisation de l'espace et de renforcement de l'économie nationale, l'Etat poursuit localement un objectif qui s'avère prioritaire : favoriser la concentration et le développement des industries chimiques et pétrolières sur le territoire des communes du sud de l'agglomération lyonnaise. De leur côté, les élus locaux accompagnent plutôt favorablement ce mouvement qui participe directement à la richesse du territoire et à la structuration économique, urbaine et sociale des

communes de Feyzin et de Saint-Fons, et plus largement, de toute l'agglomération lyonnaise. Dans ce schéma, les nuisances et les nombreux désagréments produits par les usines sont donc largement compensés par tous les bénéfices du développement industriel, qu'ils soient matériels et financiers (*la chimie, c'est de la richesse*) ou symboliques (*la chimie, c'est le progrès et la modernité*).

Ces représentations qui privilégient très nettement les bienfaits de l'industrie à ses aspects moins valorisants, répondent aussi à une perte d'intérêt collectif pour les dangers et les pollutions exportés de l'usine. En effet, l'essor de la chimie a aussi pour conséquence d'assurer une certaine prospérité à la population locale, pour qui les épreuves de la guerre ne sont pas si loin. Dans ces conditions, on imagine aisément que les usines soient davantage perçues comme un facteur d'amélioration de la qualité de vie en général que comme une source d'inconvénients. Les dangers et les nuisances sont en quelque sorte banalisés, mais moins du fait d'un processus qui voudrait qu'avec le temps les habitants finissent par s'y habituer, que par la difficulté qu'ils ont, durant cette période, à faire part des désagréments subis dans leur vie quotidienne et professionnelle, puis à constituer ces mêmes désagréments en problèmes exigeant des réponses concrètes.

Ce n'est donc pas un hasard si jusqu'au début des années 1970, la disparition progressive des espaces résiduels entre la ville et les usines s'opère dans l'indifférence générale. La relance économique, l'expansion industrielle et l'accroissement de la construction comme réponse à la crise du logement sont alors les seuls modèles susceptibles d'orienter les choix en matière de développement et de gestion urbaine. La question de la proximité des espaces résidentiels et industriels est systématiquement éludée, même lorsque les grands ensembles de logements collectifs ou les lotissements viennent border les usines. L'explosion de plusieurs stockages de gaz liquéfiés de la raffinerie (janvier 1966), pourtant vécue comme un traumatisme par bon nombre d'habitants des localités voisines, n'y change rien. Au contraire, le mouvement d'imbrication des usines dans la ville, amorcé après-guerre, a tendance à se poursuivre dans les années 1970.

Pour autant, on ne peut pas dire que la catastrophe de Feyzin n'ait pas eu de conséquence au niveau local. Seulement, à l'époque, les réactions s'orientent davantage vers une critique des dégâts du progrès que vers une remise en cause de cette proximité ville-usine héritée des quinze dernières années (Coanus et al., 2000). Les débats suscités par les conséquences dramatiques de cet événement montrent en effet un bouleversement des représentations liées à l'industrie et à ses modalités d'insertion dans la ville, qui se traduit essentiellement par le fait

que les dangers et pollutions ne sauraient plus constituer la rançon inévitable des progrès industriels et des « bienfaits » de la chimie. La reconnaissance de risques qui ne semblent plus devoir se limiter aux seuls ateliers de fabrication et de pratiques ayant clairement tendance à privilégier les intérêts économiques aux impératifs de sécurité est donc à l'origine d'un changement de posture des municipalités qui recourent à des stratégies résolument plus offensives, visant à infléchir la position trop souvent dominante des industriels en la matière. C'est ainsi que dans les années 1970 la lutte contre les nuisances et les dangers de la chimie apparaît temporairement comme un élément structurant des relations ville-usines, jusqu'à ce que la crise économique impose, une fois encore, ses priorités.

