



HAL
open science

L'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise. La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique

Emmanuel Martinais

► **To cite this version:**

Emmanuel Martinais. L'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise. La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique. Les cahiers de la sécurité industrielle, 2016, 2016-04, pp.115. halshs-01392272

HAL Id: halshs-01392272

<https://shs.hal.science/halshs-01392272>

Submitted on 4 Nov 2016

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'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise

La prévention des risques industriels
comme moteur du développement économique

Emmanuel Martinais

Edition coordonnée par Eric Marsden

n° 2016-04

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. La Foncsi finance des projets de recherche autour des activités à risque et souhaite favoriser l'ouverture et le dialogue entre l'ensemble des acteurs (administrations, associations, collectivités, équipes de recherche, entreprises, organisations syndicales, *etc.*).

L'originalité de sa démarche repose sur l'interdisciplinarité de ses travaux, en France et à l'international, ainsi que sur sa volonté affirmée d'innover et d'anticiper les enjeux de demain.

La Foncsi s'est fixé quatre missions :

- ▷ Faire émerger les nouvelles idées et les pratiques innovantes
- ▷ Développer, soutenir et financer la recherche
- ▷ Contribuer à l'essor d'une communauté de recherche
- ▷ Rendre accessibles les connaissances à l'ensemble du public



Title Drawing up the PPRT of Lyon's chemicals valley: risk prevention as an engine for economic development

Keywords industrial risks, land use planning, negotiation, arbitration, PPRT legislation

Author Emmanuel Martinais

Publication date October 2016

This document describes the preparation of the technological risks prevention plan (a French land-use planning regulation called PPRT) of the "Chemicals valley", an industrial platform located to the south of Lyon. It covers a ten-year period from the first work in 2005 to the public enquiry on the plan in April 2016. The focus of the document is the concrete work of the local actors who participated in this long-running process, the dialogue structures that they established to produce the necessary information and debate the content of the future land-use planning measures, and the arguments used by the different parties to defend their points of view and their interests, and to influence the decisions made at different points in time over the ten-year period.

This immersion in the heart of the "construction" of the PPRT gives us the opportunity to discover that while the prevention of industrial risks is often thought of as being a factor that hinders economic development, in this situation it has acted as the "engine" of an important revitalization of the Chemicals valley industrial platform, whilst establishing the legal and technological conditions that allow heavy industry to remain present in this heavily urbanized area.

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.

To cite this document

Martinais, E. *Drawing up the PPRT of Lyon's chemicals valley: risk prevention as an engine for economic development*, number 2016-04 of the *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, Foundation for an Industrial Safety Culture, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). Available at FonCSI.org/en.

Titre L'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise : La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique

Mots-clefs incertitude, risques industriels, négociation, arbitrage, réglementation, PPRT

Auteurs Emmanuel Martinais

Date de publication octobre 2016

Ce cahier documente l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques (PPRT) de la vallée de la chimie lyonnaise, depuis sa mise en chantier en 2005 jusqu'à sa mise à l'enquête publique en avril 2016. Il s'intéresse plus particulièrement au travail concret des acteurs locaux qui ont participé à ce processus au long cours, aux structures d'échange qu'ils ont créées pour produire les informations dont ils ont eu besoin et débattre du contenu des mesures à définir, aux arguments qu'ils ont élaborés afin de faire valoir leurs points de vue, défendre leurs intérêts et peser sur les décisions qui scandent les différentes étapes de cette procédure.

Cette immersion au cœur de la « fabrique » du PPRT est notamment l'occasion de découvrir que si la prévention des risques industriels est souvent dans un rapport antagonique avec le développement économique, elle agit ici comme le moteur d'un important projet de redynamisation de la plateforme industrielle du sud de Lyon en même temps que la condition du maintien de l'industrie lourde sur ce site très urbanisé.

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.

Pour citer ce document

Martinais, E. (2016). *L'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise : La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique*. Numéro 2016-04 des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). Disponible à l'adresse FonCSI.org/fr.

Table des matières

Introduction	1
1 La conversion des acteurs locaux au PPRT ou comment faire advenir de nouvelles façons de travailler ensemble	7
1.1 Une acclimatation laborieuse et conflictuelle	9
1.2 Un objectif de prescription difficile à atteindre	16
1.3 Des parties associées qui peinent à jouer collectif	22
2 L'adaptation du PPRT au contexte local ou comment faire converger deux conceptions antinomiques du territoire	31
2.1 La nécessaire réduction des périmètres d'aléas	32
2.2 La difficile conciliation des intérêts en présence	43
2.3 L'épreuve de la stabilisation des aléas de Feyzin	50
3 L'ajustement du PPRT au projet directeur ou comment concilier réduction de la vulnérabilité et développement économique	61
3.1 Le calage incomplet de la stratégie maîtrise de l'urbanisation future	62
3.2 La définition des mesures dédiées à l'urbanisation existante	78
3.3 L'écriture du règlement du PPRT de la vallée de la chimie	91
4 Conclusions	111
Bibliographie	113

Introduction

Contexte

En France, la prévention des risques industriels est une politique publique d'inspiration industrialiste [Fressoz 2012]. On doit notamment aux historiens d'avoir montré que si la lutte contre les nuisances et les pollutions industrielles est une préoccupation ancienne, fortement liée à l'industrialisation des villes, sa prise en charge par le droit des installations classées résulte moins de préoccupations environnementales que de la volonté de l'État de protéger les intérêts industriels en prémunissant les entrepreneurs des attaques de leurs voisins et salariés [Le Roux 2011a ; Massard-Guilbaud 2010]. Depuis, le caractère industrialiste de cette politique publique ne s'est jamais vraiment démenti [Bonnaud 2002 ; Lascoumes 1994]. Plus de deux siècles après la parution du premier texte réglementaire visant à réguler les nuisances industrielles (le décret napoléonien du 15 octobre 1810¹), il continue de guider les actions des agents engagés dans la lutte contre les pollutions chroniques et les risques accidentels [Ferrieux 2015 ; Le Noan 2015]. En dépit d'évolutions tangibles dans la formalisation juridique des problèmes [Lascoumes 1990a], la finalité de cette politique publique reste inchangée : il s'agit toujours de protéger l'industrie contre elle-même pour lui permettre de produire ses effets les plus favorables. Sous différents aspects, elle continue de répondre à la théorie industrialiste du « Laissez nous faire, mais protégez nous beaucoup » qui a inspirée le décret de 1810 [Le Roux 2011b].

Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT), instauré par la loi Bachelot du 30 juillet 2003, perpétue cette tradition industrialiste. Inventé quelques jours après l'explosion de l'usine AZF de Toulouse (21 septembre 2001), sa toute première fonction est d'endiguer la crise politique suscitée par les interventions médiatiques de plusieurs « grands élus » appelant, en réaction à la catastrophe, au déménagement des usines à risques installées dans leurs villes [Bonnaud et Martinais 2008]. En proposant d'instaurer ce nouvel instrument de prévention, le gouvernement de l'époque entend simplement favoriser le maintien de cette industrie « urbaine », contre tous ceux qui revendiquent son déménagement à la campagne. Le PPRT est alors pensé comme une mesure de sauvegarde de l'industrie, comme le moyen de rendre à nouveau possible la cohabitation des usines à risques et de la ville que la catastrophe d'AZF, par son impact médiatique et ses conséquences dramatiques, a subitement rendue impensable [Cauhopé 2008]. Il s'agit, par son intermédiaire, d'œuvrer à la pérennisation de tous les sites industriels urbains dont l'existence et la survie sont directement menacées par l'événement, de restaurer la politique d'acceptation qui découle en temps normal de leur proximité immédiate avec la ville [Osadtch 2015]. De ce point de vue, le PPRT se présente comme un nouvel instrument d'action publique au service de l'industrie et de l'industrialisation.

Concrètement, le PPRT est un outil de prévention qui permet à la fois de sécuriser les installations productrices de dangers par des actions de réduction des risques à la source, de restreindre les droits à construire dans le voisinage de ces installations et enfin, d'intervenir sur le cadre bâti des espaces résidentiels les plus exposés par expropriation, ouverture de droits au délaissement, prescription de travaux de protection et réglementation des usages (cf. l'encadré ci-dessous). Son élaboration résulte d'une suite d'opérations codifiées réglementairement : caractérisation et mesure des phénomènes dangereux nécessitant une prise en charge dans le cadre de la maîtrise de l'urbanisation, mise en carte de ces informations sous forme de zonages adaptés aux diverses fonctionnalités du PPRT (cf. figure 1) puis traduction de l'ensemble dans les termes de l'urbanisme opérationnel. Cet ensemble de tâches mobilise de nombreux acteurs et avec eux, divers types de compétences. Outre les services instructeurs qui assurent les fonctions de pilotage et le préfet qui signe le document en bout de ligne, la procédure fait intervenir des spécialistes des études de dangers², des dirigeants industriels, des techniciens et

¹ Fêté il y a peu, le bicentenaire de ce décret a fait l'objet d'un numéro spécial des *Annales des Mines, Responsabilité et Environnement* (n° 62, 2011).

² L'étude de dangers est un document technique destiné à décrire et quantifier les effets des accidents (explosions, incendies, émanations de gaz toxiques, etc.) que les usines chimiques et pétrolières peuvent faire subir à leur environnement urbain. Principale source d'informations sur les situations à risques, elle participe à l'essentiel des décisions en matière de prévention, à l'intérieur des établissements industriels concernés comme à l'extérieur.

des élus des collectivités locales, des riverains et représentants associatifs, des salariés et une myriade de contributeurs annexes dont les ressources, souvent non négligeables, peuvent être mobilisées ponctuellement.

Le PPRT comme instrument de maîtrise des risques

Le PPRT est un instrument dédié à la maîtrise des risques qui permet d'œuvrer au maintien des industries les plus dangereuses dans leur environnement urbain. Par les nouvelles possibilités qu'il offre (action sur l'urbanisation existante) et celles qu'il perpétue (action sur l'urbanisation future et réduction des risques à la source), il met à la disposition des acteurs de la prévention une panoplie de mesures pour atteindre des objectifs de réduction des risques qu'ils se fixent par eux-mêmes, dans le cadre d'accords élaborés localement, sous l'autorité du préfet.

Le plan, qui vaut servitude d'utilité publique, peut ainsi définir des zones où la construction est interdite, des zones où la construction est autorisée sous condition et des zones où les collectivités locales peuvent instaurer un droit de préemption. Dans les situations où les mesures de réduction du risque d'un établissement s'avèrent insuffisantes au regard de la vulnérabilité des populations environnantes, le règlement du PPRT peut également définir, au sein de ces zones, des secteurs dans lesquels il est possible de déclarer d'utilité publique l'expropriation des habitations (les propriétaires concernés sont alors indemnisés à hauteur des pertes qu'ils subissent) et d'autres secteurs où la commune peut instaurer un droit de délaissement (qui permet aux habitants de se soustraire à la situation de danger en demandant le rachat de leur bien immobilier par la collectivité).

Cette rapide présentation nous amène à constater que le PPRT n'est pas que de la pure technique. Il n'est pas qu'un accessoire de plus dans la boîte à outils des acteurs de la prévention des risques industriels. Il est aussi ce que Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès appellent un **instrument d'action publique**, c'est-à-dire « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » [Lascoumes et Galès 2004, p. 13]. En tant qu'instrument d'action publique, le PPRT doit donc être pensé comme détenteur d'une force d'action propre. C'est-à-dire qu'il peut agir indépendamment des buts qui lui sont assignés et, qu'à l'image de l'outil statistique étudié par Alain Desrosières [Desrosières 1993], il est à même de structurer l'action publique selon une logique qui lui appartient. À cet égard, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès nous invitent à considérer trois types d'effets possibles. Le premier est que l'instrument met en cause les arrangements politico-administratifs³ qu'il sollicite et tend à redéfinir les bases organisationnelles et procédurales de la politique publique pour le compte de laquelle il agit. Le deuxième est que l'instrument est producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite. Enfin, le troisième effet à considérer est que l'instrument induit une problématisation particulière de ce même enjeu, c'est-à-dire qu'il est en mesure de structurer l'espace public en imposant des catégorisations, des façons de faire et des formatages qui sont ensuite difficile à mettre en discussion.

Objectifs du document

Comment l'intention originelle qui prévalait à la création de l'outil PPRT se traduit-elle localement ? Comment le PPRT, une fois défini réglementairement, rencontre-t-il le territoire ? Comment procède-t-il pour réconcilier les usines à risques et la ville ? Dans quelle mesure rend-il service à l'industrie chimique et pétrolière à laquelle il est censé profiter ? Autrement dit, le PPRT au concret est-il vraiment ce nouvel instrument qu'avaient imaginé les conseillers du gouvernement Jospin au lendemain de la catastrophe d'AZF ? C'est à ces différentes questions que nous souhaitons répondre dans ce document consacré à l'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie, au sud de Lyon. Lancée en 2006, juste après l'expérimentation de Feyzin qui avait aidé le ministère de l'écologie à mettre en forme les textes réglementaires correspondants [Martinais 2010], la démarche concerne ici dix établissements Seveso insérés dans un tissu urbain dense (voire très dense par endroits) : les trois dépôts pétroliers du port Édouard Herriot (DPL, EPL et SPR), l'usine Arkema de Pierre-Bénite, les quatre sites chimiques de Saint-Fons (Rhodia Spécialités, Kem One, Bluestar et Rhodia Belle Étoile), la raffinerie TOTAL de Feyzin et enfin, le centre d'emplissage Rhône Gaz de Solaize (cf. figure 1).

³ Un arrangement politico-administratif est défini par les interactions existant entre les acteurs institutionnels chargés d'élaborer et/ou mettre en œuvre une politique publique. Ces interactions sont organisées par des règles formelles ou informelles d'attribution de compétences, ainsi que par des principes de coordination liés soit au contenu de la politique en question, soit aux procédures à respecter [Larue 2000].

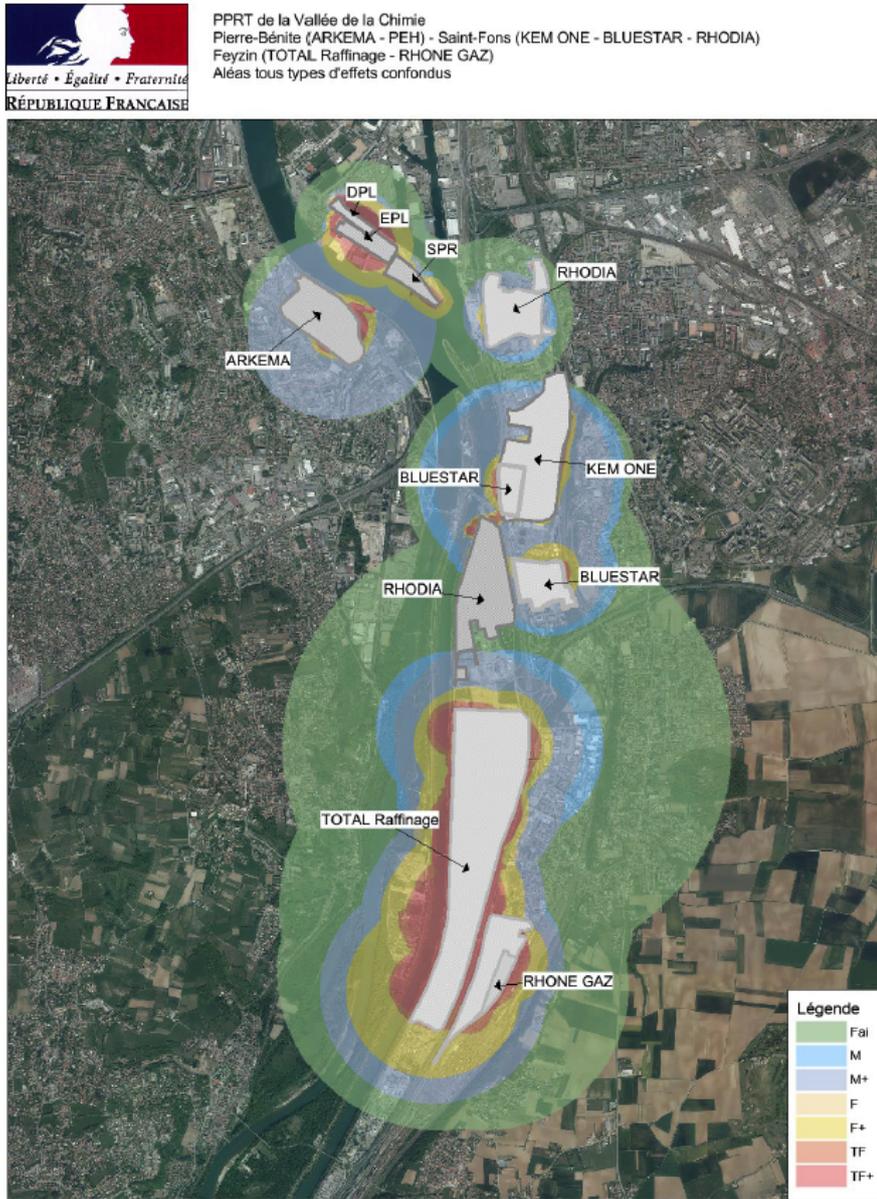


FIG. 1 – Le PPRT de la vallée de la chimie

Pour rendre compte de la force d'action du PPRT et vérifier comment il remplit les missions pour lesquelles il a été créé, il faut s'intéresser au travail concret des acteurs concernés, aux situations d'échange qu'ils créent pour produire les informations dont ils ont besoin et débattre du contenu des mesures à définir, aux arguments qu'ils élaborent afin de faire valoir leur point de vue, défendre leurs intérêts et tenter de peser sur les décisions qui scandent la procédure d'élaboration. Plus précisément, il s'agit de pénétrer la « boîte noire » du PPRT pour suivre les acteurs concernés dans l'apprentissage des rôles qui leur sont attribués et les activités qu'ils dédient à cette entreprise. La perspective adoptée consiste donc à se saisir de l'objet « risques industriels » par une voie différente de celles habituellement pratiquées, qui privilégient plutôt les accès offerts par les espaces de concertation [Grembo et al. 2013 ; Castel et al. 2010 ; Suraud 2007], les lieux de production [de Terssac et Mignard 2011 ; Colmellère 2008] ou les activités professionnelles [Gralepois 2008b ; Chaskiel 2007]. Dans ce document, le regard porte sur des espaces et situations de travail encore peu explorés par la recherche en sciences sociales : l'élaboration des études de dangers, la confection des cartes d'aléas, la figuration des enjeux et la conduite des études de vulnérabilité, et pour finir, la transcription de ces informations disparates dans un ensemble de mesures concrètes de prévention (cf. figure 2).

Structure du document

Nous avons fait le choix de présenter l'analyse de la mise en place du PPRT de la vallée de la chimie, et des différentes situations de travail auxquelles il a donné naissance, selon trois chapitres chronologiques.

- ▷ Le premier s'intéresse à la réception de ce nouvel instrument par les services instructeurs, à son insertion dans les réseaux d'action publique locaux et aux effets produits sur les collectifs de travail de la prévention des risques industriels. Ce chapitre permet notamment de montrer comment le lancement des deux chantiers dédiés à la confection des aléas d'un côté, à la qualification des enjeux de l'autre, conduit les parties prenantes à redéfinir leurs façons de travailler ensemble puis à reconnaître collectivement la nécessité d'inscrire la démarche de prévention dans un projet plus large de régénération économique de la vallée de la chimie.
- ▷ Le deuxième chapitre, qui débute juste après la prescription et le déclenchement effectif de la procédure d'élaboration (cf. figure 2), suit en parallèle l'avancement du PPRT et de ce projet de régénération économique qu'il a contribué à faire naître, pour montrer comment les deux démarches s'ajustent l'une à l'autre via les actions de maîtrise des risques et de réduction progressive des aléas menées conjointement par les services instructeurs et les exploitants à l'origine des risques.
- ▷ Enfin, le troisième chapitre se focalise sur la définition détaillée des mesures de prévention, l'élaboration du zonage réglementaire et l'écriture des dispositions par lesquelles le PPRT s'appliquera une fois qu'il aura été approuvé par le préfet. Cette dernière séquence permet notamment de constater que si les parties en présence restent d'accord sur la nécessité de concilier les démarches de prévention et de régénération de la vallée de la chimie, des conflits perdurent jusqu'au bout sur la façon d'accommoder dans le détail de chaque mesure les objectifs potentiellement contradictoires de la sécurité et du développement économique.

Point clé

Visant à documenter les conditions d'élaboration d'un des PPRT les plus compliqués de France, ce document ambitionne également de montrer que si cette procédure reste majoritairement décrite comme contraignante (par les milieux économiques notamment), elle conduit en pratique les acteurs locaux à réinvestir les espaces industriels pour les réorienter dans le sens du développement.

Dans le cas de la vallée de la chimie, le PPRT est en effet l'occasion d'inverser la perspective de désindustrialisation et de reconversion du site pour faire advenir un ambitieux projet de réindustrialisation et de requalification urbaine censé contribuer au maintien (voire au développement) des usines à risques. De ce point de vue, on verra que ce document rejoint les études internationales qui montrent qu'en moyenne, l'ambition des politiques environnementales est strictement corrélée avec la compétitivité des entreprises visées par ces éco-politiques [Jänicke 2006, p. 97].

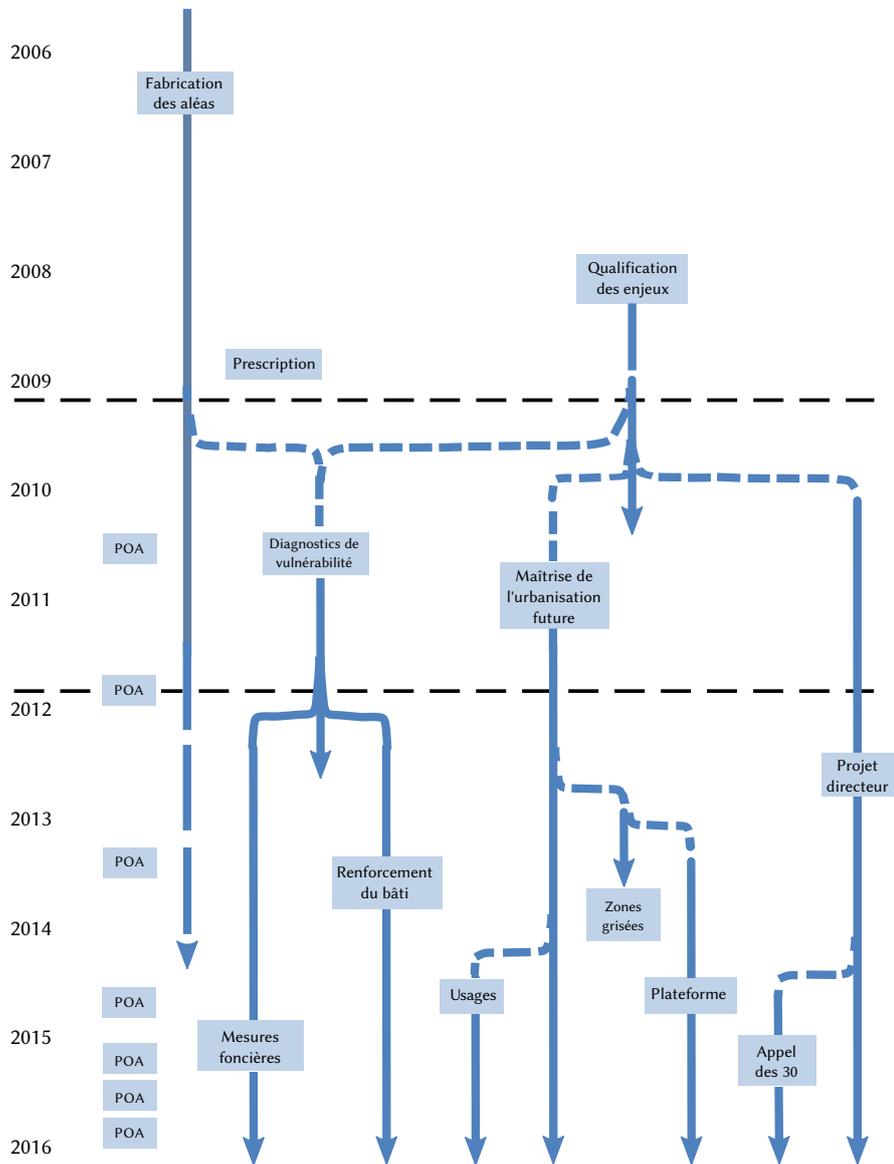


FIG. 2 – La décomposition progressive de la procédure PPRT de la vallée de la chimie en « chantiers » thématiques

Note méthodologique

Pour rendre compte de l'élaboration de ce PPRT qui, pendant plus de dix ans, a demandé un travail considérable à de très nombreux agents, nous avons eu recours à trois techniques d'investigation. Nous avons tout d'abord pu assister (en tant qu'observateur) à une grande partie des réunions qui ont scandé les étapes successives de la procédure : groupes de travail techniques, comités de pilotage, assemblées des personnes et organismes associés (POA), réunions publiques, séance des comités locaux d'information et de concertation (CLIC), etc. Dans le même temps, des débriefings réguliers (tous les six mois environ) ont été réalisés avec les acteurs tenant les premiers rôles, notamment des industriels, des techniciens et élus des collectivités locales, ainsi que des représentants des services instructeurs. Ces rendez-vous réguliers ont été ponctuellement complétés par des entretiens plus approfondis, en rapport avec des moments clés de la procédure d'élaboration. Ces deux sources principales d'information (observations et entretiens) ont enfin été croisées avec l'analyse des documents écrits produits par les acteurs dans le cadre de leurs activités (comptes rendus de réunions, notes de travail, mémos, courriers, présentations powerpoint, rapports, etc.).

La conversion des acteurs locaux au PPRT ou comment faire advenir de nouvelles façons de travailler ensemble

Pour les acteurs de la prévention des risques industriels, le PPRT est l'occasion de nombreux changements, qui touchent autant aux méthodes de travail qu'aux règles d'attribution des compétences. Au plan technique, son élaboration coïncide avec la redéfinition des principes et outils de l'analyse des risques : l'étude sommaire des quelques scénarios de référence définis par le guide « maîtrise de l'urbanisation » de 1990⁴ doit ainsi laisser la place à une démarche plus fouillée qui consiste à inventorier de façon exhaustive les possibilités accidentelles, à mesurer chacun de ces phénomènes dangereux en termes de probabilité, d'intensité, de gravité et de cinétique, pour ensuite sélectionner ceux qui justifient la mise en place de mesures de maîtrise de l'urbanisation. Le PPRT renouvelle en même temps le procédé de figuration de ces risques qui ne doivent plus apparaître sous la forme de périmètre d'intensité (représentant leurs effets possibles en nombre de morts et de personnes blessées de façon irréversible), mais comme des aléas menaçant des enjeux plus ou moins vulnérables. Les modalités de transformation de ces zonages en règlements d'urbanisme évoluent elles aussi : aux mesures classiques de restriction des droits à construire s'ajoutent diverses possibilités d'action sur l'existant qui n'existaient pas auparavant (expropriation et droit de délaissement dans les zones d'aléas les plus forts, renforcement du bâti vulnérable dans les zones d'aléas moyens et faibles, réglementation des usages, etc.). En articulant ces différentes opérations techniques entre elles, la procédure PPRT tend enfin à redéfinir la répartition des rôles entre les principaux acteurs de la prévention (cf. encadré page 8). Sur ce dernier plan, les évolutions concernent surtout les acteurs communaux et intercommunaux qui sont invités à s'extraire de leur condition de simple exécutant (plus ou moins consentant) de la politique publique pour participer au travail de figuration des risques aux côtés des services de l'État et des industriels (via la qualification des enjeux) et contribuer, dans le cercle fermé des personnes et organismes associés (POA), à la définition (puis au financement et à la mise en œuvre) des orientations stratégiques de la prévention.

En prescrivant de tels changements, le PPRT impose donc aux acteurs de la prévention de redéfinir leurs pratiques et leurs façons de travailler ensemble. D'une certaine manière, il exige d'eux qu'ils rompent avec leurs habitudes et leurs routines pour se convertir à de nouvelles catégories de pensée, d'action et de jugement. Le problème est qu'une telle mutation ne peut pas être instantanée. Pour se concrétiser, elle nécessite un travail préalable de « transcodage », c'est-à-dire un processus de « conversion-adaptation du déjà-là de l'action publique » [Lascoumes 1996]. C'est ce que nous souhaitons montrer dans ce premier chapitre consacré à la période qui va de fin 2005, date de parution des principaux textes réglementaires relatifs au PPRT, à début 2009, date de prescription des trois plans de la vallée de la chimie. Dans un premier temps, on s'intéressera à la façon dont les nouvelles méthodes et catégories normatives sont réceptionnées par les services instructeurs chargés du pilotage de la démarche au plan local (notamment la DRIRE Rhône-Alpes), pour montrer qu'en dépit des injonctions à l'ouverture et

⁴ Principal support méthodologique des actions de maîtrise de l'urbanisation conduites en application de la loi du 22 juillet 1987 relative à la prévention des risques majeurs, ce guide propose de délimiter les zonages restreignant les droits à construire en se basant sur les effets possibles de quelques accidents-types supposés décrire, à eux-seuls, l'ensemble des potentialités accidentelles engendrées par les installations visées [Martinais 2011].

à l'intégration des collectivités locales, la mise en chantier des PPRT s'effectue dans le huis-clos des spécialistes de la sécurité industrielle, conformément au modèle techniciste qui prévaut depuis plusieurs décennies dans ce domaine d'action publique⁵. Dans un deuxième temps, on verra que la résistance de cette conception techniciste de la prévention n'est clairement pas favorable à la mobilisation des collectivités locales (le Grand Lyon et les communes de la vallée de la chimie) et que, dans ces conditions, la reconfiguration des principes de coopération existants (pour tenir compte de la redistribution des rôles prescrite par la réglementation) se fait de façon très graduelle et passablement conflictuelle. Enfin, dans un troisième temps, on suivra l'intégration et la mise au travail des nouveaux venus (la DDE chargée de qualifier les enjeux et le Grand Lyon sollicité pour formaliser le projet urbain d'ensemble avec lequel le PPRT devra s'articuler), pour constater que la diversification des parties prenantes et des actions engagées conduit finalement à l'émergence de nouveaux principes de coopération et à la définition conjointe d'un cadre de légitimation susceptible d'aider à la formation d'un collectif suffisamment pacifié pour mener à bien le travail demandé.

Les rôles prescrits par la procédure PPRT⁶

La **direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)** : chargée de conduire la politique de prévention des risques industriels en région, elle assure le pilotage de la démarche PPRT. Dans cette perspective, elle cumule les fonctions administratives d'animation, de secrétariat et de gestion des crédits alloués par le ministère avec des tâches plus techniques relatives à la détermination des aléas, à la production des cartes correspondantes et, en fin de procédure, à la rédaction des notes de présentation et à la mise en cohérence des dossiers présentés à l'enquête publique et soumis pour approbation au préfet.

La **direction départementale de l'équipement (DDE)** : en tant que service co-instructeur, elle est chargée de qualifier et cartographier les enjeux, de réaliser ou conduire les études de vulnérabilité et les estimations financières entrant dans la définition des mesures de prévention sur le bâti existant (expropriation, délaissement, renforcement des qualités protectrices des logements). En fin de procédure, elle doit également élaborer les plans de zonage réglementaire et rédiger les règlements d'urbanisme correspondants.

Les **industriels** : ils concourent à la démarche par la mise à jour de leurs études de dangers et la mise à disposition des données entrant dans la fabrication des aléas (notamment les valeurs de probabilité, gravité, intensité et cinétique des phénomènes dangereux pris en compte dans le cadre du PPRT). Ils participent également à la définition des mesures complémentaires et/ou supplémentaires de réduction des risques à la source justifiant l'exclusion de certains phénomènes dangereux du champ du PPRT. Enfin, ils contribuent au financement tripartite des mesures d'expropriation, de délaissement et de protection du bâti.

Les **communes et intercommunalités** : avec les services de l'État et les industriels, elles figurent parmi les personnes et organismes associés (POA) chargés de définir la stratégie du PPRT. Dans cette perspective, elles participent aux réflexions, formulent ou réagissent aux propositions des services instructeurs dans le but de tendre vers une élaboration du PPRT la plus consensuelle possible. Elles participent également à l'établissement des conventions nécessaires à la mise en œuvre des mesures d'expropriation et à l'ouverture du droit de délaissement. Enfin, elles contribuent avec l'État et les industriels au financement tripartite des mesures foncières et de protection du bâti.

⁵ Selon ce modèle, la démarche de prévention conduit à bien séparer les activités spécialisées de production des connaissances (analyse et figuration des risques) de leur exploitation dans le cadre d'une démarche négociée avec tous les acteurs concernés (prescription des risques). Pour une illustration de la persistance de ce modèle depuis les années 1970, voir la thèse de Robin Le Noan consacrée à la conduite de l'action publique de gestion des risques industriels sur le site de Pont-de-Claix en Isère depuis les années 1970 [Le Noan 2015].

⁶ Ces rôles sont décrits par le guide méthodologique PPRT d'octobre 2007 et complétés par la circulaire du 27 juillet 2005 relative au rôle des services de l'équipement dans le domaine de la prévention des risques technologiques et naturels.

1.1 Une acclimatation laborieuse et conflictuelle

En Rhône-Alpes comme ailleurs, la nouvelle réglementation place les services de la DRIRE devant trois immenses défis. Le premier est de pourvoir à l'intégration des nouveaux principes d'analyse et de figuration des risques dans les études de dangers qui sont au fondement de la plupart des actions de la prévention des risques industriels. Le second consiste à reprendre les arrêtés d'autorisation de toutes les installations concernées (soit environ 300 dans la région), pour les mettre en conformité avec les directives MMR, également issues de la loi de 2003⁷. Le troisième défi concerne enfin la production des données entrant dans le calcul des aléas technologiques et le dimensionnement des mesures de maîtrise de l'urbanisation et de réduction de la vulnérabilité de la cinquantaine de PPRT à élaborer sur l'ensemble du territoire régional.

1.1.1 Le PPRT, facteur de mutation des services d'inspection

Dans les DRIRE, le suivi et la mise en œuvre de la réglementation PPRT revient naturellement aux inspecteurs des installations classées chargés du suivi administratif des établissements Seveso dans les groupes de subdivision⁸ et à leurs homologues des pôles risques régionaux⁹. Pour beaucoup, en particulier tous ceux qui n'ont pas eu l'occasion de participer à la mise en place de cette réglementation par le biais des deux expérimentations conduites localement¹⁰, les PPRT s'apparentent à une véritable révolution. Une inspectrice, alors en poste à la division environnement de la DRIRE Rhône-Alpes, se souvient de cette époque comme un moment difficile pour son service et les agents directement affectés par ce changement :

« C'était tellement compliqué qu'il nous a fallu beaucoup de temps pour nous lancer. Cette nouvelle réglementation a été très longue à intégrer. Les gens, quand ils regardent ça de loin, ils ont du mal à comprendre. Ils pensent que quand un texte sort, on le lit et c'est bon, on y va ! Mais ce n'est pas ça du tout. Avant d'y aller, il faut définir une stratégie, il faut se préparer, voir comment on peut s'adapter sans trop remettre en cause l'existant. Surtout que là beaucoup de choses changeaient, notamment dans la partie « analyse des risques » des études de dangers. Il y a des choses qui se faisaient et qui ne se font plus. Il y a des choses qui suffisaient et qui ne suffisent plus. Ça nécessite que les gens mutent d'une certaine manière, même dans les grands groupes. Il y a une réelle modification des façons de faire. Ça ne se fait pas en deux temps trois mouvements. Ça prend du temps.

Entièrement mobilisée par l'accomplissement de cette « mutation » indispensable au lancement du chantier PPRT, la DRIRE Rhône-Alpes met provisoirement de côté tous les autres aspects de la démarche qui la concernent moins directement (qualification des enjeux, réalisation des diagnostics de vulnérabilité, mobilisation des parties prenantes, etc.), pour se concentrer sur la résolution des problèmes techniques et organisationnels posés par la réforme des études de dangers, le recours aux méthodes probabilistes d'analyse des risques et la production des données entrant dans la fabrication des aléas. Dans cette perspective, la priorité est donnée à la formation des agents. Rendre la nouvelle réglementation applicable suppose en effet de mettre les inspecteurs à niveau techniquement, de les familiariser avec les approches probabilistes qu'ils ne connaissent pas (ou pas bien) et leur apprendre à utiliser les outils associés à ces

⁷ La réglementation MMR (pour mesures de maîtrise des risques) codifie les conditions d'acceptabilité des risques industriels et les moyens d'obtenir la compatibilité des installations dangereuses avec leur environnement urbain. Son principe est de placer chaque phénomène dangereux dans une matrice de criticité (dite grille MMR) qui définit des niveaux d'acceptabilité et des commandements associés (ne pas autoriser / autoriser sous condition / autoriser). Elle fonctionne à fois comme une incitation à renforcer la sécurité par la définition de mesures complémentaires de réduction des risques à la source et comme un outil d'aide à la décision qui vise à normaliser le travail d'ajustement des intérêts en présence qui s'effectuait jusqu'alors sur la base de jugements moins catégoriques [Bonnaud 2002].

⁸ Les groupes de subdivisions sont les services départementaux des DRIRE. Ils regroupent les inspecteurs qui travaillent directement au contact des exploitants, les accompagnent dans la réalisation de leurs études de dangers, préparent les arrêtés d'autorisation et effectuent les contrôles *a posteriori* pour suivre la mise en œuvre des prescriptions fixées dans les arrêtés.

⁹ À l'époque, les pôles risques sont localisés au sein des divisions environnement des DRIRE, c'est-à-dire des services régionaux chargés de décliner localement les instructions ministérielles relevant de la politique de prévention des risques industriels.

¹⁰ Pour procéder à l'écriture des textes d'application de la loi de 2003 à l'origine du PPRT, les services du ministère de l'écologie se sont appuyés sur huit expérimentations locales, dont deux en Rhône-Alpes (Feyzin dans le Rhône et Roussillon en Isère).

nouvelles méthodes. Ainsi cet ancien chef du pôle risques de la DRIRE Rhône-Alpes, qui insiste tout particulièrement sur cet impératif de montée en compétence de ses équipes :

“ C’est une réglementation très complexe, enfin complexe, qui nécessite un vrai saut, un changement d’habitude, un travail beaucoup plus approfondi des inspecteurs. Enfin c’est un dispositif qui est franchement compliqué. Il faut se former dessus, il faut que les équipes se forment et on a des problèmes aigus de mise à niveau de l’inspection. Le ministère a commencé à faire ce qu’il fallait, mais enfin ce n’est pas... les inspecteurs devront aussi se former sur le tas.

Comme l’indique cet enquête, la mise à niveau technique des inspecteurs n’est pas uniquement le fait des quelques journées de formation sur les outils MMR et la démarche PPRT proposées par le ministère. Elle résulte également des actions que les équipes engagent localement pour se mettre en ordre de bataille : contribution aux groupes de travail mis en place par la profession pour traduire les nouvelles dispositions réglementaires en instructions techniques adaptées aux différents secteurs industriels concernés¹¹, révision collective des grilles de lecture des études de dangers en fonction des nouveaux standards probabilistes¹², définition d’une organisation ajustée aux objectifs prescrits par le programme PPRT (adoption d’un principe de double lecture des études de dangers, désignation de correspondants spécialisés au niveau régional pouvant assister les inspecteurs de terrain sur les sujets les plus pointus, généralisation des décisions collégiales, etc.). Dans cette phase d’appropriation de la nouvelle réglementation, la formation des inspecteurs se fait également « sur le tas », au contact des industriels.

1.1.2 Des industriels qui peinent à se projeter dans le PPRT

Après avoir formé ses agents aux nouvelles méthodes, revu son organisation et adapté ses procédures, la DRIRE Rhône-Alpes se tourne vers les exploitants pour discuter de leur engagement dans la démarche PPRT et les inciter à mettre en révision leurs études de dangers. Pour le service instructeur, cette sollicitation vise un double objectif : disposer au plus vite des données qui permettront de lancer l’élaboration des plans d’une part, définir en situation les modalités d’application de la nouvelle réglementation d’autre part. Le problème est que si les services de l’État sont à peu près en ordre de bataille à ce moment-là, c’est loin d’être le cas de leurs interlocuteurs industriels qui ont encore beaucoup de mal à se projeter dans le PPRT et la réforme des études de dangers. Ainsi cet ancien chef du pôle risques, qui souligne les difficultés rencontrées à l’époque pour intéresser les représentants des établissements concernés et obtenir des engagements fermes sur l’actualisation de leurs études :

“ C’est inarticulé au plan administratif. J’entends par là qu’on en est toujours dans un système de mise à jour quinquennale des études de dangers au titre de l’arrêté Seveso. Ça veut dire que, réglementairement, il faudrait attendre les cinq ans pour réclamer aux industriels des études conformes aux nouveaux dispositifs. Et ces révisions quinquennales ne tombent pas nécessairement de façon cohérente avec les échéances des PPRT. Ça c’est quand même un problème. C’est un problème réglementaire, mais c’est quand même un problème. Quand on dit que le PPRT de Neuville-sur-Saône sera fait en 2007, à supposer que ce soit possible, ben les études de danger de Neuville-sur-Saône, elles ne tombent pas toutes en révision quinquennale en 2006. Donc on est réduit à faire des ajustements au cas par cas. Et en ce moment, on discute pied à pied avec chaque industriel pour essayer de les convaincre... je dis bien essayer parce qu’ils ne sont pas tenus de nous suivre. On passe un temps fou à négocier pied à pied avec chaque industriel sur un échéancier de mise à jour des études de dangers. C’est un travail considérable.

Si les industriels peinent à se mobiliser sur le programme PPRT, c’est qu’ils sont eux aussi confrontés au problème de la mise à niveau technique de leurs personnels. Comme du côté des services de l’État, l’application de la nouvelle réglementation est étroitement corrélée à la montée en compétence des équipes concernées, en particulier les services hygiène, sécurité,

¹¹ Ces groupes de travail contribuent notamment à l’écriture du guide d’élaboration et de lecture des études de dangers pour les établissements soumis à autorisation avec servitudes (circulaire du 28 décembre 2006). Ce guide, qui se présente sous forme de fiches techniques indiquant la marche à suivre pour appliquer les nouvelles dispositions réglementaires, est disponible en ligne : ineris.fr/aida/consultation_document/7343.

¹² En Rhône-Alpes, ce travail conduit à la rédaction de plusieurs documents cadres décrivant la procédure d’évaluation adaptée à ces nouvelles études et détaillant la marche à suivre aux étapes les plus importantes (examen initial, tierce-expertise, examen final, clôture).

environnement (HSE) qui s'occupent des études de dangers. Sur ce registre, les industriels doivent en plus composer avec la disponibilité et la capacité à faire des bureaux d'étude auxquels ils ont l'habitude de recourir pour orchestrer la réalisation de ces études et procéder à certains calculs¹³. Ceux qui exploitent plusieurs installations sur un même site sont dans le même temps limités par les coûts associés à ce programme de révision¹⁴, ainsi que par les problèmes d'organisation susceptibles d'être engendrés par la surcharge de travail. Ce qu'explique cet ancien responsable du service environnement de la raffinerie TOTAL de Feyzin :

“ Il n'y a pas de secret, réviser une étude de dangers c'est plus de 18 mois. Pour réviser une étude de dangers, on fait une analyse de risques. Une analyse de risques, c'est fait avec des méthodes très complexes. Nous, par exemple, on parle d'HAZOP¹⁵. Pour le vapocraqueur par exemple, ça représente à peu près 50 jours de réunion. 50 jours de réunion ! Des réunions qui réunissent des personnes uniques dans l'organisation. Systématiquement, vous aurez par exemple le contremaître d'exploitation de l'unité. Et ces personnes-là, elles sont uniques dans une raffinerie. C'est-à-dire que pour réaliser l'analyse de risques du vapocraqueur, il faut 50 jours de travail du contremaître d'exploitation de l'unité. Ramené aux 210 jours qu'il travaille par an, c'est quand même énorme. Et tout ça multiplié par le nombre d'étude de dangers. Surtout qu'on ne peut pas dire qu'on fait que ça et qu'on arrête tout le reste. Donc c'est vraiment très très lourd.

On le devine à travers cet extrait, l'engagement des industriels dans la démarche PPRT butte sur ce problème de disponibilité. Dans l'incapacité d'absorber à court terme la révision de plusieurs études de dangers, ils peinent à se prononcer sur des échéances précises. C'est le cas notamment de la plupart des établissements de la vallée de la chimie qui fonctionnent avec de nombreux ateliers (sachant qu'à chaque atelier est en général associé une étude de dangers). S'agissant par exemple de la raffinerie TOTAL de Feyzin, qui exploite une quinzaine d'installations, plusieurs mois sont nécessaires aux agents de la DRIRE pour « arracher » à leurs interlocuteurs industriels un programme de révision à peu près complet. Comme le montre la figure suivante, celui-ci prévoit d'échelonner les mises en révision sur un peu plus de deux ans, en donnant la priorité aux études les plus « dimensionnantes » vis-à-vis du PPRT¹⁶. Souhaitant cependant consolider cet accord pourtant scellé par une série d'arrêtés préfectoraux, la DRIRE Rhône-Alpes invitera par la suite l'exploitant à s'engager publiquement sur ce planning à l'occasion d'une réunion du CLIC de Feyzin, en présence des élus locaux et de représentants du Grand Lyon (cf. figure 1.1).