3.3 Désindustrialisation et urbanisation des derniers « vides »

Les deux chocs pétroliers et l'énorme poussée inflationniste résultant de la hausse des prix des produits énergétiques et des matières premières sont à l'origine de difficultés de croissance et de pertes significatives pour la chimie française. Devant faire face à une situation économique et financière préoccupante, les grands groupes industriels restructurent l'ensemble des filières de production pour ne garder que les plus rentables. Cette désindustrialisation, qui s'échelonne par étapes successives entre les années 1975 et le début des années 1990, n'est pas sans effet sur le paysage des communes du couloir de la chimie lyonnais. Les conséquences les plus visibles sont d'ordre économique, avec comme figure emblématique, la disparition de près de 7 000 emplois dans les usines de Saint-Fons. Mais la désindustrialisation se traduit aussi en termes de développement urbain et d'organisation de l'espace. Car pour endiguer la « fuite » des classes moyennes et de bon nombre d'employés des usines, attirés par des espaces plus verdoyants et un habitat plus conforme à leurs aspirations, la municipalité n'a pas d'autre choix que de réorienter sa politique du logement en développant l'accession à la propriété et en rénovant son parc immobilier, trop ancien pour être attractif. Le centre historique de la commune est ainsi partiellement réhabilité (et densifié), tandis que les derniers espaces libres de la commune sont urbanisés, les terrains encore disponibles se couvrant de lotissements, d'immeubles collectifs et d'équipements publics.

Dans les années 1980, la tendance est donc à la densification et à l'urbanisation des derniers « vides ». Et même si cette imbrication définitive des usines et de la ville n'est pas sans susciter certaines interrogations, au regard notamment des études de dangers conduites dans la plupart des établissements suite à la loi du 19 juillet 1976 et à la directive européenne Seveso du 24 juin

1982, aucun texte réglementaire ne permet à ce moment-là d'infléchir ce droit au développement de communes cherchant à maintenir un certain dynamisme économique et social sur leur territoire. Il faut attendre la mise en œuvre de la loi de 1987 (relative à l'organisation de la sécurité civile et la prévention des risques majeurs) pour qu'apparaissent les premières servitudes d'urbanisme autour des sites industriels « à risques ».

4 LE MODELE DE LA COHABITATION RAISONNEE

Le troisième modèle que l'on identifie en poursuivant le fil de notre histoire du couloir de la chimie coïncide avec l'avènement du risque majeur comme nouvelle catégorie d'action publique (Lagadec, 1981). Il prend forme dans une régulation beaucoup moins portée sur l'organisation de l'espace et l'agencement de ses fonctionnalités, que sur le fonctionnement des établissements industriels d'une part, la réduction du niveau d'exposition de l'environnement urbain d'autre part. Produit d'une sensibilité accrue aux pollutions et accidents industriels (Lascoumes, 1994), il conduit à formuler des réponses pragmatiques à une situation caractérisée par trois constats : 1) l'existence de nombreuses situations où villes et industries à risque continuent de se développer dans une étroite proximité ; 2) la reconnaissance, suite à plusieurs catastrophes marquantes, du caractère potentiellement catastrophique de cette proximité ; 3) l'inefficacité du droit de l'urbanisme à traiter un problème qui n'a fait que s'amplifier avec le temps (Bonnaud et Martinais, 2005).

4.1 La montée en puissance d'une logique préventive

Depuis les 1970, des réformes successives ont cherché à porter la lutte contre les risques industriels sur tous les terrains possibles, en renforçant de façon constante les moyens d'action visant à réduire les dangers et leurs effets sur les populations riveraines (Martinais, 2007a). Sur ce registre particulier, une loi de 1976 a commencé par modifier la procédure d'autorisation administrative en imposant aux industriels de prendre des mesures de protection, dites de « réduction des risques à la source », proportionnées aux dangers générés par leurs activités. Cette réforme du droit des installations classées a également organisé la prise en charge de l'inspection par les ingénieurs du corps des Mines. En l'espace d'une décennie, ce transfert de compétences a considérablement modifié les conditions de surveillance et d'administration des risques industriels (Bonnaud, 2002). Il s'est notamment traduit par un renforcement notable des