1.1.3 La mise en révision progressive des études de dangers

L'accord sur les échéanciers de remise des études de dangers ne met cependant pas fin aux discussions préparatoires entre inspecteurs et exploitants. Celles-ci se poursuivent et s'intensifient à mesure que les études sont mises en révision pour permettre l'application des nouvelles dispositions réglementaires. En particulier, le recours aux outils et méthodes probabilistes fait émerger quantité de questions (donc de débats) sur la façon de décrire les phénomènes dangereux d'une part, de les quantifier en leur attribuant des valeurs de probabilité, de gravité et de cinétique d'autre part. Comme l'a bien montré Alain Desrosières à propos de la statistique, « quantifier, c'est convenir puis mesurer ».

¹³ Peu nombreux sur ce marché de niche, les bureaux d'étude disposent également de ressources moindres pour accomplir le saut de compétences exigée par l'application de la réglementation issue de la loi de 2003. Bien que soutenue par la création de formations ministérielles spécifiques, leur mise à niveau technique et réglementaire va prendre plusieurs années.

¹⁴ Pour une installation Seveso, le coût d'une étude de dangers peut facilement atteindre deux millions d'euros (pour environ dix-huit mois de travail).

¹⁵ L'analyse de risques HAZOP, acronyme de HAZard (danger) et OPerability (fonctionnement), est une méthode de revue systématique réalisée en groupe de travail qui permet d'identifier et de caractériser les dysfonctionnements possibles d'une installation de procédés. Cette méthode fait partie des plus utilisées par les industries chimiques, pharmaceutiques et pétrolières, notamment lors de la conception d'une nouvelle installation, la modification ou revue d'une installation existante [Colmellère 2014].

¹⁶ Les études dimensionnantes correspondent aux installations qui génèrent *a priori* les phénomènes dangereux les plus graves dont les effets portent sur des distances plus grandes que la moyenne.

Remise des études des dangers raffinerie TOTAL

Unité	Priorité	Dates de révision des EDD (Arrêté Préfectoral du 21/08/06)	Date de remise EDD	Rapport d'examen initial	Rapport de clôture
Canalisation inter-unités	1	01/08/2006	01/08/2006 (manque les généralités)		
Energie utilisée	1	01/08/2006	01/08/2006	1er trim. 2007 *	
Vapocraqueur et annexes	1	01/09/2006	31/08/2006	1er trim. 2007 *	
Hydrodesulfuration	1	01/12/2010	17/03/2006	17/03/2006	20/11/2006
Distillation atmosphérique n°2	1	01/10/2006	30/10/2006	1er trim. 2007 *	
Craquage catalytique (FCC)	1	01/12/2006	11/12/2006	1er trim. 2007 *	
Parc de stockage	1	01/12/2006	En attente		
Extraction des aromatiques	2	01/09/2006	14/09/2006	janvier 2007 *	
Postes de chargement/déchargement	2	01/05/2007			
Alkylation	2	01/07/2007			
Viscoréduction	3	01/09/2007			
Traitement des gaz (Gas Plant)	3	01/12/2007			
ETBE	3	01/05/2008			
Réformeur	3	01/07/2008			
Distillation sous vide n°2	3	01/10/2008			

* Prévission d'examen

CLIC-RHONEALPES.COM
LE SITE DES COMITES LOCAUX D'INFORMATION ET DE CONCERTATION DE RHÔNE-ALPES

FIG. 1.1 – Extrait de la présentation de la DRIRE Rhône-Alpes au CLIC de Feyzin du 18 décembre 2006

Point clé

Pour faire exister sous une forme numérique ce qui, sans cela, ne peut s'exprimer que par des mots, il faut commencer par s'entendre sur ce que l'on veut mesurer et la façon dont on mesure [Desrosières 2008]. Mettre les risques industriels en nombres suppose donc d'établir et d'explicitier une série de conventions d'équivalences préalables impliquant des inscriptions, des procédures codifiées, des calculs, etc. Ce n'est qu'une fois ces multiples conventions négociées et reconnues par la profession que la mesure est en capacité de constituer ce langage commun qui permet de hiérarchiser des problèmes et de décider.

Ce qu'explique cet inspecteur en insistant bien sur les difficultés rencontrées pour en arriver là :

“ Les industriels ont bien avancé. Par contre, dans les clôtures, on est à 10% de nos objectifs. Alors pourquoi ? Il y a plusieurs raisons en fait. La première chose, c'est que les exploitants ne nous fournissent pas toujours les analyses de risques aussi rapidement qu'on le voudrait. Ensuite, on se rend compte que quand les exploitants nous rendent des choses, ça ne nous convient pas. Donc on en redemande. Et on a beaucoup de mal à conclure. C'est une difficulté : on a du mal à conclure. Y compris pour la raffinerie qui avait pourtant démarré bien avant les autres. C'est-à-dire que l'exploitant ne nous fait pas les bonnes propositions en matière de mesures de maîtrise du risque, ou pas celles qui nous conviennent. La méthodologie employée n'est pas celle qui est préconisée au niveau national pour le calcul de gravité. Donc on fait des allers et retours. Et ça, c'est la difficulté du moment. Donc on arrive dans la phase de clôture et on a beaucoup de mal. Mais bon, on peut imaginer que lorsque tout le monde parlera à peu près le même langage, on retrouvera une certaine productivité. Sauf qu'on doit faire des PPRT et qu'on est un peu pressé par les événements.

En même temps que les inspecteurs de la DRIRE et leurs interlocuteurs industriels débattent localement du contenu des études de dangers, les désaccords et divergences de vue relatifs à la quantification probabiliste des risques industriels alimentent différents groupes de travail sectoriels chargés de constituer et stabiliser la doctrine en la matière. Entre 2006 et 2009, ce sont pas moins d'une vingtaine de circulaires et instructions techniques qui sont ainsi écrites pour aider à l'application de la nouvelle réglementation, soit en tout près de 200 pages de règles méthodologiques couvrant tous les volets de l'étude de dangers, de l'évaluation des risques jusqu'à l'élaboration de la démarche de réduction des risques à la source¹⁷. Réorientés fin 2006,

¹⁷ Pour être vraiment complet, il faudrait également compter les notes et fiches techniques qui accompagnent souvent

les groupes de travail chlore et ammoniac s'attachent par exemple à qualifier les phénomènes de rejets toxiques dans toutes les circonstances connues (rupture d'une canalisation, ruine d'un stockage, fuite sur un wagon ou un camion-citerne, etc.). Dans le même temps, le groupe GPL travaille sur des fiches-méthode pour la prise en compte et la quantification des risques liés aux dépôts de liquides inflammables et gaz liquéfiés, tandis que le groupe raffinage élabore un guide spécifique aux installations pétrolières¹⁸. S'alimentant l'une l'autre dans un processus itératif continu, l'actualisation des études de dangers au plan local et la production de doctrine au niveau national focalisent alors toute l'attention des équipes dédiées à l'élaboration des PPRT, côté industrie et côté administration. Comme l'explique ce technicien de chez TOTAL, il faut en effet attendre deux ou trois ans après la publication des nouveaux textes pour commencer à ajuster les façons de faire et voir apparaître les premières études de dangers vraiment exploitables dans le cadre de la démarche PPRT :

“ Alors la loi Bachelot a donné lieu à beaucoup de guides méthodologiques. Parce qu'il n'y a pas que le guide méthodologique PPRT. Associé à ça, il y a des phénomènes dangereux. Et les phénomènes dangereux, il faut les qualifier. Il faut trouver des bases de données statistiques. On parle de probabilité, mais quelle est la probabilité qu'il va falloir prendre pour... Je vais prendre un exemple tout bête... Un clapet anti-retour, comment on estime la probabilité que dans telle situation il ne va pas marcher ? Qu'est-ce qu'on prend comme référence ? Et quand vous avez trouvé la base de données qui va bien, qui permet de dire qu'il ne marchera pas x fois sur tant de temps d'utilisation, ben il faut être sûr que cette base de données est partagée, bon déjà par l'industriel, mais aussi par l'administration. Et ça, c'est très compliqué. Et c'est vrai pour chaque phénomène dangereux. On parle de boil over¹⁹, OK. Mais qu'est-ce qu'on prend comme modèle de calcul ? Et tout est comme ça. Donc ce n'est pas un guide méthodologique. Ce sont des guides méthodologiques qui se mettent en place. Alors, ils sont faits par qui ces guides méthodologiques ? Ben ils sont faits par les experts. Mais les experts, ce sont les mêmes que ceux qui font les études de dangers et qui les évaluent. Et il n'y en a pas pléthore ! À ce niveau d'expertise-là, il n'y en a pas des centaines. Donc on demande aux mêmes personnes d'élaborer les guides et de faire les études. Donc matériellement, on a un peu de mal à fournir. On ne peut pas tout faire en même temps. Surtout qu'après, il faut déployer sur les sites. Et pour déployer sur les sites, il faut des gens formés à ces méthodes-là. Et avoir des gens formés à des guides qui sont en train d'être élaborés, c'est compliqué à faire ça ! Tout se fait en même temps. Alors du côté des industriels comme de l'administration, tout le monde essaie de faire au mieux, de rendre des dossiers propres, corrects, les plus carrés possibles, mais c'est quand même très très limite.

Bien que révisées de façon « limite », les études de dangers que les industriels commencent à remettre à partir de fin 2007 permettent malgré tout d'engager la discussion sur les objectifs de réduction des risques à la source dans le cadre de la démarche MMR d'une part, du PPRT d'autre part. Dans le premier cas, l'objectif est de définir des mesures de maîtrise des risques²⁰ susceptibles de réduire la probabilité et/ou la gravité des phénomènes dangereux les plus critiques du point de vue de l'environnement immédiat des installations étudiées. Une fois cette première démarche menée jusqu'au bout (c'est-à-dire une fois épuisées toutes les possibilités de réduction des risques à la source techniquement et économiquement acceptables), le PPRT prend la suite pour tenter de limiter les conséquences possibles des phénomènes dangereux dont les effets continuent de menacer le voisinage, soit en réduisant la vulnérabilité des bâtiments exposés à ces effets, soit en prescrivant des mesures supplémentaires de réduction

ces textes pour aider à leur application dans les nombreux secteurs concernés : ammoniac, chimie fine, chlore, dépôts de liquides inflammables, engrais, entrepôts, explosifs, GPL, proxydes organiques, raffinage, silos.

¹⁸ L'ensemble de ces instructions techniques a finalement été agrégé dans la circulaire du 10 mai 2010 récapitulant les règles méthodologiques applicables aux études de dangers, à l'appréciation de la démarche de réduction du risque à la source et aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) dans les installations classées en application de la loi du 30 juillet 2003. Ce texte est disponible en ligne sur le site de l'Ineris : ineris.fr/gesdoc/aida/file/Circulaire_COB_V5b_compact.pdf.

¹⁹ Le boil over est un type d'accident industriel particulièrement dévastateur qui résulte de la mise à feu d'un réservoir à ciel ouvert d'hydrocarbure (bac d'essence, de fuel domestique, etc.). Il donne lieu à un phénomène de moussage résultant de la vaporisation de l'eau liquide contenue dans le réservoir qui peut être à l'origine de violentes projections de combustible, de l'extension des flammes et de la formation d'une boule de feu.

²⁰ La circulaire du 10 mai 2010 déjà citée définit une mesure de maîtrise des risques comme un ensemble d'éléments techniques et/ou organisationnels exerçant une fonction de sécurité, c'est-à-dire capable d'empêcher, d'éviter, de détecter, de contrôler ou de limiter la réalisation d'un accident.

des risques à la source²¹ (cf. figure 1.2). Pour illustrer ce principe, revenons à l'exemple de la raffinerie de Feyzin. Dans ce cas, la démarche de réduction des risques à la source s'oriente dans un premier temps vers les unités de production situées au nord du site (cf. figure 1.3), dont les études de dangers ont été remises fin 2006. Comme l'explique à l'époque le chef du pôle risques de la DRIRE Rhône-Alpes, l'idée est alors d'inciter l'exploitant à proposer des mesures de maîtrise des risques susceptibles de réduire les aléas engendrés par ces installations (jugés trop importants) et le cas échéant, de commencer à sortir certains phénomènes dangereux du champ du PPRT²² :

“ En gros, ce qu'on veut, c'est que TOTAL nous fasse des propositions pour réduire la zone d'aléas nord. Et la zone d'aléas nord, elle est grande parce qu'on considère des ruptures. On considère par exemple que des appareils à pression, là, qui traitent de l'éthylène, peuvent se rompre parce qu'ils n'ont jamais été calculés au séisme. Pareil pour le vapocraqueur. Donc on leur dit : « Si vous durcissez vos sécurités partout (on a fait le compte, ça fait dix appareils), si vous rendez vos installations sismo-résistantes, on vous sortira les ruptures de la carte d'aléas ». Si on fait ça, on réduit la carte d'aléas de 300 à 400 mètres. On a déjà fait les simulations, on sait où on va. Donc soit TOTAL ne nous suit pas et ça reste comme ça, soit on réduit les aléas d'environ 300 à 400 mètres autour de la raffinerie.

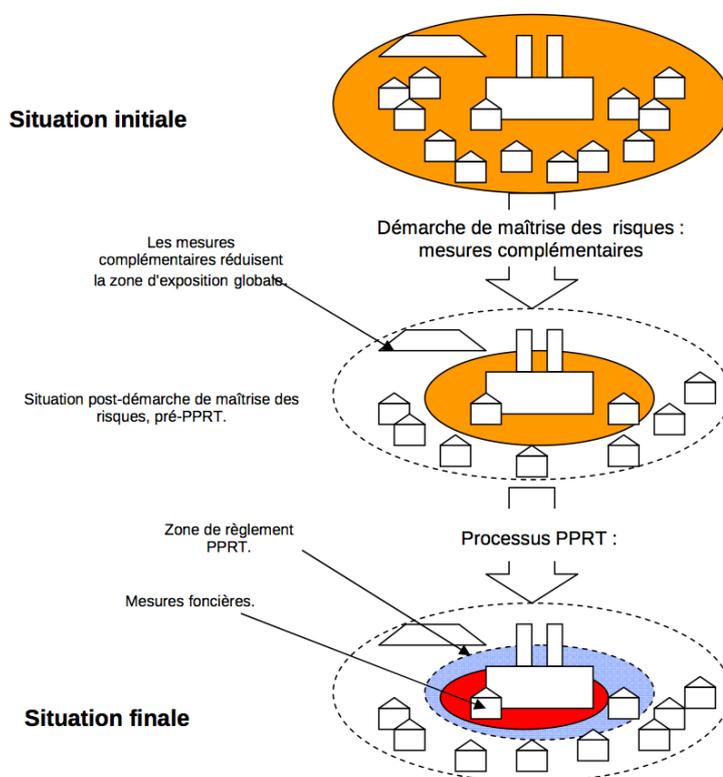


FIG. 1.2 – L'articulation schématique des démarches MMR et PPRT²³.

Une fois réalisé sur la partie nord, le même travail s'engage sur la partie sud de la raffinerie, notamment sur le parc des stockages (soit une grosse vingtaine de bacs d'hydrocarbures et une dizaine de sphères de gaz liquéfiés). Diverses pistes sont là aussi envisagées. Certaines, comme

²¹ À la différence des mesures complémentaires définies dans le cadre de la démarche MMR, les mesures supplémentaires de réduction des risques à la source font l'objet d'un financement tripartite. Pour être éligibles, il faut cependant que leur coût soit inférieur au coût des mesures foncières qu'elles contribuent à faire disparaître en permettant de modifier les caractéristiques des phénomènes dangereux auxquels elles s'appliquent et de justifier ainsi leur exclusion du champ du PPRT.

²² Outre les phénomènes dangereux à cinétique lente, la circulaire du 3 octobre 2005 prévoit la possibilité de ne pas tenir compte des phénomènes dangereux dont la probabilité est rendue suffisamment faible par l'ajout d'une mesure de sécurité passive (par exemple une cuvette de rétention) ou de deux mesures techniques de sécurité qui ne peuvent pas défaillir en même temps (par exemple un système d'extinction incendie asservi à une détection automatique).

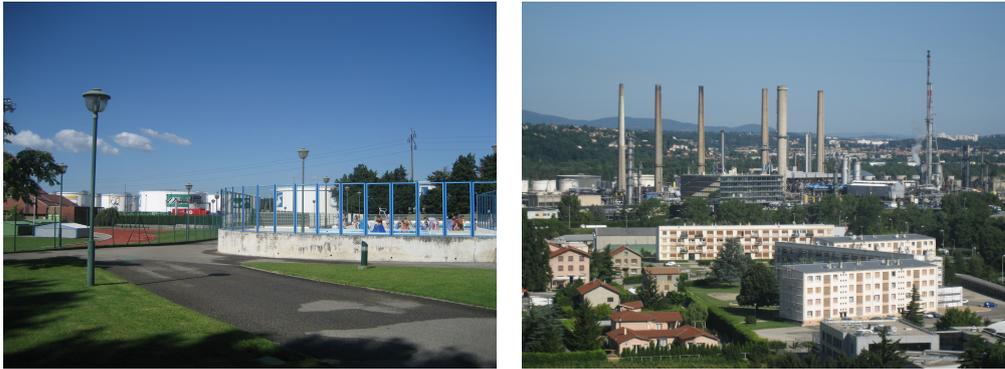


FIG. 1.3 – À gauche, les bacs d'essence du parc des stockages vus depuis le stade Jean Bouin de Feyzin. À droite, la partie nord de la raffinerie, derrière le quartier des Razes (photos personnelles).

la mise sous talus des sphères de GPL, font long feu. Trop chères, trop difficiles à mettre en œuvre ou d'un rendement trop faible, elles sont rapidement écartées. D'autres en revanche, comme la sécurisation des canalisations de desserte du parc, sont retenues et planifiées (pour un montant de plusieurs millions d'euros). À l'époque, TOTAL travaille également sur des mesures de maîtrise des risques susceptibles de retarder les BLEVE²⁴ des sphères de GPL pour pouvoir les considérer comme des phénomènes à cinétique lente et justifier ainsi leur exclusion du champ du PPRT. Un responsable du service environnement de la raffinerie détaille cette stratégie :

“ On avait regardé la mise sous talus. Oui, oui, c'est vrai. On avait aussi regardé les ignifuges. Il y avait un groupe de travail qui avançait sur les ignifuges depuis quelques années déjà : est-ce qu'en ignifugeant, on va retarder le BLEVE ? On travaillait aussi sur le fait d'avoir un arrosage à 10 litres/min/m² qui interdirait le BLEVE. À l'époque, il y avait différentes choses qui se passaient autour du BLEVE et on pensait qu'il ne serait pas pris en compte, qu'il serait exclu. Serait exclu. Je dis bien : serait exclu. Comme ça s'est passé à Mazingarbe d'ailleurs. A priori, on était sur des exclusions de BLEVE. Donc on regardait des solutions techniques. Mais en même temps, ce n'était pas vraiment le sujet. Parce qu'on n'était pas encore mûr à l'époque.

Comme tous les exploitants engagés au même moment dans cette démarche de révision des études de dangers, les représentants de la raffinerie de Feyzin explorent toutes les voies possibles de réduction des risques à la source qui leur permettraient à la fois de se conformer à la réglementation MMR (en abaissant les risques aux niveaux acceptables définis par la circulaire du 29 septembre 2005²⁵) et de ne pas trop peser sur le zonage des aléas (en réduisant la probabilité des phénomènes dangereux les plus pénalisants ou en justifiant leur exclusion du champ du PPRT). Mais comme l'indique l'enquête à la fin du dernier extrait, la stratégie de réduction des risques à la source qui s'élabore à ce moment-là est encore loin d'être « mûre ». Elle sera en effet redéfinie à plusieurs reprises pour tenir compte des évolutions doctrinales d'une part (concernant notamment le calcul de la gravité ou le traitement des BLEVE et *boil over*), des implications concrètes des PPRT rendues visibles par l'avancement de la démarche et la mobilisation des autres parties prenantes d'autre part (on y reviendra plus loin).

²⁴ Avec le *boil over*, le BLEVE (pour Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion) figure parmi les accidents les plus préoccupants pour les raffineurs (compte tenu de ses effets possibles sur le voisinage). Il résulte de la perte de confinement d'une sphère de gaz de pétrole liquéfié (GPL) qui, lorsqu'elle est due à un échauffement par un feu extérieur, peut produire une violente explosion et des projections de masses gazeuses enflammées (boules de feu) sur plusieurs centaines de mètres.

²⁵ Cette circulaire détaille les modalités d'utilisation de la grille MMR et définit les critères d'appréciation de la démarche de maîtrise des risques d'accidents dans laquelle doivent s'engager tous les établissements visés par la directive Seveso.

1.2 Un objectif de prescription difficile à atteindre

Fin 2007, soit un peu moins de deux ans après la mise en révision des études de dangers, les démarches de maîtrise des risques sont encore loin d'être abouties, mais la **DRIRE** Rhône-Alpes considère malgré tout qu'elle dispose de suffisamment de matière pour envisager la prescription des trois **PPRT** de la vallée de la chimie et marquer ainsi le lancement effectif de la démarche de maîtrise de l'urbanisation. Après une première phase où le service instructeur s'est surtout employé à reconfigurer les structures d'échange avec ses interlocuteurs industriels pour rendre possible la mise en œuvre de la nouvelle réglementation, une seconde phase débute qui va plutôt le mettre à l'épreuve sur le plan de la nodalité, c'est-à-dire sa capacité à associer autour de lui, sinon à faire travailler ensemble, en tout cas à mobiliser les autres parties prenantes en leur fournissant un cadre d'ajustement mutuel. Dans la perspective des prescriptions qui s'annoncent, les équipes de la **DRIRE** en charge du **PPRT** ne peuvent plus se contenter de discuter en milieu confiné avec les seuls exploitants. Il leur faut s'ouvrir aux autres acteurs de la prévention ; convaincre le préfet que le moment est venu d'enclencher la procédure formelle d'élaboration ; faire adhérer les collègues de la **DDE** à la démarche et les inviter à se mettre au travail sur la partie qui leur revient (la qualification des enjeux notamment) ; finir de mettre en place les **CLIC** sans lesquels les **PPRT** ne pourront pas s'élaborer. La perspective de la prescription implique également de se rapprocher des représentants des collectivités locales pour définir avec eux les conditions de leur association à la démarche ainsi que les modalités de concertation avec les associations et populations locales²⁶.