actions préventives visant une implication plus forte des industriels, afin que la protection de l'environnement et la sécurité publique deviennent une condition première de l'exploitation des entreprises. D'importants investissements de sécurité ont alors été réalisés, afin d'augmenter la fiabilité des installations (par une meilleure conception ou davantage d'entretien des matériels), d'empêcher la réalisation des phénomènes accidentels ou de limiter leur propagation, par la mise en place de parades techniques (une vanne de sécurité, un détecteur, un arroseur automatique, etc.) et organisationnelles (la création d'une équipe de pompiers). Ces investissements répondent également à de nouveaux objectifs de rentabilité et de compétitivité (*produire plus propre et plus sûr, c'est produire plus rentable*), très favorables au développement industriel.

Cette logique préventive, qui s'affirme dans les années 1970 et 1980, se renforce encore avec la loi de 1987 qui assure la transposition dans le droit français de la directive européenne Seveso de 1982 (Decrop et Gilbert, 1993). De nouvelles obligations apparaissent : l'information préventive (diffusion au public d'informations sur les risques et de consignes de sécurité à respecter en cas d'accident), l'organisation des secours (préparation de plans pour la gestion des crises) et la maîtrise de l'urbanisation (restriction des droits à construire dans le voisinage des usines à risques). Par ces dispositions réglementaires, il s'agit de préparer les populations locales à la perspective de l'accident, afin de renforcer leur aptitude à se protéger des phénomènes accidentels redoutés. Il s'agit également de limiter les occupations résidentielles aux limites des installations à risques, afin de réduire le nombre de personnes potentiellement exposées aux dangers de l'industrie. Mais l'enjeu n'est pas que sécuritaire. Il est aussi économique, car ces mesures ont dans le même temps vocation à pérenniser le développement des activités industrielles en milieu urbain, en créant les conditions de leur maintien à la périphérie des villes, dans un contexte social et politique marqué par les conséquences de la crise économique, la mise en œuvre des lois de décentralisation et l'attribution de pouvoirs décisifs aux communes dans le domaine de l'urbanisme (Lemieux et Barthe, 1998).

En s'élargissant ainsi, le champ de la sécurité industrielle a donc tendance à se déplacer vers l'extérieur des usines. La diversification des moyens d'action fait que, localement, la prévention se décline autant sur le mode de la « réduction des risques à la source » (par la modification des caractéristiques fonctionnelles des installations) que sur celui de la « réduction des risques à la cible » (par des actions sur l'environnement urbain). La question du voisinage est alors progressivement intégrée à l'action publique, conduisant les acteurs sociaux à reconnaître le territoire comme le lieu de formalisation des enjeux et de réflexion sur les solutions à apporter au problème posé par la présence des indus-

tries à risques en milieu urbain. L'approche traditionnelle du risque s'en trouve elle aussi modifiée : celui-ci n'est plus seulement défini par le danger qu'une installation fait courir à son environnement mais également par les caractéristiques de cet environnement, c'est-à-dire par les « enjeux » qui le composent et les vulnérabilités de ces « enjeux » aux phénomènes accidentels.

4.2 Le renforcement des prescriptions d'usage

En dehors de l'usine, l'affirmation de cette logique préventive passe avant tout par la réglementation de l'usage des sols et de l'urbanisation à venir. Elle s'exerce par le biais des outils de planification, les plans locaux d'urbanisme notamment. Dans le cadre de la maîtrise de l'urbanisation, des zones de protection sont définies qui restreignent les possibilités de construction et d'aménagement dans le voisinage des installations les plus dangereuses, ou conditionnent le développement urbain au respect de prescriptions particulières, en termes de densité et de dispositions constructives (Martinais, 1996). Dans le couloir de la chimie lyonnais, un premier zonage est institué dans les années 1990, puis révisé en 2004 (Lévêque, 2006). Dans les deux cas, l'objectif recherché est de limiter la densité urbaine et de veiller à ne pas augmenter les volumes de population résidant, de façon plus ou moins définitive, à proximité des sites industriels.

Même si elles visent à la modification de certaines caractéristiques des secteurs urbanisés, ces prescriptions agissent cependant moins par la transformation immédiate de l'existant que par le contrôle et la maîtrise de ses évolutions futures. Elles ont néanmoins des effets immédiats, dans la mesure où elles contraignent la plupart des actions et politiques locales en prise avec l'organisation fonctionnelle de l'espace et les différents agencements qui le composent. Les interdictions et les restrictions d'usage peuvent en effet, dans certaines conditions, empêcher la réalisation de projets d'aménagement, d'équipement, de réhabilitation, etc. Dans les secteurs visés par les mesures de maîtrise de l'urbanisation, elles constituent un frein pour tous les projets de réhabilitation et d'amélioration de l'habitat. La localisation en « zone de risque » est en effet un motif suffisant, qui peut justifier de nombreuses interdictions, comme l'ajout d'une pièce à la maison, la construction d'une véranda ou l'installation d'un ascenseur dans un immeuble. Ces prescriptions d'urbanisme constituent également des contraintes pour les collectivités locales qui, sous la pression des services de l'Etat, doivent parfois renoncer à d'importants projets d'aménagement, redéfinir des implantations d'équipements ou des services publics prévus de longue date et, plus largement, adapter leurs politiques de développement local

(Girard, 2004). D'autres conséquences peuvent encore être observées, comme la remise en cause de projets d'infrastructure de transport, dès lors qu'elles passent trop près des installations à risques, ou l'apparition de conflits entre la maîtrise de l'urbanisation et les politiques de rénovation urbaine, par exemple dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville situés en bordure des usines chimiques.

4.3 Un développement urbain sous contrôle

Dans le couloir de la chimie lyonnais, les effets produits par ces prescriptions d'urbanisme restent cependant difficiles à appréhender dans le détail. Car si ces mesures ont bien vocation à placer le développement urbain sous contrôle, leur efficacité reste sujette à caution. Pour au moins trois raisons. La première est que leur définition fait en général l'objet d'importantes négociations, qui visent à concilier les objectifs sécuritaires avec les impératifs de développement local et les enjeux d'aménagement (Duchêne, 2008). Deuxièmement, par le principe même du zonage, ces prescriptions donnent lieu à des mesures graduées et non continues, dont l'intensité décline à mesure que l'on s'éloigne de l'usine. Et enfin, elles ne pèsent que sur une petite partie des interventions susceptibles d'influer sur les configurations spatiales des zones urbaines situées à proximité des installations chimiques et pétrolières.

Dans la plupart des communes concernées, l'existence de prescriptions n'a donc pas empêché les quartiers voisins des usines de se transformer et, parfois même, de se développer. Une étude récente réalisée dans la commune de Saint-Fons montre ainsi qu'en l'espace d'une décennie, plus de 300 permis de construire ont été déposés dans les secteurs réglementés et en bordure de ces secteurs. Sur ces 300 demandes, seules quatre ont été refusées pour des motifs de sécurité. L'étude montre également que les zonages réglementaires interdisant ou contraignant l'urbanisation n'ont eu aucune incidence sur le volume des transactions immobilières, en légère augmentation, et encore moins sur la valeur des biens acquis qui n'a cessé de croître en dix ans, suivant en cela la progression du marché immobilier français sur cette même période (Di Fabio, 2006). Bien que la mesure de tels impacts soit toujours problématique (Sauvage, 2002), les quelques travaux disponibles sur le sujet semblent néanmoins confirmer qu'en général, la dévalorisation des constructions existantes reste hypothétique (Martin, 1993) et que, dans certains cas, la limitation des droits à construire pourrait même conduire, par le jeu de l'offre et de la demande, à une valorisation du bâti et des logements existants (Lafliche, 1992).