1.2.1 La mobilisation ratée des collectivités locales

S'ils voient bien comment travailler avec les préfets et leurs homologues de la **DDE** qu'ils côtoient dans les pôles de compétences en urbanisme²⁷, les inspecteurs des installations classées ont en revanche plus de mal à envisager les formes que pourraient prendre leur collaboration avec les élus et techniciens des collectivités locales dans le cadre particulier du **PPRT**. De quelle manière faut-il les associer à la démarche ? À quel moment de la procédure ? Peu expérimentées en matière de décision concertée avec les représentants des « territoires²⁸ », les équipes de la **DRIRE** vont alors opter pour une conception assez restrictive de l'association impliquant des échanges limités au strict minimum, selon un mode opératoire finalement très proche de la procédure de maîtrise de l'urbanisation d'avant le **PPRT**²⁹. La proposition soumise pour avis aux communes concernées prévoit donc bien de les mobiliser en tant que personnes et organismes associés, au même titre que les autres financeurs, mais plutôt au terme de la séquence technique de figuration des risques, c'est-à-dire une fois les discussions avec les industriels menées jusqu'au bout et les orientations du plan déjà bien esquissées. Dans ce schéma de coopération, la contribution des collectivités locales est donc plutôt attendue en fin de procédure, au moment de valider collectivement la stratégie du **PPRT** et de se mettre d'accord sur les répartitions financières. Pour équilibrer un peu les rôles, la **DRIRE** propose également aux représentants des communes de prendre en charge la concertation avec les associations et les populations locales.

Le problème est que cette vision techniciste de l'association cadre assez mal avec les attentes des élus locaux, notamment les maires de Pierre-Bénite, Saint-Fons et Feyzin. Fortement investis sur le terrain de la prévention des risques industriels depuis plusieurs années³⁰, ils estiment

²⁶ Le décret du 7 septembre 2005 relatif aux plans de prévention des risques technologiques prévoit en effet que les dispositions de l'arrêté de prescription, notamment « la liste des personnes et organismes associés [...] ainsi que les modalités de leur association à l'élaboration du projet », doivent être préalablement soumises pour avis au conseil municipal de chaque commune dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre du plan.

²⁷ Ces groupes de travail intersectoriels ont été créés au début des années 2000 pour coordonner les activités des administrations participant à la mise en œuvre des politiques de prévention des risques (naturels surtout, mais aussi industriels).

²⁸ Pour un inspecteur des installations classées, le « territoire » est une sorte de *terra incognita* qui commence à la limite extérieure de l'usine. Il désigne concrètement tout ce qui n'appartient pas à son univers de référence et ne relève pas, *a priori*, de sa compétence.

²⁹ Mises à contribution par le biais de cartes peu négociables dans leurs principes, elles devaient alors se contenter de quelques ajustements de tracés avant de transcrire de façon mécanique le résultat de cette négociation sous forme de zones de protection rapprochées et éloignées (**ZPR** et **ZPE**) dans leurs documents d'urbanisme [**Duchêne 2010**].

³⁰ Depuis la catastrophe d'AZF, les communes de la vallée de la chimie sont très actives sur le terrain de la lutte contre les risques industriels, consacrant une partie de leurs moyens à la mise en place de dispositifs de sauvegarde et de gestion de crise.

pouvoir tenir un rôle bien plus important que celui qui leur est proposé par les services de l'État. Revendiquant une autonomie de jugement sur le sujet, ils entendent bien faire valoir leur point de vue au moment où les décisions se prennent et non pas une fois qu'elles sont prises. Leur souhait n'est donc pas d'être sollicités pour discuter des options préalablement et conjointement définies par les services de l'État et les industriels, comme le propose le schéma de coopération imaginé par la DRIRE, mais bien de contribuer à l'élaboration de ces options en participant au travail concret de formalisation des risques. Ainsi le maire de Feyzin dans une tribune publiée à l'époque :

“ 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.³¹ ”

L'écart entre la proposition des services de l'État et les attentes des élus locaux conduit inévitablement ces derniers à rejeter le projet d'arrêté de prescription pour lequel ils sont sollicités et par lequel la DRIRE entend les mobiliser. Bien que favorables à la démarche PPRT³², les maires des communes de la vallée de la chimie jugent les principes de coopération inscrits dans ce projet peu propices à l'exercice des prérogatives qui leur sont octroyées dans le cadre de cette démarche de prévention, s'agissant notamment de l'information des populations locales, de la mise en œuvre des mesures qui seront définies par le plan et du financement de ces mêmes mesures. Certains se disent même « choqués » par cette proposition des services de l'État qui les cantonne dans un rôle de « sous-fifre³⁴ », consistant uniquement à valider et exécuter des décisions qu'ils n'auront pas contribué à élaborer. Pour la plupart des élus locaux, ce sentiment de relégation s'alimente également du caractère peu transparent de la mise en chantier des PPRT et du travail d'actualisation des études de dangers réalisé depuis 2006. Les représentants des collectivités locales s'étonnent en effet d'avoir été tenus à l'écart de ces discussions préalables et de n'avoir été informés de leur avancement qu'en de rares occasions et le plus souvent de façon sommaire. Un technicien municipal souligne la difficulté, dans ces conditions, de trouver une place qui permette aux communes de contribuer utilement à l'élaboration du PPRT, c'est-à-dire autrement que sur un mode contestataire :

“ Je ne dirais pas qu'on est à l'écart, mais c'est vrai que les industriels sont chargés de faire les études de dangers, la DRIRE de les regarder. La DDE est chargée de la cartographie des enjeux et finalement les communes... Elles sont peu... Elles n'ont pas de missions clairement définies. Elles sont juste des interlocuteurs quoi... C'est vrai qu'à ce niveau-là, il y a quand même une inégalité. Du coup, on cherche un peu des... Je ne sais pas comment dire... Disons des fenêtres pour nous faire entendre quoi. Et actuellement, il n'y a quasiment que le CLIC. ”

Au total, plusieurs réunions de travail et de nombreux échanges sont nécessaires pour faire converger les positions des deux parties et aboutir à une formulation consensuelle de l'article 5 des futurs arrêtés de prescription des trois PPRT de la vallée de la chimie. Visant à clarifier la contribution des personnes et organismes associés, cet article reprend finalement la définition de l'association donnée par le guide méthodologique PPRT en y adjoignant la liste des étapes de la procédure que cela concerne (cf. encadré à suivre).

Extrait d'arrêté de prescription

Extrait de l'article 5 des arrêtés de prescription des trois PPRT de la vallée de la chimie^a

L'association consiste en des réunions de travail organisées par les services instructeurs du PPRT, qui seront l'occasion, pour chacun de contribuer aux réflexions et de réagir aux propositions. Ces réunions de travail porteront sur la caractérisation des aléas, sur l'analyse des enjeux du territoire

³¹ D'après le site Internet d'Amaris, l'association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (consultation du 24 janvier 2012).

³² On y reviendra un peu plus loin, mais les élus locaux envisagent à ce moment-là le PPRT comme une occasion inespérée de desserrer le verrou des ZPR et ZPE³³ qui, depuis 2006 et l'adoption du dernier plan local d'urbanisme, contraint leurs politiques d'urbanisation.

³⁴ Le terme est employé par le maire de Pierre-Bénite lors d'un entretien réalisé à l'époque.

de prescription, sur la définition de la stratégie du PPRT, sur la délimitation des éventuels secteurs d'action foncière, sur l'établissement du plan de zonage réglementaire et la rédaction de la note de présentation et du règlement ».

Après avoir longuement bataillé, les élus locaux obtiennent donc que la caractérisation des aléas et l'analyse des enjeux entrent dans le cadre de l'association. Pour la DRIRE Rhône-Alpes, c'est le prix à payer pour faire progresser le dossier et tenter d'obtenir la signature du préfet qui officialisera le lancement de la procédure d'élaboration et permettra de passer aux étapes suivantes (mise en forme des cartes d'aléas, formalisation des enjeux, préparation des diagnostics de vulnérabilité des bâtis concernés par les mesures foncières et les prescriptions de travaux, etc.). Mais si cet accord sur les modalités d'association des collectivités locales est forcément nécessaire, il est loin d'être suffisant. Car d'autres obstacles se présentent au même moment sur le chemin de la prescription.

1.2.2 Une doctrine évolutive qui empêche de stabiliser les aléas

À ce moment-là, le service instructeur doit également faire face à l'impossibilité de clore la séquence de révision des études de dangers et de fixer une représentation des aléas qui puisse servir de support à l'élaboration des PPRT. Comme l'explique un inspecteur, le problème vient notamment du caractère évolutif de la règle qui pousse les industriels à sans cesse réorienter leurs analyses de risques et stratégies de réduction des risques à la source et empêche dans le même temps les équipes de la DRIRE chargées d'instruire les PPRT d'effectuer la sélection des phénomènes dangereux qui constituent les principales données d'entrée de la démarche de maîtrise de l'urbanisation :

« C'est un peu le paradoxe des politiques réglementaires. Parce qu'on donne des outils aux gens. Mais pour qu'ils puissent les utiliser correctement, on produit des circulaires, des instructions techniques, des notes de doctrine. Et en ce moment, on en produit tous les quatre matins des notes de doctrine. Ce qui est parfaitement logique quand on sait les difficultés qu'on a pour appliquer la nouvelle réglementation. Alors si on avait tout le temps devant nous, ça serait très bien. Le problème, c'est qu'à chaque fois qu'on reçoit une nouvelle directive, ça nous conduit à voir les choses différemment, donc à reposer des questions à l'exploitant, donc à lui demander des compléments, etc. Et tout ça ne va pas dans le sens de la rapidité, ni de la lisibilité pour tous ceux qui sont en dehors.

Pour illustrer cette difficulté à poser des bases de travail suffisamment stables pour engager la démarche de maîtrise de l'urbanisation, revenons au cas de la raffinerie de Feyzin. Cet exemple est particulièrement parlant, parce qu'entre le moment où la DRIRE envisage de prescrire le PPRT correspondant et le moment où elle aurait été prête à le faire, deux directives ministérielles conduisent l'exploitant à revoir la totalité de sa stratégie de réduction des risques à la source et le service instructeur à redéfinir les critères de sélection des phénomènes dangereux entrant dans la fabrication des aléas. La première de ces directives, qui paraît sous forme de circulaire en janvier 2007, apporte des précisions sur l'estimation de la gravité (qui s'évalue en fonction du nombre de personnes potentiellement exposées) pour trancher un débat consistant à savoir s'il faut raisonner en moyenne (position des industriels) ou en valeur maximale (position de l'inspection)³⁵. Donnant raison à l'administration, cette note de doctrine impose alors à l'exploitant de la raffinerie de considérer la pire des situations pour ses calculs de gravité, soit un embouteillage sur l'autoroute bordant ses installations, c'est-à-dire plusieurs dizaines voire centaines de victimes potentielles pour chaque phénomène dangereux susceptible d'engendrer des effets létaux au-delà des limites du site. Décalant *de facto* tous ces scénarios accidentels dans la zone critique de la matrice MMR, la nouvelle règle a pour effet de placer TOTAL en grande difficulté vis-à-vis de la réglementation éponyme. Ainsi cet ancien chef du pôle risques de la DRIRE Rhône-Alpes :

^a Ces arrêtés préfectoraux sont disponibles en ligne : <http://www.clicrhonealpes.com/historique/2/arrêté-prefectoral-prescrivait-le-PPrt-rhone-gaz-total-France> (consultation du 14 octobre 2015).

³⁵ Circulaire du 29 janvier 2007 relative au guide d'élaboration et de lecture des études de dangers pour les établissements soumis à autorisation avec servitudes et des fiches d'application des textes réglementaires récents. En ligne : ineris.fr/aida/consultation_document/7335 (consultation du 14 octobre 2015).

“ Du coup, on a une matrice MMR sur la raffinerie qui est énorme. On doit avoir 250 ou 300 phénomènes qui sont ou en MMR2 ou en NON. C'est énorme ! Par rapport à une règle qui serait qu'il ne faudrait pas qu'il y en ait plus de 5. Donc on n'arrivera jamais, concrètement, à ramener la matrice MMR de la raffinerie dans du OUI partout. C'est impossible.

Dans cette nouvelle configuration, le seul moyen de mettre l'établissement en conformité avec la réglementation MMR (en dehors de sa fermeture) est soit de déplacer l'autoroute, soit de la couvrir ou de l'enterrer. La première option paraissant hors de portée, c'est finalement la seconde qui est mise à l'étude dans le but d'évaluer sa faisabilité technique et financière. Mais alors que cette solution tend à s'imposer localement comme l'unique voie de règlement du problème posé par la réglementation MMR, une seconde circulaire paraît qui, cette fois, compromet le projet de l'exploitant d'exclure les BLEVE du champ du PPRT³⁶. Porteur d'instructions visant à solutionner les problèmes génériques posés par les stockages d'hydrocarbures, ce texte préconise entre autres choses de n'accepter l'exclusion de ces phénomènes que dans la mesure où les installations qui les génèrent (les sphères de GPL) sont protégées des agressions extérieures, par des mises sous talus notamment. Ayant renoncé à cette solution quelques mois auparavant³⁷, les dirigeants de la raffinerie se retrouvent donc subitement dans l'impossibilité de justifier le retrait des BLEVE de la démarche PPRT et la DRIRE dans l'obligation d'en tenir compte pour tracer la carte des aléas du PPRT de Feyzin et dimensionner les mesures de maîtrise de l'urbanisation correspondantes (notamment les expropriations et délaissements qui, dans ces conditions, atteignent des proportions beaucoup plus importantes qu'imaginées au départ par les différents protagonistes).

1.2.3 Des enjeux redéfinis qui retardent la décision de prescrire

En l'espace de quelques semaines, l'enjeu du PPRT de Feyzin est totalement redéfini. Pour les acteurs locaux qui jusque-là voyaient la démarche comme une opportunité de desserrer le verrou des ZPR et ZPE, les perspectives cumulées de mesures foncières visant des centaines de logements et bâtiments d'activité et de couverture de l'autoroute sur tout le linéaire de la raffinerie changent forcément la donne. Elles posent notamment la question de savoir si sur ces bases le PPRT de Feyzin a des chances d'aboutir un jour. Certains commencent à en douter, compte tenu des coûts associés qui selon toute vraisemblance dépasseront de très loin les capacités financières des contributeurs désignés par la loi³⁸. Les élus s'inquiètent et font part de leur préoccupation au préfet qui s'interroge à son tour : faut-il prescrire le PPRT malgré tout ? Ou attendre un contexte plus favorable en misant sur de nouvelles évolutions réglementaires ? Un responsable administratif de l'époque témoigne de ces attermoissements qui éloignent à nouveau le service instructeur de son objectif :

“ De notre côté, on est en mesure de prescrire le PPRT. Le périmètre d'étude a été acté et on est à peu près d'accord sur la prescription. Je pense que vous savez que le projet est parti en préfecture, mais que pour le moment il n'en est pas toujours pas ressorti. Alors pourquoi ? Parce que le préfet... pas que le préfet d'ailleurs, les élus aussi... Enfin, tout le monde a bien compris que ça allait être très compliqué. Du coup, le préfet veut l'appui du national, pour être sûr que le ministère ne le lâchera pas en cours de route quand tout sera lancé et qu'on sera dans une situation inextricable. Une première réunion avait été programmée entre le secrétaire général de la préfecture et le DPPR³⁹, mais elle n'a pas pu avoir lieu. Elle s'est finalement tenue tout récemment. Il y avait le préfet et le directeur de cabinet du ministre de l'écologie, pour acter le fait que... en gros, est-ce qu'on y va ou est-ce qu'on n'y va pas ? Et la conclusion de cette réunion, c'est qu'on y va. Donc on en est là aujourd'hui.

³⁶ Il s'agit de la circulaire du 23 juillet 2007 relative à l'évaluation des risques et des distances d'effets autour des dépôts de liquides inflammables et des dépôts de gaz inflammables liquéfiés. Ce texte est également disponible en ligne : ineris.fr/aida/consultation_document/7261 (consultation du 14 octobre 2015).

³⁷ Un ancien inspecteur de la DRIRE Rhône-Alpes justifie ainsi cette décision : « Ils ont abandonné cette idée. Pour des raisons économiques. Et pour l'instant, on ne l'a pas exigée de la raffinerie. On l'exige des dépôts de GPL qui sont à proximité d'habitations, dans des situations difficiles. Mais il faut bien reconnaître qu'on ne l'a pas exigé de TOTAL. D'aucune autre raffinerie française d'ailleurs ! Tout simplement parce que ça représente des coûts énormes. Parce que la mise sous talus, ça ne consiste pas à mettre une butte de terre autour de chaque sphère, il faut tout reconstruire. À l'échelle de la raffinerie, ça allait donc bien au-delà de ce qui est économiquement acceptable. »

³⁸ À l'époque, les services de la DRIRE parlent d'un coût total de 1,3 milliard d'euros pour les trois PPRT du couloir de la chimie. Ce montant inclut la couverture de l'autoroute au droit de la raffinerie.

³⁹ Le DPPR est le directeur de la prévention des pollutions et des risques, c'est-à-dire la direction d'administration centrale chargée de conduire la politique de prévention des risques industriels.

En plus de l'invitation ministérielle à poursuivre, deux autres arguments vont finalement aider à la signature des arrêtés de prescription et au lancement officiel de l'élaboration des trois PPRT de la vallée de la chimie. Le premier est réglementaire et permet de rassurer le préfet sur le fait que cette décision n'implique pas nécessairement de mettre fin au travail d'analyse des risques, ni d'arrêter une fois pour toutes les stratégies de maîtrise des risques des exploitants concernés. Au contraire, les services de la DRIRE défendent à ce moment-là l'idée que la prescription, via le périmètre d'étude et les cartes d'aléas qu'elle conduit à afficher, est un moyen efficace de maintenir la pression sur les industriels pour les inciter à poursuivre la recherche de solutions techniques susceptibles d'améliorer leur situation vis-à-vis de la réglementation MMR et, dans le même temps, de réduire le volume des mesures foncières à un niveau plus « supportable » pour les contributeurs financiers. Le second argument est plus politique et pousse le préfet à agir pour ne pas bloquer trop longtemps le projet de bouclage du périphérique qui figure à l'époque parmi les priorités du maire et président de la communauté urbaine de Lyon (Gérard Collomb). Dans ce cas, la sollicitation ne vient donc pas des services de l'État, mais de la collectivité maître d'ouvrage, qui attend le porter à connaissance des zones de risques pour adopter le tracé définitif de ce « grand projet » d'agglomération⁴⁰. Combinée avec la demande du ministère d'un côté, la stratégie de la DRIRE de l'autre, l'intervention politique de Gérard Collomb conduit finalement le préfet à réunir l'ensemble des élus locaux concernés pour les informer de sa décision de prescrire les trois PPRT et leur présenter les cartes d'aléas (cf. figure 1.4) issues du travail que la DRIRE mène conjointement avec les exploitants depuis 2006⁴¹.

Si sur les cartes présentées à cette réunion, les secteurs couverts sont nettement moins étendus que ceux concernés par les zones de protection rapprochée et éloignée (ZPR et ZPE), notamment dans la partie nord de la vallée, on peut toutefois noter que les périmètres représentant les aléas les plus forts (en rouge et jaune sur la figure 1.4) touchent des zones très densément urbanisées, dont le centre-ville de Pierre-Bénite et le quartier des Razes à Feyzin⁴². Sur la partie nord, ces aléas les plus forts résultent principalement des installations de l'usine Arkema et d'un certain nombre de phénomènes dangereux très impactants que la DRIRE a décidé de ne pas exclure du champ du PPRT⁴³. Au sud, l'envergure de ces secteurs est surtout due à la prise en compte combinée des BLEVE du parc des stockages de la raffinerie et des phénomènes de *boil over* que l'exploitant avait proposé de sortir du champ de la maîtrise de l'urbanisation mais que les services d'inspection ont finalement choisi de maintenir. Ainsi cet extrait du rapport de prescription préparé par les services de la DRIRE :

“ De manière générale, les phénomènes dangereux que TOTAL a proposé d'exclure dans son document de synthèse de juillet 2008 et que l'inspection des installations classées n'a pas accepté à ce stade, sont des *boil over* de réservoirs liquides inflammables, ceci sur la base de la cinétique de ces scénarii. En l'absence de données (couple distance d'effets/délai d'occurrence) correspondant à différents niveaux de remplissage des réservoirs (y compris des hypothèses de niveau bas) et sans positionnement des services de secours par rapport à la possibilité de mettre à l'abri les personnes potentiellement

⁴⁰ Bouclant le périphérique dans sa partie ouest, ce projet routier doit nécessairement passer au droit des établissements industriels du sud de l'agglomération, mais ne peut pas couper une zone où l'intensité des dangers mettrait en péril les usagers. Dans ces conditions, le tracé ne peut être définitivement arrêté qu'une fois les aléas connus et délimités sur une carte. Ce qu'explique le maire de Lyon lors de la séance du conseil municipal du 23 octobre 2007 : « J'en profite puisqu'on parle de ce dossier pour dire que j'entends quelquefois des voix s'élever pour me demander : mais pourquoi vous ne lancez pas le TOP ? Pour une simple raison, c'est qu'aujourd'hui tout est classé en zone Seveso et qu'il n'y a aucun endroit pour faire rejoindre le TOP avec le boulevard de ceinture et donc, effectivement, que nous sommes totalement dans l'impossibilité de pouvoir définir un tracé. Or, vous savez que pour pouvoir obtenir une déclaration d'utilité publique, il faut avoir un tracé complet et non pas simplement un morceau de tracé. Donc, j'ai écrit au Préfet, je lui ai demandé de me définir des corridors qui permettraient éventuellement de mettre ce projet en œuvre. J'attends aujourd'hui des réponses. »

⁴¹ Cette réunion a lieu le 20 octobre 2008. La diffusion aux élus locaux et à leurs services des cartes d'aléas se fait par le biais d'un porter à connaissance.

⁴² Les estimations réalisées à l'époque comptabilisent environ 1100 logements dans les zones d'aléas TF+ à F des trois PPRT, soit autant d'expropriations et délaissements possibles.

⁴³ Il s'agit principalement de scénarios de fuite toxique sur les ateliers HF, HFA 140 et Chlore. On trouvera les justifications de ces refus d'exclusion dans le rapport de l'inspection des installations classées du 6 octobre 2008 concernant la prescription d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) pour les établissements Arkema de Pierre-Bénite, Dépôt pétrolier de Lyon, Entrepôt pétrolier de Lyon et Stockages pétroliers de Lyon. En ligne sur le site PPRT Rhône-Alpes : clicrhonealpes.com/historique/5/PPrt-Pierre-Benite-rapport-drire-sur-le-prescription (consultation du 16 octobre 2015).

impactées, dans un délai plus compatible avec celui d'apparition du phénomène, l'inspection des installations classées considère ces phénomènes comme rapides⁴⁴.