Ces différentes observations montrent que si le dispositif de maîtrise de l'urbanisation a empêché toute densification des secteurs les plus exposés aux dangers de la chimie, il est resté suffisamment souple pour autoriser un minimum de développement et ne pas compromettre les perspectives de revitalisation de certains quartiers en voie de paupérisation, particulièrement dévalorisés et dépréciés. Les prescriptions d'urbanisme ont ainsi contribué, avec les autres mesures préventives mises en œuvre depuis le milieu des années 1980, à créer les conditions d'une cohabitation raisonnée entre les usines et leur environnement urbain, c'est-à-dire un mode de coexistence qui tient à la fois compte des enjeux sécuritaires et des logiques socio-économiques.

5 LE MODELE DE L'AMENAGEMENT SECURITAIRE

Le quatrième modèle que cette histoire nous permet d'identifier apparaît vers la fin des années 1990. Bien qu'émergeant dans la continuité du précédent, il s'en distingue par une remise en cause des conditions de cohabitation de la ville et des usines d'une part, par l'intégration plus affirmée de la sécurité dans l'aménagement et la définition des politiques locales d'autre part. Dans ce dernier modèle, le risque s'impose *de facto* sur quasiment tous les sujets qui engagent le présent et l'avenir des espaces industriels et conduit les parties prenantes à s'organiser en conséquence. Certaines, comme les associations de protection de l'environnement, choisissent la voie de la spécialisation. D'autres, comme les collectivités locales, se renforcent et cherchent à se professionnaliser, par la création de services techniques directement affectés au règlement de ces problèmes (Gralepois, 2008).

5.1 La prolifération des instruments dédiés aux risques industriels

Depuis quelques années maintenant, le risque industriel est au centre des préoccupations de la plupart des acteurs locaux. La multiplication des obligations réglementaires fait que le sujet figure toujours en bonne place sur les agendas politiques et administratifs. Les municipalités sont ainsi régulièrement sollicitées pour accorder leurs documents d'urbanisme et leurs politiques de développement avec les porteurs à connaissance (PAC) et autres dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM), que les préfetures diffusent désormais avec une cadence élevée. S'agissant des obligations qui s'imposent aux acteurs locaux, il faut également citer les documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM), les plans communaux de sauvegarde (PCS) et, tou-

jours sur ce même registre, les plans d'opération internes (POI) et plans particuliers d'intervention (PPI) qui planifient l'organisation des secours en cas d'accident. Tous ces documents qui inventorient, qualifient et localisent les risques industriels, contribuent dans le même temps à les affirmer de façon continue, de telle manière qu'ils s'imposent durablement aux populations et acteurs locaux. Il en va de même des procédures et actions plus ciblées qui participent aussi de cette prolifération : l'information des acquéreurs locataires (IAL), les exercices de gestion de crise, les campagnes d'information obligatoires, les programmes de sensibilisation des personnels enseignants et des enfants scolarisés, les rencontres de quartier, les réunions et enquêtes publiques, les concertations diverses, menées par les communes ou les services de l'Etat, dans le cadre des procédures de maîtrise de l'urbanisation par exemple.