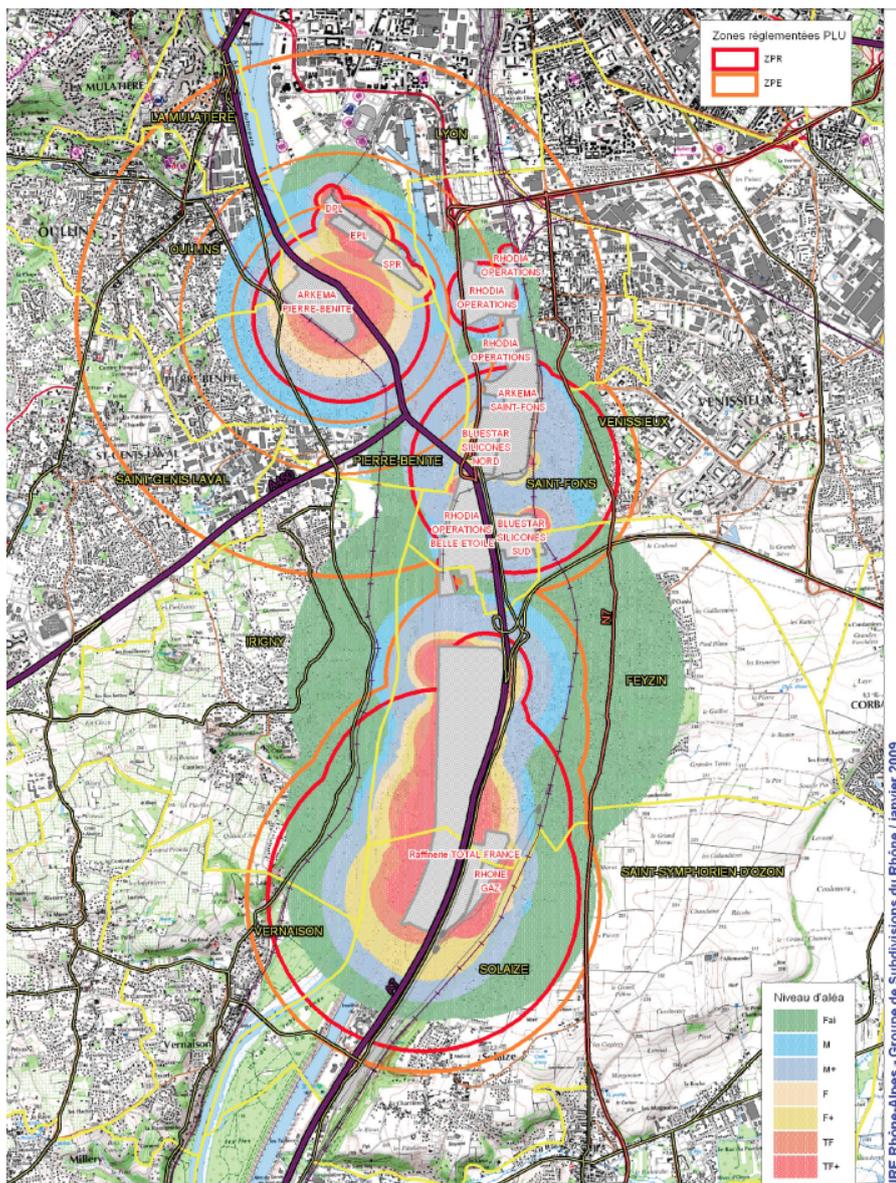


FIG. 1.4 – Les aléas des trois PPRT de la vallée de la chimie dans leur version de janvier 2009 (source : DREAL Rhône-Alpes)

Annoncée fin octobre 2008, la prescription des trois PPRT de la vallée de la chimie est officialisée le 15 janvier 2009⁴⁵. La procédure d'élaboration proprement dite peut alors s'engager, tandis que les acteurs chargés de la qualification des enjeux et des diagnostics de vulnérabilité sont invités à se mettre au travail pour de bon. Cela concerne principalement la DDE du Rhône qui a la responsabilité de cette partie des études techniques. Mais les collectivités locales (communes et Grand Lyon) sont également attendues pour faire part de leurs perspectives de développement (urbanisation de nouveaux espaces, projets de renouvellement urbain et d'aménagement, implantation d'équipements, etc.) et proposer des ajustements permettant de les rendre compatibles avec les PPRT à venir. La démarche de prévention qui, jusque-là, était

⁴⁴ Rapport de l'inspection des installations classées du 6 octobre 2008 concernant la prescription d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) pour les établissements TOTAL France et Rhône-Gaz à Feyzin et Solaise. En ligne : clicrhonealpes.com/historique/4/rapport-de-la-drire-sur-la-prescription-du-PPRT-total-et-rhone-gaz (consultation du 16 octobre 2015).

⁴⁵ Les trois arrêtés de prescription sont disponibles en ligne sur <http://www.clicrhonealpes.com/> (consultation du 16 octobre 2015).

surtout confinée au huis-clos des échanges bilatéraux DRIRE-exploitants, doit alors s'ouvrir aux autres parties prenantes.

1.3 Des parties associées qui peinent à jouer collectif

Rendue nécessaire par la prescription des trois PPRT, l'inclusion des parties associées se fait d'abord sur un mode sectoriel. Début 2009, la démarche d'élaboration consiste en effet en deux chantiers bien distincts, délimités par les domaines de compétence de chacun : d'un côté, la DRIRE (qui devient DREAL le 1^{er} juillet 2009⁴⁶) continue de s'occuper des aléas avec les exploitants ; de l'autre, la DDE (qui devient DDT au 1^{er} janvier 2010⁴⁷) se charge de qualifier les enjeux et de recenser, avec l'aide des communes et du Grand Lyon, l'ensemble des données nécessaires à la finalisation de la séquence d'étude et à la préparation de la phase dite de stratégie.

1.3.1 La qualification des enjeux, facteur de légitimation de la DDT et des collectivités locales

Avançant indépendamment l'un de l'autre, ces deux chantiers ne sont connectés que par le biais des réunions de l'équipe projet, c'est-à-dire les moments où les agents instructeurs de la DREAL et de la DDT se retrouvent pour s'informer mutuellement de leurs activités, se mettre d'accord sur les objectifs à atteindre et discuter du calendrier⁴⁸. L'entente est cependant loin d'être parfaite, du fait de cultures professionnelles très contrastées, mais aussi des concurrences et des enjeux de pouvoir qui se manifestent dans le partage des tâches et la délimitation des domaines d'intervention de chacun⁴⁹. Ainsi ce responsable ex-DDE qui évoque justement les difficultés de coordination entre les deux services instructeurs au moment de lancer la démarche d'élaboration :

“ Pour la DDE du Rhône, travailler en « équipe projet » est une chose nouvelle, rendue obligatoire par la réglementation, mais au départ cela n'a pas été évident. Historiquement, c'était la DRIRE qui maîtrisait l'ensemble des connaissances dans le domaine des risques industriels et elle avait tendance à intervenir seule. Donc il a fallu qu'on lui force un peu la main pour que des contacts et des discussions aient lieu. Car, c'est un fait, la DRIRE n'a pas vraiment besoin de la DDE. En tout cas sur sa partie.

Du côté de la DDE, les difficultés viennent principalement de l'absence d'antériorité sur le sujet. Quelques agents ont bien eu l'occasion de se frotter à la prévention des risques industriels depuis la fin des années 1990, via notamment les pôles de compétences en urbanisme évoqués plus haut (voir note 27), mais leur connaissance se limite à l'exutoire des procédures de maîtrise de l'urbanisation, c'est-à-dire à l'application des règlements ZPE et ZPR. Dans le cadre de la démarche PPRT, la réglementation leur demande de remonter vers l'amont de ces procédures, jusqu'à la phase d'évaluation des risques, pour intervenir sur des sujets qu'ils ignorent totalement et pour lesquels ils ne sont ni qualifiés, ni outillés. Pour y arriver, plusieurs étapes préalables doivent donc là aussi être franchies : il leur faut s'organiser en interne, monter en compétence sur les aspects les plus techniques, se doter d'un appareillage méthodologique

⁴⁶ La création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) fait suite à la création du grand ministère de l'écologie et du développement durable en 2007 qui conduit à la fusion, dans chaque région métropolitaine, des directions de l'équipement (DRE), de l'environnement (DIREN) et de l'industrie (DRIRE). Si cette réorganisation a constitué un profond bouleversement pour les agents des trois ministères, les corps de métier comme l'inspection des installations classées ont cependant été peu affectés par ces changements institutionnels [Lascoumes et al. 2014].

⁴⁷ Les directions départementales des territoires résultent de la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) et de l'agriculture (DDA), dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) qui concrétise localement les objectifs de la révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007 par le gouvernement Sarkozy [Bezes et Lidéc 2010].

⁴⁸ À l'époque, cette équipe projet comprend un noyau dur de cinq agents. Pour la DREAL, il s'agit du chef du groupe de subdivisions du Rhône (qui deviendra l'unité territoriale Rhône-Saône après la fusion) et de son adjoint, coordonnateur de la cellule risques. Pour la DDT, il s'agit du chef du service planification aménagement risques (SPAR), du responsable de l'unité prévention des risques de ce service et d'une chargée d'étude de cette unité.

⁴⁹ Ces problèmes de coordination entre services instructeurs ne sont pas spécifiques aux PPRT de la vallée de la chimie. Ils se retrouvent sous des formes diverses dans la plupart des contextes de l'époque [Galland et Martinais 2010, p. 261-263].

fonctionnel et enfin, définir un programme de travail qui permette de traduire localement les objectifs réglementaires sur ces deux volets « enjeux » et « vulnérabilités » qui leur incombent.

Formellement, l'opération consiste à cartographier les entités territoriales⁵⁰ exposées aux phénomènes dangereux étudiés par les industriels et constitués en aléas par les services de la DRIRE (cf. figure 1.5), puis à évaluer, par des études de vulnérabilité, la sensibilité de ces entités aux dangers qui les menacent pour ensuite, définir des mesures de prévention adaptées. Sur ce registre, le travail de la DDT vise donc à délimiter les secteurs d'intervention de la puissance publique (par identification des zones de coprésence d'aléas et d'enjeux) afin de programmer les investigations complémentaires (c'est-à-dire les études de vulnérabilité) nécessaires à la poursuite du programme d'élaboration des PPRT. Mais si l'exercice est assez bien balisé au plan théorique et réglementaire, il l'est beaucoup moins au plan pratique. En l'occurrence, les données que le guide méthodologique demande de mettre en cartes ne se laissent pas toutes facilement apprivoiser. Les sources n'existent pas pour chaque type d'enjeu et quand elles existent, elles sont parfois difficiles à localiser. L'exploitation des informations recueillies pose également toutes sortes de problèmes : des problèmes de quantification quand par exemple la présentation des données INSEE à l'ilot empêche de définir le nombre de logements et d'habitants par secteur autrement que par le recours à une règle de trois (forcément imprécise) ; des problèmes d'exhaustivité quand les fichiers de recensement à disposition se révèlent incomplets ou pas suffisamment précis dans leur composition (ce qui est le cas par exemple pour les activités commerciales) ; des problèmes de catégorisation quand il faut statuer sur la nature de certains enjeux (une supérette doit-elle être considérée comme une entreprise ou comme un établissement recevant du public ?). L'agent DDT spécialement chargé de ce travail évoque également des problèmes récurrents d'adressage qui perturbent le géocodage des enjeux répertoriés et leur restitution sous forme cartographique. L'hétérogénéité des paramètres de localisation selon les sources mobilisées conduit en effet à une prise en charge variable par le système d'information géographique qui parfois place correctement les enjeux, parfois non, exigeant au final de vérifier systématiquement les résultats obtenus et de corriger les erreurs flagrantes à la main.

Forcément imprécis, ce travail d'agrégation et de reproduction cartographique de différents fichiers-sources donne lieu à deux types de vérifications. Le contexte densément urbanisé de la vallée de la chimie et la profusion des entités à répertorier et localiser imposent tout d'abord plusieurs visites de contrôle et de comptage *in situ*, pour vérifier que les enjeux mis en carte existent bel et bien « en vrai » et au bon endroit. Une fois ce pointage *de visu* effectué et la représentation cartographique ajustée à la réalité du terrain, l'ultime vérification est réalisée en confrontant le travail de l'unité prévention des risques de la DDT aux connaissances d'usage des représentants des communes investiguées. Cette dernière étape du processus de qualification des enjeux consiste en une ou deux séances de travail, qui interviennent en général après une réunion de prise de contact avec les élus (le maire assisté du ou des adjoints concernés) au cours de laquelle les agents de l'État ont présenté la démarche et fait part de leurs attentes quant à la contribution des techniciens municipaux. Ainsi cette chargée d'étude qui a participé à la plupart de ces rencontres, organisées commune par commune :

“ Pour finir, on a rencontré toutes les mairies. Une à une. On leur a posé des questions sur tous les enjeux. Sur la liste, la fameuse liste des enjeux qui est dans le guide : qu'est-ce qu'ils savent ? Qu'est-ce qu'ils peuvent nous dire sur chaque enjeu ? Est-ce que ça correspond bien à ce qu'ils connaissent de leur territoire ? Et puis c'était aussi très important de les rencontrer pour qu'ils nous parlent du contexte de leur commune, des projets en cours, des choses qu'ils envisagent de faire à court ou moyen terme. Enfin... voilà, s'il y a un truc important, ils nous en parlent quoi.

Comme indiqué par l'enquêtée, ces réunions bilatérales⁵¹ avec les communes visent en fait plusieurs objectifs. Il ne s'agit pas seulement de finaliser la mise en carte des enjeux et de valider, par la contribution du personnel municipal, le travail réalisé en amont par la DDT. Il s'agit dans le même temps d'inviter les collectivités locales à rendre compte de leurs « projets urbains d'ensemble », conformément aux préconisations du guide méthodologique (cf. encadré à suivre).

⁵⁰ Des habitations, des établissements recevant du public, des activités économiques, des infrastructures sur lesquelles circulent des personnes, etc.

⁵¹ Dans le jargon des services instructeurs, une « bilatérale » désigne une réunion avec un unique interlocuteur, soit dans le cas d'espèce un exploitant, une commune ou le Grand Lyon.

Extrait du guide méthodologique PPRT

Extrait consacré à l'articulation avec le « projet urbain d'ensemble » des communes concernées

Le plan de zonage brut a permis de cartographier le territoire en application des principes de réglementation. La confrontation de cette carte de zonage avec le contexte local peut susciter un certain nombre de questions qui pourront trouver une réponse en s'appuyant sur des éléments de référence, devant alimenter la réflexion.

Les collectivités ont souvent engagé, ou ont en projet, des démarches de revalorisation du tissu urbain exposé au risque industriel : projet urbain d'ensemble, délocalisation d'activités, réaffectation de terrains, etc. Dans le cadre de tels projets d'ensemble, une réflexion peut être menée sur la relocalisation d'équipements ou d'espaces publics, avec l'objectif de les éloigner des sources de risque sans qu'ils soient pour autant trop excentrés.

La démarche PPRT doit être menée en cohérence avec un projet urbain d'ensemble qui intègre la gestion du risque industriel et favorise un redéploiement des activités exposées sur un périmètre plus vaste que celui du PPRT. Le projet urbain d'ensemble intègre les problématiques liées à l'urbanisme, à la construction et aux usages.

1.3.2 Des collectivités locales invitées à penser l'avenir de leur territoire

En incitant les communes à se prononcer sur leur politique d'urbanisme, les agents de la DDT suivent scrupuleusement cette préconisation du guide méthodologique qui consiste à faire émerger une image partagée du territoire dans lequel s'inscrit la démarche de prévention, de façon à rendre possibles les choix qui devront être fait par la suite, lors de la définition du zonage réglementaire notamment. Comme l'explique cette ancienne responsable de l'unité prévention des risques, ces échanges préalables ont bien pour but de favoriser l'adhésion des collectivités locales en essayant de voir avec elles comment leurs perspectives de développement et de renouvellement urbain pourraient s'accommoder des mesures imposées par les PPRT :

“ Dans le guide, il est bien précisé qu'il y a une phase importante de concertation, d'association des collectivités. L'idée, c'est que la stratégie du PPRT soit partagée à la fin, par l'État et les collectivités. Même si au final le PPRT est un document État, approuvé par le préfet, il faut quand même... disons que pour en faciliter l'approbation il faut déjà que les collectivités soient un peu partantes. Et puis après, si on veut que la politique de prévention des risques, elle ait un impact positif, il faut quand même que les collectivités partagent la vision du territoire qu'a donnée le PPRT.

Le précédent extrait ne le précise pas, mais cette stratégie d'accommodation ne vise pas uniquement les communes. Le Grand Lyon est également interpellé pour rendre compte de la façon dont ses politiques d'agglomération concernent le secteur particulier de la vallée de la chimie. Comme l'explique l'ex-chef du service aménagement de la DDT à l'initiative de cette sollicitation, l'objectif est alors de pousser l'institution intercommunale à se saisir du PPRT pour penser le devenir de ce territoire, non pas sous le seul angle de la contrainte réglementaire, mais également en termes de développement économique et d'aménagement :

“ L'enjeu c'est : quel nouveau projet urbain construit-on autour de ce PPRT ? Pour moi, l'intérêt du travail d'association, c'est ça. En fait, il y a deux façons de voir la démarche. On peut avoir une lecture livresque de la chose et considérer que le PPRT est une contrainte qui s'impose brutalement au territoire. On pourrait se contenter de ça, hein ? Mais il y a une deuxième façon de voir les choses, qui est beaucoup plus intelligente à mon avis, qui consiste à se demander quels sont les projets et quelles sont les opportunités que me donne la prise en compte de la contrainte. Et je parle bien d'opportunités ! Alors, ça peut vouloir dire qu'on réalise des aménagements pour l'accueil de nouvelles activités. Ça peut aussi être l'occasion de recentrer certains quartiers. Ou de déplacer des équipements trop exposés. Ça peut... j'ai un peu de mal à donner des exemples précis parce qu'aujourd'hui ces opportunités ne sont pas encore bien calées, mais... ça peut être l'occasion de redynamiser le secteur industriel. Parce qu'avec le PPRT, on peut permettre un développement économique. Voilà. D'où l'importance pour nous de travailler avec le Grand Lyon. Parce que le Grand Lyon doit être au cœur de cette démarche. C'est lui qui est compétent et c'est lui qui a la vision globale. Plus que les communes. Sur les stratégies économiques, les stratégies de développement des territoires, c'est bien le Grand Lyon qu'il faut viser et pas... Enfin, on travaille conjointement avec les communes mais... Il faut qu'on travaille aux deux niveaux parce qu'ils sont complémentaires.

Jouant pleinement son rôle d'appui au développement économique local, la DDT multiplie alors les contacts avec les représentants élus et les techniciens du Grand Lyon pour tenter de les faire adhérer à cette conception du PPRT comme opportunité d'aménagement et possible vecteur de redynamisation industrielle. Comme l'explique l'enquêté cité juste avant, le même message est martelé par les agents de l'État à chacune de ces rencontres : « Proposez-nous un projet pour la vallée de la chimie. Car si vous n'avez pas de vision politique à opposer au PPRT, ce dernier risque de tout vitrifier et vous ne pourrez plus rien faire par la suite ». Pour les acteurs étatiques, l'enjeu est clairement posé : en poussant le Grand Lyon à produire cette vision politique de la vallée de la chimie qui lui fait défaut à l'époque⁵², il s'agit tout autant de favoriser l'élaboration du plan que d'éviter que ce dernier ne compromette définitivement le développement d'un espace industriel pilier de l'économie locale.

Pour l'institution intercommunale, l'enjeu est en revanche plus difficile à circonscrire, essentiellement parce que ses services techniques ne sont pas organisés pour faire face à une telle demande et qu'en dépit du discours de la DDT, ses représentants continuent de voir le PPRT comme un sujet « risqués », c'est-à-dire une compétence encore largement détenue par les communes. La réponse du Grand Lyon à la sollicitation des agents de l'État est donc très graduelle. Elle consiste dans un premier temps à faire en sorte que la structure accepte de prendre en charge les PPRT comme la possibilité d'un nouveau projet urbain, c'est-à-dire une démarche transversale pouvant conduire à la définition d'orientations d'aménagement puis à la création d'une mission *ad hoc*⁵³. Une équipe projet est constituée dans un deuxième temps, avec des agents issus de plusieurs services opérationnels (économique, planification territoriale, foncier, environnement). Un dispositif organisationnel est également défini pour légitimer et coordonner les interventions de ces différents agents « thématiques » chargés de suivre l'élaboration du PPRT et en même temps, de concourir à l'incubation du projet de vallée. Conçu de façon réticulaire, ce dispositif comprend un comité de pilotage (dit COPIL PPRT), formés des élus communautaires, des maires des communes concernées et des techniciens mobilisés aux deux niveaux⁵⁴, ainsi que de plusieurs groupes de travail thématiques (orientés habitat et développement économique) pour aider à la définition des orientations stratégiques. Des points d'étape réguliers sont également prévus entre la vice-présidente en charge des risques et le chef de la mission écologie qui assure l'animation technique du dossier en interne au Grand Lyon d'une part, avec la directrice de la planification et des perspectives d'agglomération (DPPA) chargée du pilotage stratégique du projet de vallée d'autre part.

1.3.3 Le Grand Lyon, coordonateur (contesté) des collectivités locales

Légitimée par les sollicitations répétées de la DDT autant que par l'organisation mise en place pour y faire face, la communauté urbaine est progressivement investie de la charge de coordination de cette « mise en projet » de la vallée qui doit se combiner à l'élaboration du PPRT. L'animation de la démarche requiert cependant des compétences qui, à l'époque, font globalement défaut à l'institution intercommunale (notamment sur les aspects réglementaires et techniques de la prévention des risques industriels). D'où le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisée⁵⁵, chargée de recueillir, traduire et diffuser les informations utiles à l'avancement du projet. Conçue comme une ressource d'expertise dédiée au suivi

⁵² Si la vallée de la chimie est depuis longtemps considérée comme un secteur à enjeux de l'agglomération, les essais répétés de prospectives urbaines sur ce territoire n'ont jamais aboutis à sa mise en projet urbain. L'absence de maîtrise du Grand Lyon sur les restructurations industrielles et la gestion des principales infrastructures du site sont les principales causes de cette difficulté à penser et planifier l'avenir de ce territoire.

⁵³ Au Grand Lyon, les projets urbains résultent en général d'un processus en trois phases. La première étape d'incubation se fait d'abord en transversal aux directions techniques : une équipe pluridisciplinaire est formée qui définit les grandes orientations du projet ainsi que son cahier des charges. Une fois le projet esquissé, on lui attribue dans un deuxième temps un chef ou un directeur (selon le niveau hiérarchique de pilotage souhaité). L'animation est ainsi confiée à un interlocuteur dédié, tandis que les personnes ressources des directions techniques restent affectées dans leur service d'origine. La troisième phase débute avec l'adoption du projet par le politique et se poursuit par sa mise en œuvre. Pour un projet d'ampleur, une mission dédiée est constituée, qui regroupe les agents nécessaires à sa réalisation concrète.

⁵⁴ Placé sous l'autorité des vice-présidents du Grand Lyon ayant délégation sur les risques, l'urbanisme, la planification et le développement économique, ce comité de pilotage fonctionne alors selon deux modalités : des réunions plénières destinées aux élus et des groupes de travail intermédiaires, plus fréquents, dédiés aux échanges entre les techniciens communautaires et leur homologues municipaux.