Cette longue énumération, d'ailleurs non exhaustive, montre à quel point les sollicitations sur le sujet sont nombreuses et permanentes. Elles visent un public toujours plus large, qui dépasse le cercle restreint des « gestionnaires » traditionnels constitué des services de l'Etat, des communes et des industriels. Les associations, les salariés des entreprises, les organisations syndicales, les représentants des conseils de quartier, les riverains et même les simples citoyens sont systématiquement appelés à participer, à s'informer, à débattre et à échanger dans un nombre croissant de lieux et d'instances spécialement dédiés aux risques industriels. Les comités locaux d'information et de concertation (CLIC), créés par la loi de 2003 en réponse aux attentes suscitées par la catastrophe d'AZF de 2001, ont précisément cette fonction (Bonnaud et Martinais, 2008). Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), instaurés au même moment pour renforcer la maîtrise de l'urbanisation, sont également conçus comme des instruments participatifs, supposés mobiliser leurs acteurs au-delà des frontières habituelles de la décision publique (Martinais, 2007b). De plus, il n'est pas rare que ces dispositifs se superposent à d'autres instances ayant sensiblement la même vocation. C'est le cas dans le couloir de la chimie, où la concertation sur les risques industriels est aussi le fait d'un secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques (SPPPI), d'une conférence riveraine, d'une commission extra-municipale de l'environnement, sans parler des structures agendas 21 mises en place par le Grand Lyon au début des années 2000 qui créent également des espaces de dialogue et d'échanges sur le sujet (Nonjon et al., 2007).

5.2 L'intégration progressive des risques dans l'aménagement

Sur le plan des pratiques, cette prolifération d'instruments et de dispositifs se traduit par une intégration plus forte des risques industriels dans les décisions relatives à l'aménagement et à l'organisation fonctionnelle de l'espace. La cohabitation des usines et de la ville est envisagée sous un rapport nouveau qui conduit par exemple les acteurs locaux à concevoir des aménagements concrets, pensés dans une logique de protection. Une commune du sud de l'agglomération lyonnaise s'est ainsi résolue à édifier un merlon pour protéger un secteur résidentiel d'une éventuelle explosion dans l'usine voisine. Le projet de couverture de l'autoroute qui jouxte la raffinerie de Feyzin, actuellement à l'étude, participe également de cette logique d'action. Il ne s'agit plus seulement de contraindre l'urbanisation future, mais bien d'agir sur l'existant pour le conformer aux enjeux sécuritaires du moment. Les démarches de ce type sont le plus souvent collectives, initiées par les collectivités locales, les entreprises, parfois par un conseil de quartier ou un collectif de riverains. Mais elles peuvent aussi être individuelles, lorsqu'elles concernent l'aménagement spontané des espaces privatifs, dans la maison ou le jardin (Humez, 2004).

La redéfinition des modalités de cohabitation des usines et de la ville passe également par des prescriptions mises en forme dans le cadre des PPRT. La réglementation prévoit notamment que des mesures de renforcement du bâti peuvent être imposées aux habitants des secteurs exposés, à charge pour eux de les financer (au moins en partie). Un propriétaire peut ainsi être contraint d'aménager une pièce confinée dans son logement, de mettre en place un système d'aération pour se protéger contre les émanations de gaz toxiques, d'opter pour des matériaux de construction non-combustibles ou de poser des films protecteurs sur ses vitres. Toujours dans cette même perspective, on observe que la prise en compte des risques industriels peut justifier la localisation d'équipements ou de services susceptibles de profiter à la sécurité des populations riveraines (implantation d'une caserne de pompiers par exemple), ou à l'inverse, des délocalisations lorsque l'implantation n'est plus jugée acceptable, compte tenu de l'environnement industriel et des dangers qu'il présente. Une école et quelques établissements recevant du public ont ainsi été déplacés ces dernières années, à Saint-Fons notamment.

Mais globalement, ces phénomènes de désurbanisation ne sont pas encore très répandus, compte tenu du caractère peu contraignant de la réglementation, des coûts liés à ce type d'opération et des difficultés de réalisation dues au manque d'opportunités foncières. Ils pourraient cependant se généraliser dans les prochaines années avec la montée en régime des PPRT. En effet, ce nouveau dispositif est doté d'instruments juridiques et financiers qui permettent d'organiser l'expropriation de quartiers entiers pour cause de « dangers très