⁵⁵ Cette assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) est assurée par le groupement d'un urbaniste (ORGEKO), d'une consultante spécialisée en concertation (agence EDEL) et d'un cabinet expert en risques (AMARISK).

opérationnel du PPRT, cette AMO assiste également les techniciens du Grand Lyon et leurs homologues des communes dans les réunions du COPIL PPRT où ils se retrouvent pour échanger des informations, préparer les rencontres avec les services de l'État et tenter de construire des positions communes. Sa contribution consiste par exemple à rendre compte de l'avancement du chantier de révision des études de dangers⁵⁶, à préciser le sens des instructions réglementaires ou à qualifier les conséquences possibles des PPRT en termes de mesures foncières, de travaux de protection et bien sûr de coûts pour les collectivités. Plutôt à l'aise sur ces aspects informatifs, l'AMO peine en revanche à jouer son rôle de coordination et de mise en convergence des points de vue. Comme l'explique ce technicien communal habitué du comité de pilotage, sa contribution aux échanges a plutôt tendance à alimenter les tensions entre les municipalités représentées au COPIL PPRT et le Grand Lyon :

« À nos yeux, le Grand Lyon est quand même un peu trop attentiste. Il n'est pas assez rentre-dedans quoi ! Clairement. Au COPIL, ils nous font des cours sur ce que sont les études de dangers, sur ce qu'est un PPRT, mais après il n'y a pas de... en fait, on ne voit pas en quoi ça nous aide à nous faire entendre dans la démarche.

Si le schéma d'organisation du Grand Lyon prévoit bien d'associer les deux niveaux de collectivité au suivi du PPRT et à l'élaboration conjointe du projet de vallée, le précédent extrait montre la difficulté d'accorder ces différents acteurs qui, en dépit d'une certaine proximité politique⁵⁷, ne défendent pas précisément les mêmes intérêts. Les divergences de vue, qui justifient les critiques de l'agent municipal cité plus haut, s'alimentent en fait à deux sources principales. La première concerne le sens même de la démarche PPRT : alors que les services communautaires commencent à l'envisager comme l'ossature d'un projet urbain en devenir, les municipalités la voit surtout comme l'opportunité d'en finir avec les ZPR et ZPE et de retrouver des espaces de liberté en matière d'urbanisation. Et ce d'autant plus que le porter à connaissance d'octobre 2008 et l'affichage des zonages d'aléas correspondants (cf. figure 1.4) augurent d'un rétablissement des droits à construire sur une grande partie des secteurs figés depuis plusieurs années⁵⁸. Pressées de se libérer de ces contraintes d'urbanisme qui les paralysent, les communes de la vallée plaident donc pour une élaboration rapide du PPRT, contrairement aux services communautaires qui se situent plutôt dans une perspective de moyen à long terme (et sont du même coup accusés d'attentisme)⁵⁹.

L'autre divergence de vue entre les communes et le Grand Lyon concerne les effets possibles des PPRT sur le devenir de l'industrie lourde dans la vallée. Très engagés dans la défense de « leurs » usines, les élus de Pierre-Bénite, Saint-Fons et Feyzin, s'inquiètent en particulier des scénarios de prospective urbaine réalisés dans le cadre de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui invitent les acteurs de la planification à envisager la disparition progressive de la chimie lourde, voire la désindustrialisation complète du secteur⁶⁰. Leur crainte est que ces perspectives à dix ou vingt ans pèsent sur la définition des orientations du « projet de vallée » et conduisent le Grand Lyon à envisager un redéploiement de son économie territoriale vers d'autres objets que l'industrie chimique et pétrolière. Et même si à l'époque la conviction de l'institution intercommunale est loin d'être faite sur ce point,

⁵⁶ Un des consultants est en effet spécialement chargé de prendre des informations auprès de la DREAL et des exploitants sur les dossiers en cours, pour les restituer ensuite aux membres du comité de pilotage dans un format synthétique et didactique.

⁵⁷ À l'époque, les maires des communes les plus concernées par le PPRT (Pierre-Bénite, Saint-Fons et Feyzin) appartiennent tous à la majorité de gauche qui gouverne la communauté urbaine aux côtés du maire de Lyon depuis 2001.

⁵⁸ C'est notamment le cas de Pierre-Bénite où les ZPR et ZPE recouvrent l'intégralité du centre-ville et empêchent la réalisation d'un vaste programme de réhabilitation et de rénovation urbaine prévu au début des années 2000 pour lutter contre la paupérisation de certains quartiers et endiguer le départ des classes moyennes.

⁵⁹ Dans sa thèse professionnelle, Patrick Garnier décrit ainsi la posture de l'institution intercommunale face au PPRT : « Les services du Grand Lyon, habitués au montage de projets complexes, mêlant prospective, concertation et planification, savent d'expérience que l'élaboration du PPRT doit être minutieuse, et longue. La complexité du projet, sa technicité qui demande une acculturation par chacun des contributeurs au projet, et ses enjeux, ne peuvent qu'inciter les services communautaires en charge du suivi du PPRT à laisser du temps à sa construction » [Garnier 2010, p. 58].

⁶⁰ Ces scénarios sont présentés dans un document de l'Agence d'urbanisme de Lyon (décembre 2006) intitulé « Quels avenir pour la vallée de la chimie ? Synthèse des réflexions du groupe de travail ». En ligne : http://www.scot-agglolyon.fr/_dynamique/documentation/fichiers/synthesegetchimie.pdf (consultation du 18 octobre 2015)

ses représentants se montrent malgré tout plus ouverts que leurs homologues communaux lorsqu'ils envisagent l'avenir de ces usines. Ceci leur vaut d'être critiqués pour leur manque d'engagement sur le sujet. Comme l'agent municipal cité plus haut, la plupart des élus locaux et techniciens communaux leur reprochent de ne pas être assez « rentre-dedans » et de ne pas s'associer franchement à leur combat industrialiste. Car de leur point de vue, il ne peut y avoir d'alternative : l'industrie lourde doit être maintenue et le PPRT doit y contribuer. Ainsi le maire de Feyzin à propos à propos de la raffinerie TOTAL :

“ Pour moi, la priorité c'est vraiment de repositionner la raffinerie dans l'opinion locale. [...] En discutant avec les gens, j'ai l'impression que cette raffinerie est vécue comme un handicap, comme un boulet, une entreprise qui se fout de ce qu'il y a autour en dégageant un maximum de pognon. Moi, je trouve que ce n'est pas la bonne façon de considérer l'industrie. On est quand même un pays où on a besoin d'usines. La raffinerie est une richesse pour le territoire. Alors oui, il y a des inconvénients, les risques, la pollution... Mais au fond, il y a quand même plus d'avantages que d'inconvénients. Donc mon idée, c'est de reconstruire la relation entre la collectivité et l'industrie. Et le PPRT me semble être le bon moyen : il y a des entreprises à risques mais on en a besoin. Et parce qu'elles présentent des risques, on ne mégoote pas sur la sécurité des gens qui vivent autour. Ce n'est pas plus compliqué que ça !

À l'image de ce qui se joue au même moment entre les services instructeurs d'un côté, l'inspection et les exploitants de l'autre, on peut dire que l'entente dans le camp des collectivités locales est encore loin d'être cordiale. À ce stade de leur élaboration, les PPRT de la vallée de la chimie mobilisent donc beaucoup d'acteurs, mais de façon relativement désordonnée et conflictuelle. Car si tous paraissent intéressés pour contribuer à la démarche et jouer le rôle qui leur est dévolu, chacun poursuit des buts différents qui ne sont pas toujours convergents. L'ensemble ne forme donc pas un collectif de travail unifié : la plupart des échanges suivis restent sectoriels et bilatéraux (la DREAL discute séparément avec chaque exploitant, la DDT avec chaque collectivité locale, le Grand Lyon avec chaque commune), il n'existe pas vraiment d'espace de mise en commun et les quelques moments de mutualisation, entre services de l'État au sein de l'équipe projet ou entre collectivités au sein du COPIL PPRT, sont trop conflictuels pour permettre aux protagonistes de construire des positions communes. Ce défaut généralisé de coordination fait cependant problème pour les services instructeurs qui, pour arriver à leurs fins, pressentent qu'ils auront besoin de mettre d'accord l'ensemble des parties prenantes à chaque étape de la procédure (en tout cas, à certains moments clés). C'est pourquoi la DDT va rapidement proposer à la DREAL d'incarner davantage le principe d'association en mettant en place un schéma d'organisation susceptible de renforcer les coopérations et, par la même, d'éviter qu'à peine engagée la démarche ne sombre dans un conflit généralisé.

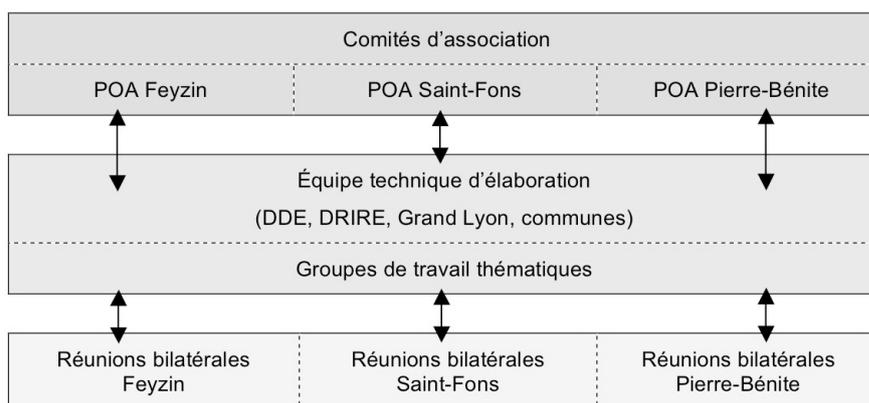


FIG. 1.6 – Le dispositif d'association des PPRT de la vallée de la chimie

Présenté lors d'une réunion des trois CLIC de la vallée⁶¹, le dispositif d'association proposé par la DDT se présente comme un « édifice » à trois étages (cf. figure 1.6) : le niveau supérieur est

⁶¹ Contrairement à tous les autres, le compte rendu de cette réunion du 23 février 2009 n'est pas disponible en ligne sur le site <http://www.clicrhonealpes.com/>.

formé des *comités d'association* ou *réunions des POA*, c'est-à-dire des assemblées qui réuniront les personnes et organismes associés (POA) supposés contribuer aux décisions de chaque PPRT ; le niveau intermédiaire est occupé par l'*équipe technique*, conçue comme le centre névralgique du dispositif, c'est-à-dire le lieu où se discutent et s'élaborent les propositions devant être validées par les POA⁶² ; enfin, le niveau inférieur comprend les *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 localité. Conçu selon une vision pragmatique de la décision publique, ce schéma d'organisation est très largement inspiré des méthodes de coopération que les agents de l'équipement ont l'habitude de pratiquer dans les procédures de planification ou dans le domaine voisin de la prévention des risques naturels⁶³. Ce que confirme cet inspecteur qui, à l'époque, continue de défendre une vision beaucoup plus techniciste de la décision⁶⁴ :

“ 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.

Supposé répondre au déficit de coordination qui menace la procédure PPRT dans cette phase de lancement, le dispositif d'association défendu par la DDT présente en même temps l'avantage de satisfaire les revendications des élus locaux qui continuent de demander leur intégration aux études techniques et accessoirement, de solder le conflit avec la DREAL qui avait surgi lors des discussions préparatoires à la prescription. En instaurant des temps réguliers d'échanges collectifs, via l'*équipe technique* et les trois *groupes de travail thématiques* consacrés aux activités économiques, à l'habitat et aux infrastructures, le dispositif remplit en même temps diverses fonctions secondaires tout aussi utiles à la démarche : il permet de rassurer les maires de la vallée en leur donnant la possibilité de suivre en continu l'avancement des travaux ; il favorise les contacts entre les techniciens du Grand Lyon et leurs homologues des communes ; et, ce faisant, il conduit à pacifier peu à peu le camp des collectivités locales en les incitant à jouer plus collectif dans les échanges avec les autres parties prenantes. De façon comparable, l'animation de l'équipe technique et des groupes de travail renforce les relations entre services instructeurs, apaise progressivement les tensions internes à l'équipe projet et aide au bout du compte la DDT à trouver sa place aux côtés de la DREAL en valorisant ses compétences et savoir faire propres (connaissance des territoires, maîtrise des procédures d'urbanisme, accompagnement des collectivités locales, etc.).

Lancée début 2006 par la mise en révision des études de dangers, l'élaboration des PPRT de la vallée de la chimie passe donc un cap important avec la mise en place début 2009 de ce dispositif d'association visant à renforcer les coordinations entre les parties prenantes et les actions auxquelles elles contribuent pour le moment de façon cloisonnée (révision des études de dangers, stabilisation des aléas, qualification des enjeux, mise en projet de la vallée). Trois années auront donc été nécessaires pour parfaire l'acclimatation du PPRT, c'est-à-dire mettre en forme une action collective capable de faire tenir ensemble des pratiques et des milieux professionnels disparates, de faire endosser une responsabilité collective à des acteurs qui restent attachés à leur cadre sectoriel de référence et d'offrir un mode d'ajustement qui favorise la participation de tous mais préserve en même temps le monopole de la décision alloué aux autorités publiques légitimes (ici la DREAL et la DDT agissant pour le compte du préfet). Pour en arriver là, les services instructeurs ont principalement usé de deux moyens : la légitimation et l'organisation. La légitimation a permis de spécifier qui est légitime (et comment) pour créer

⁶² Dans le cas qui nous intéresse ici, les assemblées plénières des POA réunissent environ trente personnes. Outre le préfet (ou son représentant) et les représentants des services instructeurs, on y trouve les exploitants concernés, les techniciens et élus des collectivités locales associées (commune et Grand Lyon), les gestionnaires des infrastructures qui traversent le PPRT (port Edouard Herriot, autoroute, voies ferrées, voies navigables), parfois un représentant du service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC) ou du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et, quand ils existent (c'est-à-dire uniquement à Feyzin), un ou deux représentants riverains du CLIC.

⁶³ La responsable de l'unité risques qui est à l'origine de la proposition arrive d'ailleurs de la DIREN Rhône-Alpes où elle occupait un poste dédié à la prévention des risques d'inondation.

⁶⁴ La concurrence entre les modèles « techniciste » et « pragmatique » d'élaboration des décisions légitimes n'est pas spécifique aux risques industriels. Elle s'exerce également dans le domaine de la prévention des risques naturels [Bayet 2000].

de la valeur en contribuant à la démarche d'élaboration. Elle a notamment visé les industriels, incités à rechercher des solutions de réduction des risques à la source, et les collectivités locales, via la formulation et l'explicitation des enjeux de développement local avec lesquels les PPRT devront s'ajuster au bout du compte. Quant à l'organisation, elle a consisté à mettre en place des structures et des règles définissant à la fois des modalités de division des tâches et des façons de travailler ensemble. S'incarnant au final dans le dispositif d'association promu par la DDT, l'organisation est également supposée faire émerger une vision commune des risques en présence, en confrontant collectivement les résultats obtenus côté aléas et côté enjeux, mais également les évolutions souhaitables du territoire réceptacle des mesures de prévention qui découleront de la quantification de ces risques. Car la suite de la démarche d'élaboration va essentiellement consister à ajuster ces deux visions, c'est-à-dire faire en sorte que le PPRT qui se dessine dans la confrontation des aléas et des enjeux soit compatible avec le projet de développement de la vallée de la chimie qu'il a contribué à faire émerger.

L'adaptation du PPRT au contexte local ou comment faire converger deux conceptions antinomiques du territoire

En tant qu'instrument d'action publique, le PPRT ne se contente pas d'agir sur les acteurs de la prévention des risques industriels en les poussant à redéfinir leurs façons de travailler ensemble. Il fixe également le sens de leur action en les invitant à concilier les intentions du projet urbain qu'il a fait naître avec les mesures de prévention qui se dessinent dans la confrontation des aléas et des enjeux. L'objectif qui leur est assigné est alors de faire coïncider ces deux visions antinomiques du territoire de la vallée de la chimie : la vision préventive du PPRT qui propose de désurbaniser et dédensifier les quartiers périphériques des installations à risques d'une part, la vision aménageuse du futur projet directeur qui propose au contraire de les régénérer et de les recomposer dans le sens du développement économique et de la qualité de vie. Impliquant la collaboration des acteurs engagés de part et d'autre, cet objectif met d'emblée à l'épreuve le dispositif d'association imaginé par la DDT. Entre mars 2009 et mars 2010, près d'une trentaine de réunions de travail sont ainsi organisées pour définir plus nettement les contours des trois PPRT en cours d'élaboration et évaluer plus précisément leur impact sur les communes concernées. Six de ces réunions ont lieu dans le cadre de l'*équipe technique*, cinq dans celui *groupe thématique économie* créé pour caractériser le tissu d'entreprises situées dans les périmètres d'exposition aux risques, quatre dans celui du *groupe thématique infrastructure* mis en place pour procéder aux estimations de trafic sur les voies de circulation potentiellement exposées (routes, voies ferrées et canal) et réfléchir aux moyens de les protéger. Sur cette même période, les services instructeurs installent également un *groupe thématique habitat* dédié à la préparation des investigations complémentaires et sollicitent onze rencontres *bilatérales* avec les représentants des communes. Associant des acteurs très divers, spécialistes des différentes thématiques explorées (cf. tableau 2.1), ces groupes de travail contribuent à fidéliser un petit noyau de techniciens des collectivités locales⁶⁵. Interlocuteurs privilégiés des services instructeurs, ils forment avec les quelques membres de l'équipe projet⁶⁶ le noyau dur de l'*équipe technique*. Composé de techniciens de première ligne, ce « premier cercle » n'est pas vraiment investi par les élus qui, dans un premier temps, se cantonnent aux *réunions bilatérales*. Il n'intègre pas non plus les industriels qui, à ce stade, se montrent davantage concernés par la révision des études de dangers que par les travaux de consolidation des enjeux, l'élaboration proprement dite des PPRT et leur articulation avec le projet directeur qui commence à s'élaborer courant 2010⁶⁷.

⁶⁵ À la plupart des réunions, on retrouve ainsi le responsable du service écologie du Grand Lyon, l'urbaniste territoriale du secteur (qui dépend également du Grand Lyon), le responsable environnement de la ville de Pierre-Bénite, la directrice du développement urbain et le responsable protection de la ville de Saint-Fons, la responsable du pôle tranquillité et la chargée de mission risques de la direction générale de la ville de Feyzin.

⁶⁶ L'équipe projet comprend à l'époque cinq agents, deux de la DREAL (le chef de l'unité territoriale Rhône-Saône et son adjoint, coordonnateur de la cellule risques) et trois de la DDT (le chef du service planification aménagement risques, la responsable de l'unité prévention des risques de ce service et la chargée d'étude risques industriels de cette unité).

⁶⁷ Ils contribuent cependant de façon indirecte au *groupe thématique économie*, par l'intermédiaire de l'Association des entreprises de Rhône-Alpes pour l'environnement industriel (APORA) qui a l'habitude de les représenter localement.

Très constante sur la durée, la participation aux réunions de l'*équipe technique* et des *groupes thématiques*⁶⁸ dit l'adhésion des parties associées au projet des services instructeurs de fabriquer un collectif animé par une vision commune du PPRT en train d'advenir et de son articulation avec le projet urbain qui apparaît à ses côtés. Mais si tous les protagonistes semblent partants pour tenter cette aventure collaborative en se conformant aux principes d'organisation et de division du travail prescrits par l'équipe projet, ils ne renoncent pas pour autant à leur appartenance institutionnelle et à leurs façons d'agir et de penser. L'accord sur le sens de la démarche et la façon de travailler ensemble n'implique pas la disparition des hiérarchies, des asymétries de pouvoir et encore moins des intérêts défendus (qui ne sont pas plus réductibles les uns aux autres qu'auparavant). C'est ce que nous souhaitons montrer dans ce deuxième chapitre consacré à la séquence qui débute avec la mise en place du dispositif d'association en février 2009 et prend fin avec la stabilisation définitive des aléas de Feyzin en mai 2013. Dans un premier temps, on verra que si les productions de l'*équipe technique* et des *groupes thématiques* poussent les acteurs du PPRT à reconnaître ensemble la nécessité de réduire les zonages d'aléas affichés en 2008, le chemin menant à cet objectif est parsemé d'embûches qui compliquent sérieusement la tâche des exploitants à l'origine des propositions de maîtrise des risques agissant sur ces aléas et des services d'inspection chargés d'évaluer la pertinence de ces propositions au regard de la réglementation. Dans un deuxième temps, on se focalisera sur le cas particulier du PPRT de Feyzin pour montrer que l'enjeu de la réduction des aléas, même parfaitement reconnu, n'empêche pas les acteurs en présence de s'opposer sur les mesures à mettre en œuvre et de s'engager dans d'interminables disputes où le projet collectif tend à s'effacer derrière les intérêts particuliers des uns et des autres. Enfin, dans un troisième temps, on suivra le règlement de ce conflit localisé pour constater que si les services de l'État finissent malgré tout par arriver à leurs fins, c'est au prix d'un certain nombre de détours et d'un allongement significatifs des délais d'élaboration.

2.1 La nécessaire réduction des périmètres d'aléas

Chargée de finaliser le travail d'identification des enjeux et de préparer les études de vulnérabilité, l'*équipe technique* délègue la plus grosse partie de ses activités de production aux trois *groupes thématiques* (GT) portant sur les infrastructures de transports, les activités économiques et l'habitat résidentiel. Constitués comme des comités *ad hoc*, ces groupes de travail regroupent à peu près tout ce que l'agglomération lyonnaise compte d'acteurs compétents sur chacun des trois domaines (voir tableau 2.1). Placé sous la responsabilité des services instructeurs, chaque groupe travaille alors à consolider le recensement des entités qui le concernent (sur la base du travail réalisé en amont par la DDT), à définir (s'il y a lieu) un programme d'études visant à qualifier plus finement ces mêmes entités (selon leur vulnérabilité présumée par exemple), à évaluer en conséquence les problèmes posés par l'exposition de ces entités aux dangers qui les menacent (sur la base des aléas affichés en octobre 2008) pour enfin, contribuer à la recherche de solutions préventives qui pourraient être discutées en phase de « stratégie⁶⁹ ». Sur le volet *économie*, il s'agit ainsi de classer les bâtiments à vocation industrielle et commerciale⁷⁰ en vue de sélectionner ceux qui seront expertisés par la suite, sachant que « sur un territoire aussi vaste que celui de la vallée de la chimie, il n'est pas envisageable d'établir un diagnostic de vulnérabilité sur l'ensemble des bâtiments impactés⁷¹ ». Le groupe s'attache également à dénombrer dans cet ensemble les bâtiments à structure métallique, réputés peu résistants aux effets de surpression, qui devront être pris en charge de façon prioritaire. De la même manière, le *GT infrastructures* vise à caractériser, par type de transport (routier, ferroviaire, fluvial), la « vulnérabilité des usages » pour là encore, faire émerger des possibilités préventives à même de réduire les niveaux d'exposition (parfois très élevés) des ouvrages⁷².

⁶⁸ D'après les comptes rendus, chaque réunion organisée lors de cette séquence déplace entre dix et vingt personnes.

⁶⁹ Étape-pivot de la procédure d'élaboration des PPRT, la « stratégie » fait la transition entre la séquence d'étude technique et la séquence d'élaboration plus administrative du plan. Son but est de mettre en discussion les grandes options de prévention qui seront ensuite soumises pour approbation au préfet.

⁷⁰ Dans ce cas précis, le recensement sommaire de la DDT est complété par des visites de terrain assurées par les développeurs du Grand Lyon et la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Lyon.

⁷¹ D'après le compte rendu du *GT économie* du 30 avril 2009. L'idée est alors de limiter les investigations complémentaires à quelques bâtiments jugés représentatifs puis de définir la vulnérabilité de tous les autres par extrapolation.

⁷² Concernant l'autoroute A7, le groupe s'oriente alors vers des mesures visant à interrompre la circulation en cas d'accident et à détourner les usagers sur d'autres itinéraires. Le projet de couverture, évoqué au moment la prescription, n'est en effet plus à l'ordre du jour (on y reviendra plus loin).

Instance	Objet	Pilotage	Participants / contributeurs
Équipe technique	Préparer les décisions à valider en POA (caractérisation des enjeux, programme d'investigations complémentaires et stratégie)	DDT-DREAL	Techniciens municipaux de Pierre-Bénite, Feyzin et Saint-Fons Techniciens communautaires (DGDU et écologie urbaine)
GT infrastructures	Faire un état des lieux des infrastructures et trafics correspondants afin d'élaborer des propositions de prise en charge dans le cadre du PPRT	DDT-DREAL	DREAL infrastructure, DDT déplacements et sécurité transport CNR, VNF, RFF, SNCF Techniciens du conseil général Techniciens communautaires (direction des grands projets, urbanisme et écologie urbaine) Techniciens municipaux
GT économie	Inventorier les zones d'activités, le nombre d'emplois associés, les types d'activité et de bâtiment, les propriétaires et leurs projets de développement afin d'élaborer des propositions de stratégie	DDT-DREAL	DDT (planification, aménagement) CNR Port de Lyon, CCI Techniciens communautaires (pôle développement et urbanisme) Techniciens municipaux
GT habitat	Guider les investigations complémentaires, mettre en forme des propositions de stratégie et préparer la mise en place des conventions pour la mise en œuvre des plans	DDT-DREAL	DDT (habitat, ANAH) ADIL du Rhône, UNPI Rhône-Alpes, PACT ARIM Techniciens communautaires (habitat, urbanisme et écologie urbaine) Techniciens municipaux
Réunions bilatérales	Échanger sur les conceptions respectives du PPRT et des projets municipaux	DREAL-DDT	Maire et adjoints Techniciens municipaux Techniciens communautaires (urbanisme et écologie urbaine)

TAB. 2.1 – Instances mobilisées par la fabrique des PPRT de la vallée de la chimie

Quant au *GT habitat*, mis en place un peu plus tardivement à la demande des communes les plus exposées, il a surtout vocation à guider les investigations complémentaires, s'agissant des choix de secteurs et bâtiments à investiguer.

2.1.1 Des enjeux progressivement révélés qui poussent à la réduction des risques à la source

Pendant un an (mars 2009 à mars 2010), l'équipe technique et les groupes thématiques travaillent ainsi à affiner la représentation des enjeux des trois PPRT, définir le programme des investigations complémentaires, préparer les marchés de prestation et organiser les appels d'offre qui permettront, une fois les aléas définitivement stabilisés, de recruter des bureaux d'étude spécialisés. Prêt à l'automne 2010, le programme vise alors une centaine de bâtiments répartis en quatre lots (des habitations, des activités économiques, des établissements recevant du public), principalement dans les zones exposées aux aléas les plus forts (c'est-à-dire là où il est indispensable de connaître le degré de vulnérabilité des constructions pour décider de manière appropriée des mesures préventives). Conçues de façon à couvrir toutes les situations d'exposition possibles⁷³, ces investigations ont pour but d'évaluer le comportement des bâtiments aux différents types d'agression pris en compte dans les calculs d'aléas (surpression, rayonnement thermique, passage d'un nuage de gaz toxique), d'étudier les possibilités de renforcement susceptibles de protéger les occupants et enfin, d'estimer le coût de ces mesures. Une fois produites, ces données sont supposées venir compléter les informations déjà disponibles (aléas et enjeux) pour aider les services instructeurs et les POA à choisir entre les différentes options qui se présentent (cf. encadré page 34) et au bout du compte, décider des « bonnes » mesures de maîtrise de l'urbanisation. Ainsi cet agent de la DDT :

“ La question est de savoir si je peux protéger les gens dans la limite des 10% de la valeur vénale du bien. C'est oui ou non. Si c'est oui, alors ce n'est pas la peine de mettre une mesure foncière. Si c'est non, alors on ne peut pas faire autrement que de mettre une mesure foncière. C'est très binaire. Et ça vaut partout où il y a à arbitrer. Donc voilà. Le diagnostic est un outil d'aide à la décision d'écriture réglementaire.

Les options préventives des PPRT de la vallée de la chimie⁷⁴

1. Les **mesures foncières** s'appliquent aux zones d'aléas les plus fortes (TF+ à F). Hormis en zone TF+ où l'expropriation est automatique, les affectations devront être définies en fonction d'analyses avantages/inconvénients réalisées sur la base des estimations des Domaines (concernant la valeur des biens) et des résultats des diagnostics (concernant la vulnérabilité des bâtiments exposés).
2. Les **prescriptions sur les bâtiments** s'appliquent aux zones d'aléas les moins fortes (M+ à Fai). Sur ce volet, les affectations seront guidées par les principes suivants :
 - ▷ Dans les zones M+/M toxique, orientations à définir (prescriptions ou recommandations) en fonction des résultats des diagnostics et des possibilités de financement (précision : la DGPR préconise de recommander un local de confinement pour les habitations existantes) ;
 - ▷ Dans les zones M+/M surpression, analyse au cas par cas des bâtiments à structure métallique (activités notamment) pour définition du niveau d'exigence attendu en termes de protection (sachant que 10% de la valeur vénale du bien ne suffisent pas nécessairement à protéger les occupants) ;
 - ▷ Dans les zones Fai surpression, orientations à définir (prescriptions ou recommandations) en fonction des résultats des diagnostics et des possibilités de financement (précision : dans une note de doctrine de décembre 2008, la DGPR préconise des prescriptions pour le bâti existant en zone d'aléa Fai surpression) ;
 - ▷ Dans les zones Fai surpression, analyse au cas par cas des bâtiments à structure métallique (activités notamment) pour définition du niveau d'exigence attendu en termes de protection (sachant que 10% de la valeur vénale du bien ne suffisent pas nécessairement à protéger les occupants).

⁷³ Trois critères sont retenus pour sélectionner les bâtiments à expertiser : le type et le niveau des aléas (qui définissent la nature des agressions) ; les modalités constructives (qui déterminent la capacité à résister aux phénomènes dangereux envisagés) ; les usages (habitation, commerce, activité industrielle, équipement public, etc.).

3. Les **restrictions des droits à construire** (urbanisation future) s'appliquent à toutes les zones, selon les correspondances données par le guide PPRT et reprises dans le tableau suivant.

Zones réglementées	Aléa	Mesures d'urbanisme sur le bâti futur	Mesures foncières possibles
Rouge foncé	TF+ à TF	Nouvelles constructions interdites	Expropriation Délaissement
Rouge clair	F+ à F	Nouvelles constructions interdites mais extension possible de bâtiments existants si il sont protégés	Délaissement
Bleu foncé	M+ (thermique et toxique) M+ à M (surpression)	Quelques nouvelles constructions possibles moyennant des prescriptions d'usage ou de protection	Sans objet
Bleu clair	M à Fai (thermique et toxique) Fai (surpression)	Nouvelles constructions possibles moyennant des prescriptions mineures	

En se focalisant ainsi sur les enjeux et vulnérabilités, l'*équipe technique* et les GT associés ne contribuent pas seulement à produire des données partagées en vue des décisions à venir. Ces espaces de travail fonctionnent également comme des dispositifs d'exploration qui conduisent peu à peu tous les acteurs impliqués à mesurer très concrètement les implications possibles de la démarche sur le territoire visé. Par exemple, la localisation et le décompte précis des bâtiments potentiellement concernés par des mesures foncières ou des prescriptions de travaux, soit près de 10 000 logements et un peu plus de 400 locaux d'entreprises employant environ 4 000 personnes, permet à chacun de visualiser précisément la façon dont le PPRT pourrait bouleverser le paysage de la vallée de la chimie (en désurbanisant certains quartiers d'habitation et/ou d'activité et en lançant un immense chantier de confortement du bâti sur les autres). De même, les investigations du GT infrastructures confirment la situation critique de la plupart des voies de circulation vis-à-vis des premières versions d'aléas mises en forme par la DREAL⁷⁵. Quant au travail de catégorisation des activités économiques, il montre l'ampleur du problème posé par la quantité de bâtiments à structure métallique ne résistant pas aux effets de souffle (y compris de faible intensité)⁷⁶. Dans ce dernier cas, l'enjeu est formé par les coûts associés aux éventuelles expropriations (pour les activités les plus exposées) et aux travaux de renforcement des bâtiments (pour les autres), ainsi que par le manque de foncier disponible qui ne permettra pas de relocaliser (ou pas totalement) les entreprises concernées. Ainsi cette contribution écrite du maire de Feyzin qui rend bien compte de la façon dont les effets possibles de la démarche se dévoilent peu à peu aux yeux des acteurs locaux :

“*Élaborée pour protéger les habitants, la loi de 2003 s'applique de façon identique aux activités économiques. À une différence près : les entreprises, PME, artisans, locaux associatifs... ne bénéficient d'aucune aide pour la réalisation des travaux. Ainsi, au fur et à mesure de l'élaboration des PPRT, on a découvert que ces dispositifs génèrent un risque pour la vitalité économique des territoires. Dans les zones industrielles, vouloir appliquer les mesures prévues pour le bâti résidentiel pourrait engendrer des délocalisations ou pire l'arrêt des activités, les entreprises ne pouvant déménager ou payer les travaux. La vie économique des territoires et de nombreux emplois sont tout simplement en jeu*”⁷⁷.

À ce stade, deux options peuvent être envisagées par les acteurs locaux. La première consiste à privilégier le respect des délais⁷⁸, à stabiliser les aléas dans une version assez proche de celle

⁷⁴ Source : DDT du Rhône.

⁷⁵ L'acuité du problème posé par les infrastructures est d'autant plus forte que, comme le signale le compte rendu du GT infrastructures du 23 septembre 2009, « la prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité sur les infrastructures dans la limite des 10% de la valeur vénale du bien n'est pas envisageable car la valeur vénale d'une infrastructure est nulle. L'outil PPRT ne peut donc pas proposer de prescriptions techniques de réduction de la vulnérabilité ».

⁷⁶ Le compte rendu du GT économie du 14 septembre 2009 précise que sur les 455 entreprises recensées dans les périmètres des trois PPRT, plus des deux tiers occupent des bâtiments à structure métallique.

⁷⁷ Blein Yves, « Penser l'urbanisme à l'épreuve du risque c'est mettre l'habitant au cœur de la réflexion », *Cahiers du Cobaty*, n° 7, 2011, p. 36-37.

⁷⁸ La réglementation fixe à dix-huit mois (reconductible une fois) le temps d'élaboration d'un PPRT, c'est-à-dire le délai entre sa prescription et son approbation.

affichée en octobre 2008 et à placer l'élaboration des PPRT sur une trajectoire conduisant à ce scénario de désurbanisation et de délocalisation d'une grosse partie des activités économiques de la vallée. L'autre option possible est au contraire de s'affranchir du délai réglementaire pour laisser le temps aux industriels de faire émerger de nouvelles solutions de maîtrise des risques à même de réduire les zonages d'aléas et permettre à la procédure d'élaboration de reprendre sur une voie conduisant à des mesures de prévention moins contraignantes. Aucune des parties en présence n'ayant vraiment intérêt à soutenir le premier scénario, la deuxième option s'impose alors comme la seule possible. Même les communes, qui jusqu'alors aspiraient à une élaboration rapide des PPRT pour se libérer du joug des ZPR et ZPE, se rallient à cette position. Ce dont témoigne cette intervention de la vice-présidente du Grand Lyon en charge des risques lors des premières réunions des POA qui se tiennent au printemps 2010 :

“ En préambule, [la vice-présidente du Grand Lyon en charge des risques] précise que **la position dont elle se fait la porte-parole est commune à tous les maires du secteur** et qu'elle a été préparée dans le cadre du comité de pilotage récemment mis en place par la communauté urbaine.

Après avoir rappelé les objectifs poursuivis par le Grand Lyon en termes d'aménagement de la métropole lyonnaise, [la vice-présidente du Grand Lyon en charge des risques] énonce les enjeux directement liés aux PPRT du sud de l'agglomération : 1) trop de terrains sont concernés par les expropriations et les mesures de délaissement (au moins 800 logements pour Pierre-Bénite); 2) la charge des mesures constructives est trop lourde pour les ménages (nécessité de revoir les systèmes d'aide aux populations); 3) trop de contraintes sur les entreprises (pas d'aides prévues pour compenser les investissements liés aux PPRT).

Elle formule ensuite les souhaits exprimés par les élus du secteur et les élus d'agglomération investis sur cette question : 1) **obtenir de l'État et des industriels des zones d'aléas dimensionnés au strict nécessaire (en jouant si possible sur la réduction des risques à la source)**; 2) soutenir les travaux d'Amaris pour l'inscription dans la loi d'un principe d'aide au financement des travaux par les particuliers; 3) engager des discussions sur des montages financiers innovants avec l'État; 4) demander à l'État d'engager une opération d'information des habitants et des entreprises d'une part, une gestion de transition qui ne gèle pas l'ensemble des projets en cours d'autre part⁷⁹.

Poussés de façon unanime à la réduction des aléas, les services de la DREAL bénéficient alors d'une sorte de « carte blanche » pour poursuivre avec les exploitants l'exploration des solutions techniques susceptibles de faire bouger les lignes. Trois établissements sont plus particulièrement concernés par ces investigations : Arkema Pierre-Bénite qui génère des mesures foncières sur une bonne moitié du centre-ville de la commune ; son homologue de Saint-Fons qui doit encore produire des études pour justifier que l'exclusion du BLEVE de la sphère de chlorure de vinyle monomère (retenue pour tracer les zonages d'aléas affichés en 2008) est effectivement possible d'un point de vue réglementaire⁸⁰ ; et enfin, la raffinerie TOTAL dont les aléas affectent lourdement le quartier des Razes à Feyzin.

2.1.2 La réouverture des études de dangers

Sur les sites où les exploitants et les services d'inspection rouvrent les études de dangers pour rechercher de nouvelles mesures de maîtrise des risques, deux vont être assez vite couronnés de succès. C'est notamment le cas de celui de Saint-Fons où la décision de maintenir l'exclusion du BLEVE de la sphère de CVM et donc, de ne pas retoucher la carte des aléas, est entérinée dès 2010. Mais tous n'aboutissent pas aussi vite. À Pierre-Bénite par exemple, l'exploitant doit s'y reprendre à deux fois avant de trouver une solution acceptable du point de vue des services d'inspection. Une première proposition, combinant des mesures de confinement de l'atelier à l'origine des risques toxiques les plus critiques avec l'utilisation d'un modèle tridimensionnel pour calculer la dispersion de ces phénomènes, est en effet abandonnée après une année et demi d'études, avant qu'une seconde proposition, constituée cette fois de mesures plus

⁷⁹ Compte rendu d'observation de la réunion des POA de Feyzin du 28 mai 2010. La même intervention est reproduite aux réunions des POA des PPRT de Pierre-Bénite et de Saint-Fons qui ont lieu à la même époque (4 et 10 juin 2010).

⁸⁰ La discussion consiste notamment à définir les conditions dans lesquelles la circulaire du 23 juillet 2007 fixant les règles d'exclusion des BLEVE générés par les sphères de GPL peut ne pas s'appliquer à une sphère de CVM. Dans le cas du PPRT de Saint-Fons, l'enjeu est énorme car la réintroduction de ce phénomène dangereux dans le calcul des aléas conduirait automatiquement à l'apparition de zones rouges et jaunes qui n'existent pas dans la version affichée en 2008.

concrètes de réduction des risques à la source, soit finalement retenue⁸¹. Estimées à 5 millions d'euros, ces mesures conduisent au bout du compte à sortir les phénomènes dangereux les plus critiques du calcul des aléas et à faire disparaître la totalité des mesures foncières de la carte correspondante⁸² (cf. figure à suivre).

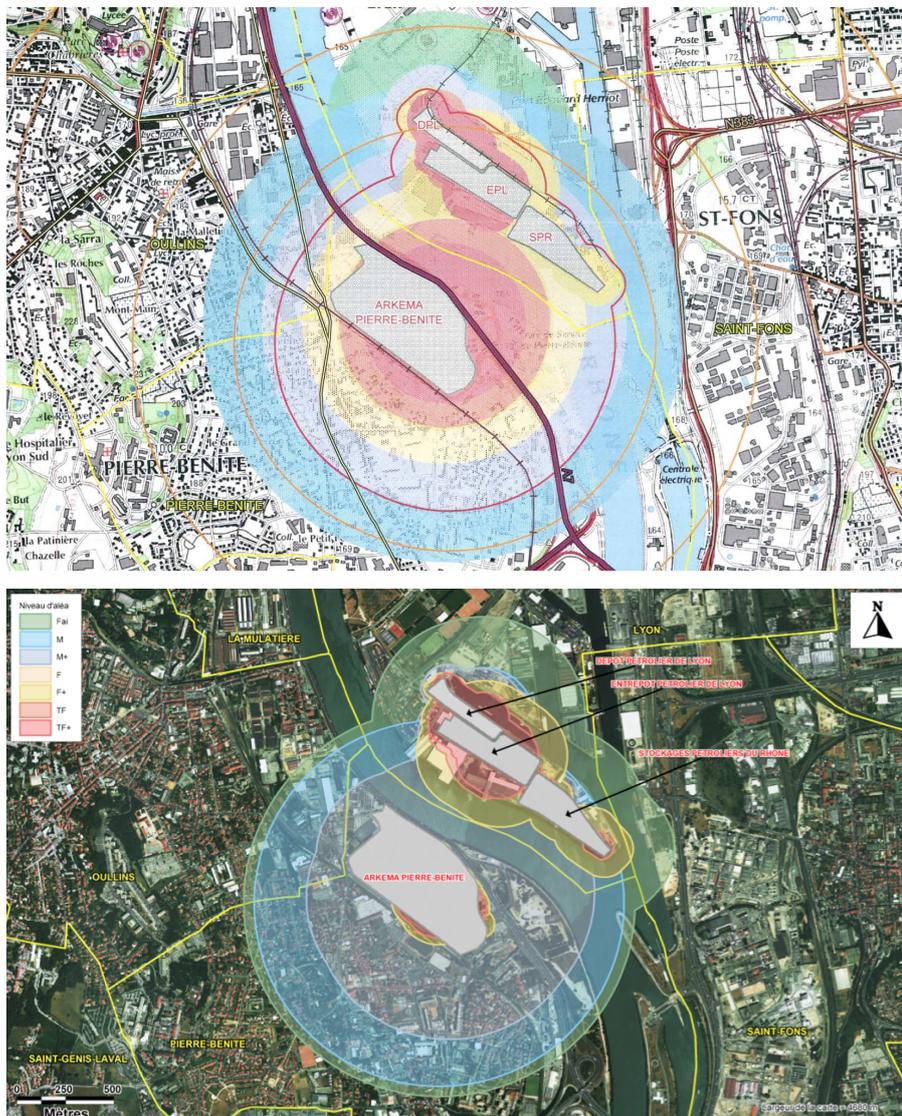


FIG. 2.1 – Les aléas de Pierre-Bénite affichés en 2008 (en haut) et consolidés en 2011 (en bas) (source : DREAL Rhône-Alpes)

Si la démarche de réduction des aléas menée à Pierre-Bénite a nécessité beaucoup de réunions, de courriers, de rapports, d'études et au moins une tierce-expertise, elle s'est malgré tout inscrite dans le cadre habituel des transactions entre inspecteurs et exploitants. Bien que directement intéressée par l'issue de ces échanges, la municipalité est restée en retrait, se contentant des retours de l'industriel et des comptes rendus réguliers effectués par la DREAL dans le cadre de l'équipe technique et des réunions bilatérales. En contraste, la démarche menée à Feyzin avec les représentants de la raffinerie suit une toute autre trajectoire. Dans ce cas en effet, le débat ne reste pas très longtemps confiné au huis-clos des échanges entre spécialistes. Il s'ouvre notamment aux acteurs communaux qui, contrairement à leurs homologues de

⁸¹ Pour une présentation détaillée de ces deux propositions et des nombreux échanges qu'elles ont suscités entre l'exploitant et les services d'inspection, voir un précédent *Cahier de la sécurité intérieure* également consacré aux PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise [Martinais 2012, p. 23-26].

⁸² Soit un gain estimé à 120 millions d'euros, auquel il faut toutefois retrancher le coût des mesures de réduction des risques à la source proposées par l'exploitant (5 millions) ainsi que les travaux qui devront être engagés pour mettre en sécurité les logements non expropriés (8 millions environ).

Pierre-Bénite, s'immisce dans les discussions techniques pour soutenir les propositions de l'industriel que les services d'inspection jugent irrecevables. Contribuant à politiser le débat, cette prise de position de la municipalité s'explique en partie par la trajectoire du maire de Feyzin et sa récente installation à la présidence d'Amaris qui, à l'évidence, renforcent sa légitimité et ses capacités d'action au plan local⁸³. Mais elle répond aussi à une volonté explicite de l'exploitant qui tente par ce moyen de faire évoluer le rapport de force à son avantage et de donner ainsi une chance à une stratégie de réduction des aléas qui consiste à faire jouer certains points de règlement sur la cinétique des *boil over* et l'agrégation des BLEVE, plutôt qu'à proposer de nouvelles mesures de réduction des risques à la source.