graves pour les vies humaines ». Il permet également d'instituer un droit de délaissement, offrant ainsi la possibilité à tout propriétaire qui le souhaite de se faire acheter son bien immobilier par la collectivité. Il permet enfin de renforcer le pouvoir de préemption des communes souhaitant changer l'usage ou la destination de certains secteurs urbanisés, situés dans les zones réglementées. Mais le manque de recul sur les usages qui sont faits localement de ces nouvelles dispositions empêche pour le moment d'évaluer précisément la capacité des PPRT à proposer de nouveaux agencements, dans les espaces exposés aux risques industriels. On peut juste faire hypothèse que ces interventions resteront marginales, rapportées à l'ensemble des situations où industrie et urbanisation cohabitent en étroite proximité. Car seule une petite partie des établissements industriels est concernée (les plus dangereux). De plus, l'expropriation et le délaissement nécessiteront des budgets colossaux et ne pourront être mis en œuvre qu'au terme de procédures longues, qui ne résisteront peut-être pas aux réactions que susciteront ces décisions, parmi les populations les plus attachées à leur lieu de vie notamment.

6 CONCLUSION

Au final, l'exemple du couloir de la chimie lyonnais donne à voir quelques traits essentiels de la relation qui unit le risque au territoire. Premièrement, il montre que cette relation n'est pas statique dans sa forme, qu'elle s'apparente à un processus dynamique et qu'elle ne cesse d'évoluer avec le temps selon différents modèles que nous avons pris soin de décrire. Deuxièmement, cet exemple montre qu'une multitude de facteurs agissent sur cette relation : des facteurs contextuels, liés aux agencements matériels, à l'état des relations sociales, à la répartition des pouvoirs ou à la composition des groupes sociaux, mais également des facteurs plus conjoncturels qui s'imposent au territoire par des voies exogènes. Ce sont par exemple des événements particuliers, comme une catastrophe, ou les effets produits par une réforme législative qui modifie en profondeur la réglementation en vigueur ou conduit à la mise en place d'une nouvelle organisation administrative. Enfin, il ressort de cette histoire singulière que si le risque est un élément structurant des territoires industriels, il n'est pas toujours en mesure de s'imposer comme un élément déterminant. Soit parce qu'un certain nombre de dynamiques socio-économiques contribuent à affaiblir ses fonctions agissantes. Soit parce qu'il se combine avec d'autres facteurs explicatifs dont il ne peut pas être facilement isolé.

BIBLIOGRAPHIE

- Bernhardt, C. et G. Massard-Guilbaud, éd. (2002). *Le démon moderne. La pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*. Clermont-Ferrand : Presses Universitaires Blaise-Pascal.
- Bonnaud, L. et E. Martinais (2008). *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*. Paris : La Documentation Française.
- Bonnaud, L. et E. Martinais (2005). Des usines à la campagne aux villes industrielles. La cohabitation ville/industrie saisie à travers l'histoire du droit des établissements classés, *Développement Durable et Territoires*, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du développement durable.
- Bonnaud, L. (2002). *Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*. Cachan : Thèse de sociologie, ENS Cachan.
- Coanus, T., Duchêne, F. et E. Martinais (2000). *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites « à risque » de la grande région lyonnaise*. Vaulx-en-Velin : rapport de recherche, RIVES-ENTPE.
- Corbin, A. (1991). L'opinion et la politique face aux nuisances industrielles dans la ville préhausmannienne. In Corbin, A. *Le temps, le désir et l'horreur. Essais sur le XIX^{ème} siècle*, pages 185-198. Paris : Flammarion.
- Decrop, G. et C. Gilbert (1993). L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs, *Politiques et management public*, 11, 2, 143-157.
- Di Fabio, P. (2006). *L'impact de la prise en compte des risques industriels sur l'urbanisation*. Lyon : Mémoire du master Géographie et aménagement du territoire, Université Jean Moulin Lyon 3.
- Duchêne, F. et J. Godard (2008). *De l'isolement à l'oubli, le cantonnement des travailleurs allogènes*. Vaulx-en-Velin : rapport de recherche, RIVES-ENTPE, Université de Lyon.

- Duchêne, F. (2008). L'élaboration des zonages du risque ou la négociation d'un système commun de représentation du danger. In Melé, P. et C. Larrue (éd.). *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace*. Paris : L'Harmattan.
- Duchêne, F. (2002). *Industrialisation et territoire. Rhône-Poulenc et la construction de l'agglomération rousillonnaise*. Paris : L'Harmattan.
- Faure, O. (1992). L'industrie et l'environnement à Lyon au XIXe siècle, *Cahiers des Annales de Normandie, Recueil d'études offert à Gabriel Désert*, 24, 299-311.
- Girard, V. (2004). Avenir d'une identité industrielle et gestion du ou des risque(s), *Annales de la recherche urbaine*, 95, 27-33.
- Giraud, T. (2001). Saint-Fons. De la naissance d'un bourg industriel à la sécession en commune autonome. In Collectif. *Premières journées d'histoire en Velin*, pages 145-155. Vénissieux : Cercle Iulius Victor.
- Gralepois, M. (2008). *Les risques collectifs dans les agglomérations françaises*. Paris : Thèse d'aménagement et d'urbanisme, Université Paris-Est.
- Guillerme, A., Jigaudon, G. et A.-C. Lefort (2004). *Dangereux, insalubre et incommodes. Paysages industriels en Banlieue parisienne XIXe-XXe siècles*. Paris : Champ Vallon.
- Humez, J. (2004). *Construction sociale de la nuisance dans un quartier industriel de la banlieue lyonnaise*. Lyon : Mémoire du DEA Villes et Sociétés, Université Lyon 2.
- Laflèche, V. (1992). La maîtrise de l'urbanisation à l'heure du bilan, *Préventique*, 46, 18-25.
- Lagadec, P. (1981). *Le risque technologique majeur. Politique, risque et processus de développement*. Paris : Pergamon Press.
- Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*. Paris : La Découverte.

- Lemieux, C. et Y. Barthe (1998). Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions, *Politix*, 44, 7-28.
- Lévêque, S. (2006). *Quelles évolutions de la gestion communale face aux risques technologiques ? Le cas de la révision du PLU du Grand Lyon*. Vaulx-en-Velin : mémoire de TFE, ENTPE.
- Martin, N. (1993). Impact des zones d'isolement en milieu urbain, *Préventique sécurité*, 4, 54-56.
- Martinais, E. (2007a). L'administration des risques industriels : entre renouvellement et stabilité, *Regards sur l'actualité*, 328, p. 25-37.
- Martinais, E. (2007b). *La mise en règlement des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)*. Vaulx-en-Velin : rapport de recherche, RIVES-ENTPE (disponible en ligne : <http://www.rdtrisques.org/projets/ltdr/>).
- Martinais, E., Morel Journal, C. et F. Duchêne (2006). La construction sociale du risque environnemental : un objet géographique ? In Séchet, R. et V. Veschambre (éd.). *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, pages 173-186. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Martinais, E. (2001). *Les sociétés locales à l'épreuve du risque urbain. Un siècle de gestion du danger dans deux contextes de l'agglomération lyonnaise*. Saint-Étienne : Thèse de géographie, Université Jean Monnet Saint-Étienne.
- Martinais, E. (1996). Gestion du risque industriel et conflits territoriaux. Le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise, *Revue de Géographie de Lyon*, 71, 1, 31-44.
- Massard-Guilbaud, G. (1999). La régulation des nuisances industrielles urbaines (1800-1940), *Vingtième siècle, revue d'histoire*, 64, 53-65.
- Nonjon, M., Duchêne, F., Lafaye, F. et E. Martinais (2007). *Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin (69)*.

Vaulx-en-Velin : rapport de recherche, RIVES-ENTPE (disponible en ligne : <http://www.rdtrisques.org/projets/ltdr/>).

November, V. (2002). *Les territoires du risque*. Bern : Peter Lang.

Sauvage, L. (2002). La maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à risque, *Etudes foncières*, 95, 28-29.