Pour bien comprendre comment ce débat prend forme, revenons un peu en arrière, juste après la prescription du PPRT (soit début 2009). À ce moment-là, la plupart des voies explorées par TOTAL pour réduire les aléas se sont révélées infructueuses, y compris sa proposition de considérer les *boil over* comme des phénomènes à cinétique lente⁸⁴. L'enjeu restant entier, l'exploitant est donc invité à poursuivre ses investigations et à faire émerger d'autres propositions susceptibles de diminuer en surface les zones synonymes de mesures foncières (TF+ à F), en particulier celles qui recouvrent une grande partie du quartier des Razes au droit du parc des stockages (cf. figure 2.2). Ce qu'explique cet inspecteur proche du dossier à l'époque :

“ Sur Feyzin, le point le plus sensible c'est le sud de la raffinerie avec tout le parc de stockage. Pour trois raisons. D'abord parce qu'il y a des phénomènes dangereux qui vont assez loin sur cette partie-là. Ensuite parce qu'il y a peut-être des potentialités de réduction des risques à la source. Et troisième élément, parce que si un jour la raffinerie devait fermer, l'activité stockage ne s'arrêtera pas. Même dans les hypothèses qui aujourd'hui ne sont absolument pas sur la table, parce que les dirigeants de TOTAL continuent d'affirmer haut et fort qu'il n'est pas question de fermer la raffinerie, au moins dans un avenir proche (à dix ans, c'est sûr qu'ils ne se prononcent pas)... Enfin ce qui est sûr, c'est que s'ils fermaient la raffinerie, ils garderaient les stockages. voire ils regrouperaient éventuellement d'autres stockages sur ce secteur. Donc s'il y a des efforts à faire, c'est peut-être sur cette partie du site qu'il faut les faire. Alors dans ce domaine-là, on a des discussions en cours qu'on espère bien boucler d'ici l'été.

Les « discussions en cours » évoquées par ce fonctionnaire de la DREAL font suite à la remise par TOTAL d'un dossier présentant une version remaniée de sa stratégie initiale. Datée de mars 2009, cette nouvelle proposition s'appuie sur les dispositions de la circulaire du 23 juillet 2007⁸⁵ qui introduit la possibilité de distinguer, selon les produits stockés, deux types de *boil over* : les *boil over* « classiques », dont les effets, on l'a déjà dit, peuvent s'avérer désastreux sur de grandes distances, et les *boil over* dits « en couche mince », dont les effets se trouvent être beaucoup plus limités (en intensité et en distance)⁸⁶. Saisissant cette opportunité, l'exploitant propose alors de requalifier en « couche mince » tous les phénomènes dangereux associés aux stockages visés par la circulaire (c'est-à-dire ceux contenant des produits dits commerciaux). Quant aux autres (les « classiques »), associés aux grands bacs situés en bordure de l'autoroute (cf. figure précédente), les représentants de la raffinerie continuent de les considérer comme étant à cinétique lente. Et pour justifier le maintien de cette position, ils fournissent à l'administration

⁸³ L'association Amaris est le principal outil de représentation et de lobbying des collectivités locales impliquées dans la politique de prévention des risques industriels. Forte d'une centaine d'adhérents, elle est aujourd'hui un interlocuteur privilégié de la DGPR pour tous les problèmes posés par l'élaboration et la mise en œuvre des PPRT. Pour plus de détails sur cette association et ses activités, voir son site Internet : amaris-villes.org. Voir également un précédent *Cahier de la sécurité industrielle* qui retrace sa trajectoire récente et ses principales contributions à la mise en œuvre de la loi de 2003 [Martinis 2014].

⁸⁴ Voir § 1.2. Pour rappel, la DREAL justifie ce refus de deux façons : « En l'absence de données (couple distance d'effets/délai d'occurrence) correspondant à différents niveaux de remplissage des réservoirs (y compris des hypothèses de niveau bas) et sans positionnement des services de secours par rapport à la possibilité de mettre à l'abri les personnes potentiellement impactées, dans un délai plus compatible avec celui d'apparition du phénomène, l'inspection des installations classées considère ces phénomènes comme rapides ». cf. Rapport de l'inspection des installations classées du 6 octobre 2008 concernant la prescription d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) pour les établissements TOTAL France et Rhône-Gaz à Feyzin et Solaize.

⁸⁵ Relative à l'évaluation des risques et des distances d'effets autour des dépôts de liquides inflammables et des dépôts de gaz inflammables liquéfiés.

⁸⁶ Les caractéristiques de ces deux types de *boil over* sont présentés dans une note technique de 2007 du groupe de travail national DLI (dépôts liquides inflammables) intitulée « Les *boil over* et autres phénomènes générant des boules de feu concernant les bacs des dépôts de liquides inflammables ». Le document est disponible en ligne : http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/files/aida/file/text4593_01.pdf (consultation du 22 octobre 2015).



FIG. 2.2 – Le parc des stockages de la raffinerie de Feyzin et le quartier mitoyen des Razes

les abaques qui avaient fait défaut lors de l’instruction du premier dossier remis en 2008. Un responsable de chez TOTAL fait le détail de cette démarche :

“ À ce moment-là, on est plutôt dans une logique qui consiste à dire : « OK, les produits commerciaux, on les a passé en boil over couche mince. Et pour les autres produits, on maintient que le sujet c’est la cinétique lente ». Il ne s’agit pas de dire que ça n’arrive jamais. Le boil over, c’est un phénomène qui existe. Mais si ça arrive, c’est quelque chose qui prend du temps. Et si ça prend du temps pour arriver, on peut mettre en place des mesures organisationnelles pour mettre les populations à l’abri. Donc si on qualifie ces phénomènes de cinétique lente, ils ne doivent pas impacter la carte du PPRT. Le phénomène, il doit être sorti de la carte du PPRT. C’est quelque chose qui est traité dans le cadre des PPI et autres, mais qui n’est plus sur la carte PPRT. On est vraiment dans cette logique-là. Et tous les pétroliers sont dans cette logique-là. D’ailleurs, le guide méthodologique PPRT, il donne comme exemple de cinétique lente : le boil over ! Donc si vous voulez, ça paraît évident pour tout le monde, aux pétroliers tout du moins, peut-être pas à l’administration, qu’il n’y a pas de sujet et que ça sera de la cinétique lente. Donc on dit : « Ben nous, raffinerie, comme tout le monde, comme tout raffineur, on dit que nos boil over classiques sont à cinétique lente. Et d’ailleurs, pour vous aider à décider, on vous propose pour chaque bac de la raffinerie des abaques donnant le temps de réalisation et les distances d’effets du boil over en fonction du type de produit et du niveau de remplissage ». Donc ça disait : nos bacs, ils contiennent tels types de produit et quand ils sont remplis à telle hauteur avec tel type de produit, le boil over il se fait au bout de tant de temps et ça a des effets à telle distance. L’idée c’était de montrer que plus le bac est plein, plus ça va partir loin, mais plus ça va prendre du temps. Donc voilà. On a remis ça à l’administration en leur disant : « Donc nous, on propose la cinétique lente et pour vous aider à décider les mesures organisationnelles à mettre en place, on vous donne ça ». Donc ces fameux abaques. On est vraiment dans la logique cinétique lente.

Réglementairement, deux dispositions encadrent la définition de la cinétique d’un accident. La première indique que cette valeur dépend du temps de réalisation du phénomène dangereux, de la vitesse avec laquelle il atteint les personnes exposées et de la durée d’exposition de ces mêmes personnes⁸⁷. La seconde indique quant à elle que « la cinétique de déroulement d’un accident est qualifiée de lente, dans son contexte, si elle permet la mise en œuvre de mesures de sécurité suffisantes, dans le cadre d’un plan d’urgence externe, pour protéger les personnes exposées à l’extérieur des installations objet du plan d’urgence avant qu’elles ne

⁸⁷ Article 7 de l’arrêté du 29 septembre 2005 relatif à l’évaluation et à la prise en compte de la probabilité d’occurrence, de la cinétique, de l’intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation.

soient atteintes par les effets du phénomène dangereux⁸⁸ ». En situation, l'évaluation de la cinétique d'un accident nécessite donc de répondre à diverses questions qui n'appellent pas nécessairement des réponses univoques : quel est le temps de réalisation de l'événement ? Quels sont les délais d'atteinte du voisinage ? Quelles sont les conditions d'exposition des personnes concernées ? Quelle est la capacité des pouvoirs publics à garantir leur mise à l'abri dans le temps imparti ? Pour la DREAL, l'instruction du dossier TOTAL consiste donc à statuer sur ces différentes questions pour décider *in fine* si les *boil over* « classiques » de la raffinerie peuvent être rangés, ou non, dans la classe des phénomènes à cinétique lente. Pour l'exploitant, on l'a vu, le sujet ne fait même pas débat. Mais l'administration fait une lecture plus mesurée de la réglementation. Elle ne conteste pas les estimations cinétiques fournies par l'industriel, mais s'interroge sur la faisabilité d'une évacuation totale du quartier des Razes dans les temps impartis. Son point de vue est donc moins catégorique : en l'absence d'éléments tangibles attestant de la possibilité de mettre à l'abri tout le voisinage de la raffinerie dans les délais définis par l'exploitant, elle considère que toutes les conditions ne sont pas remplies pour qualifier en bloc tous les *boil over* « classiques » de phénomènes à cinétique lente. Aux convictions de l'industriel, elle oppose notamment le caractère incertain d'une évacuation visant plusieurs milliers d'habitants et d'usagers, dans un secteur densément urbanisé, traversé de voies de circulation encombrées et souvent congestionnées. Les services de la DREAL doivent également tenir compte de l'avis des services de secours qui, de leur côté, doutent fortement de la faisabilité d'une telle évacuation. Ainsi cet inspecteur en charge du dossier à l'époque :

« Le sujet de la cinétique des *boil over* a été difficile parce que nous, on avait proposé au départ qu'il y ait un peu de cinétique lente et de la cinétique rapide en prenant un temps minimal à partir duquel on considère que l'évacuation est possible. Par exemple, cinq ou six heures. Et la préfecture... alors surtout le SDIS et le site-PC... alors je ne sais pas qui précisément... je ne sais pas quelle est la personne qui a le plus joué dans ce sens-là, mais ils ont dit : « Feyzin, on ne sait pas faire. C'est trop compliqué. C'est de la cinétique rapide ». Le SDIS a clairement dit qu'en quelques heures, ils ne sauraient pas faire pour évacuer tout le monde. Du coup, on est resté sur notre position de classer tous les phénomènes dangereux en cinétique rapide. Ce qu'on avait déjà fait par précaution dans la carte des aléas de 2008.

L'instruction du dossier remis en mars 2009 s'acheminant tout droit vers un *statu quo*, l'exploitant décide alors de reprendre la main en produisant de nouveaux arguments, comme celui qui consiste à augmenter l'enjeu de la cinétique lente des *boil over* « classiques » en renouvelant la proposition d'agrégation des BLEVE des sphères de GPL qui avait également été rejetée lors de l'instruction du dossier remis en 2008. Un responsable de la DREAL Rhône-Alpes témoigne de ce revirement stratégique visant à redéfinir les termes de la décision et pousser les services instructeurs à reconsidérer leur position :

« On était justement en train d'enfoncer le clou sur la cinétique lente et TOTAL nous a dit : « Écoutez, on a des éléments supplémentaires à faire valoir et on demande, avant de statuer, de pouvoir étudier aussi l'agrégation des BLEVE. Une fois qu'on aura étudié ça, vous pourrez vous prononcer sur la cinétique lente ». Voilà. C'est arrivé comme un cheveu sur la soupe. On était en train d'entériner le fait qu'on ne prenait pas en compte la cinétique lente et là, il y a eu un effet de manche de TOTAL qui a dit : « On a des éléments nouveaux à faire valoir qui rendent la cinétique lente vraiment intéressante ».

Le même inspecteur poursuit en expliquant comment l'exploitant compte sur l'agrégation des BLEVE pour renforcer l'intérêt de sa proposition sur la cinétique lente des *boil over* « classiques » :

« Quand vous avez quatre sphères de GPL, l'agrégation permet de prendre un seul phénomène qui englobe les quatre mais avec une probabilité moindre par rapport au cumul individuel des probabilités. De ce fait, vous évitez de passer une classe de probabilité et donc, vous avez une carte d'aléas qui est un petit peu plus claire. Et ça, c'est conçu comme un travail préparatoire vis-à-vis du risque de *boil over*. Donc ce qu'ils veulent, c'est commencer par éclaircir un petit peu la carte des aléas avant de faire jouer la cinétique du *boil over*. Le *boil over*, c'est sur le thermique que ça joue.

⁸⁸ Article 8 de l'arrêté du 29 septembre 2005, op. cit.

Et pour que la cinétique lente du boil over puisse avoir des effets intéressants au niveau de la carte des aléas, il faut déjà avoir travaillé sur de la réduction d'aléas et sur l'agrégation des BLEVE pour avoir diminué la probabilité. C'est ça l'artifice. C'est un artifice qui permet d'amplifier la prise en compte de la cinétique lente des boil over. Ce n'est pas pour autre chose. Les deux marchent ensemble. L'agrégation des BLEVE est au service de la prise en compte de la cinétique lente des boil over.

Cette proposition, qui associe agrégation des BLEVE et cinétique lente des *boil over* « classiques » dans un même objectif de réduction des aléas, est formalisée dans un rapport complémentaire remis aux services de l'État en novembre 2009. En se lançant sur cette nouvelle piste, l'exploitant doit alors faire la preuve que la nouvelle option défendue est valide et conforme aux attendus réglementaires. Une étude spécifique est donc engagée qui vise à lever les objections formulées par la DREAL lors de son instruction de 2008 pour la convaincre du bien-fondé de cette proposition d'agrégation des BLEVE. Un inspecteur ayant suivi de près le cheminement de ce dossier explique le sens de cette démarche qui conduit finalement l'exploitant à planifier de nouvelles mesures de maîtrise des risques, notamment la suppression d'une sphère de butadiène :

“ En 2008, on avait renvoyé la balle dans le camp de TOTAL en disant : « Il y a ça, ça, et ça qui ne va pas ». C'était principalement sur la manière dont ils calculaient les probabilités d'occurrence des phénomènes dangereux pris individuellement, pour chaque sphère. Je prends un exemple : ils avaient totalement écarté les petites fuites. Alors on leur a dit : « Non ça vous ne pouvez pas le faire ». Donc ils ont dit : « Bon, OK ». Ils sont revenus sur leur proposition de départ et ils les ont toutes prises en compte. En fait, on les a mis dans les conditions les plus contraignantes. Et dans ces conditions les plus contraignantes, ils ont réussi à nous montrer que l'agrégation des BLEVE pouvait marcher. Tous les éléments qu'on leur avait opposés, TOTAL les a progressivement levés. Et pour finir, il nous ont fait la proposition qui tue en disant : « Écoutez, actuellement on a deux sphères de butadiène. Eh bien, pour jouer le jeu et réduire la probabilité, on vous propose d'en supprimer une purement et simplement. Et là, vous ne pourrez plus rien dire ». Et c'est vrai qu'on ne peut plus rien dire.

Le fait d'obtenir gain de cause sur l'agrégation des BLEVE ne suffit cependant pas à convaincre l'administration de suivre sur la cinétique. Faute d'argument nouveau versé au débat, la position de l'inspection et des services de secours n'a en effet aucune raison d'évoluer sur ce point, quand bien même la combinaison des deux options permettrait d'atteindre l'objectif recherché de réduction des aléas. Pour avoir une chance de l'emporter sur les deux tableaux, l'exploitant doit nécessairement renforcer sa position sur le second volet (la cinétique) en même temps qu'il travaille sur le premier (l'agrégation). Le *statu quo* lui étant forcément fatal, il va alors tenter de faire évoluer le rapport de force dans un sens plus favorable à ses intérêts en ralliant à sa cause des acteurs extérieurs au débat, mais néanmoins intéressés par les discussions en cours. Le maire de Feyzin, déjà sensibilisé aux enjeux de la cinétique⁸⁹, est plus particulièrement visé par cette stratégie combinée de déconfinement et de politisation des échanges. En l'invitant à prendre position sur le sujet, les représentants de la raffinerie attendent notamment qu'il contribue à redéfinir les termes de la décision en faisant valoir de nouveaux arguments susceptibles de relativiser les objections techniques de l'administration et ce faisant, d'affaiblir sa position défensive.

2.1.3 La politisation du débat sur la cinétique des boil over

Ainsi mobilisé, le maire de Feyzin va s'évertuer à faire vivre le débat sur la cinétique des *boil over* dans tous les espaces où s'élaborent les PPRT : au comité de pilotage du Grand Lyon, dans le cadre de l'*équipe technique* et à chaque *réunion bilatérale* avec les services instructeurs. Tenant une position médiane entre l'administration et l'exploitant, ses contributions consistent à valoriser le plan communal de sauvegarde (PCS) de sa commune et à demander que ce dernier soit pris en compte pour évaluer la faisabilité de l'évacuation des Razes dans le temps de réalisation des différents *boil over* de la raffinerie⁹⁰. Pour donner suite à ces interventions répétées et voir dans quelle mesure un tel plan pourrait effectivement rendre possible la

⁸⁹ Depuis la mise en chantier des PPRT, l'édile a en effet l'habitude de questionner les services de l'État sur ce sujet qu'il a identifié comme une voie possible de réduction des aléas.

⁹⁰ L'argument consiste à dire que le plan communal de sauvegarde, en tant qu'outil de planification et de rationalisation des moyens communaux consacrés à la protection des populations en cas d'accident [Grégois 2008a], doit nécessairement faciliter les opérations d'évacuation.

mise à l'abri de la population, au moins trois rencontres sont organisées en préfecture avec l'ensemble des protagonistes, y compris le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et le site PC censés se prononcer en dernière instance sur l'opportunité de retenir (ou non) la proposition de cinétique lente. Pour faire vivre le débat et accentuer la pression sur les acteurs détenteurs de la décision, le jeu consiste également à remonter les hiérarchies administratives, jusqu'aux bureaux ministériels. Le maire de Feyzin, via l'association Amaris qu'il préside, porte ainsi ses demandes devant l'instance nationale de suivi⁹¹, tandis que les directions centrales du groupe TOTAL assistées des fédérations patronales du secteur⁹² sont mises à contribution pour interpellier les conseillers ministériels et directeurs d'administration centrale, solliciter des réunions de travail et tenter par ce biais d'obtenir des engagements plus favorables à leurs intérêts.

Durant toute l'année 2010, le débat se déploie ainsi de réunions en réunions, d'interventions en interventions, de comptes rendus en comptes rendus, jusqu'à ce que la DGPR prenne clairement position en indiquant que la cinétique des *boil over* est forcément une décision locale et que cette décision appartient aux seuls services déconcentrés du ministère de l'intérieur (notamment le site PC). Une fois cette position arrêtée, écrite et officialisée⁹³, la consigne est transmise aux services et aux deux préfets concernés (le préfet délégué à la sécurité et le préfet de région) de mettre fin au débat en cours en définissant, une fois pour toute, l'avis de l'État sur le sujet : « *Le ministère a fini par nous dire que la décision devait être prise au niveau local et qu'il fallait qu'on se débrouille avec ce que nous disent les services de secours sur l'évacuation des populations.* » Ces derniers n'ayant pas bougé d'un pouce⁹⁴, la DREAL conclut donc à la cinétique rapide et rédige en ce sens le rapport d'instruction qu'elle remet à l'exploitant fin 2010. Considérant par ailleurs que l'agrégation des BLEVE n'a d'intérêt du point de vue de la réduction des aléas que combinée avec la cinétique lente des *boil over* « classiques », le service instructeur rejette également l'option complémentaire. D'où le commentaire désabusé de ce responsable de la raffinerie :

“ *Donc ce dossier, on l'avait rendu en novembre 2009. Entre temps, on fait quelques réunions. Bon. On a un peu de mal à avoir l'administration qui se prononce. Et le 13 octobre 2010, l'administration finit par nous écrire : « On n'est pas d'accord ». La DREAL nous dit : « L'agrégation des BLEVE, on ne peut pas le prendre en compte ». Et l'argument qu'on nous donne... On nous dit : « Comme nos amis de la protection civile ne prennent pas en compte la cinétique lente des boil over, on ne peut pas accepter votre dossier BLEVE. Votre dossier BLEVE, techniquement il est correct. Mais comme la cinétique des boil over n'est pas acceptée, on ne donnera pas un avis favorable pour les BLEVE ». Sachant que pour que la carte des aléas soit modifiée, il fallait que nos deux propositions soient acceptées. Donc ce que nous dit la DREAL, c'est qu'à partir du moment où la cinétique lente n'est pas acceptée, il n'y a pas d'enjeu à ce que les BLEVE ça marche. Alors là... On est un peu déroutés. Perturbés. Et on est d'autant plus déroutés qu'on se fait shooter pour la cinétique des boil over alors que c'est l'exemple de cinétique lente qui est donné dans le guide méthodologique. Donc là, on ne comprend pas. D'autant que sur d'autres stockages qu'on gère en Isère, sur des produits beaucoup plus compliqués que ceux qu'on a à la raffinerie, donc du brut, la DREAL, les mêmes, nous disent : « OK, cinétique lente ». Donc là, on a un peu de mal.*

En fermant ainsi techniquement le dossier, la DREAL ne met cependant pas fin au débat qui s'est depuis longtemps déplacé sur le terrain politique. Le sujet reste en effet à l'ordre du jour de la plupart des réunions, au plan local comme au niveau national. Toujours aussi mobilisé, le maire de Feyzin profite de toutes les occasions qui se présentent à lui pour continuer d'interpeller les services de l'État, s'étonner avec l'exploitant de la différence de traitement avec tous ces PPRT où les *boil over* « classiques » ont été considérés à cinétique lente, demander

⁹¹ L'instance nationale de suivi est un groupe de travail qui, outre la DGPR et Amaris, réunit les fédérations patronales de la chimie et du pétrole (UIC et UFIP) et l'association France Nature Environnement (FNE). Créé courant 2008, il sert principalement à la résolution des problèmes rencontrés par les acteurs de terrain chargés de mettre en œuvre la loi de 2003 dans son volet maîtrise de l'urbanisation. Au cours de l'année 2010, le sujet de la cinétique des *boil over* y est discuté à deux reprises, lors des réunions du 26 janvier et du 24 novembre.

⁹² Notamment l'union française des industries pétrolières (UFIP).

⁹³ Elle sera communiquée aux représentants de toutes les parties prenantes lors de la réunion de l'instance nationale de suivi du 16 février 2011.

⁹⁴ Leur conviction s'est même renforcée dans le sens de la cinétique rapide lorsqu'ils ont compris que la décision attendue devait les conduire à examiner en détail, à se prononcer de manière circonstanciée et à engager leur responsabilité pour tous les phénomènes dangereux concernés, soit plusieurs centaines pour la seule raffinerie de Feyzin.

qu'on lui laisse faire la démonstration qu'avec son PCS il est bien en capacité de pourvoir à l'évacuation des Razes en moins de cinq heures (qui correspond au délai au-delà duquel les services instructeurs ont tendance à retenir la cinétique lente). Convaincu de réussir dans le temps imparti, il propose même d'élaborer des scénarios de mise à l'abri et de les tester dans un exercice grandeur nature :

“ *Ce que je n'ai jamais compris c'est qu'on ne veuille pas me donner le temps dont on disposait pour évacuer ! Je disais : « Au moins donnons-nous la possibilité de l'expertise ! » Moi si on me dit que cinétique lente c'est 5 heures, ben j'aurais pu dire : « Bon ben voilà, on va élaborer le scénario qui nous permet d'évacuer en 5 heures ». Si après on nous dit : « Votre scénario ne tient pas la route pour telle ou telle raison »... Ou qu'il faudrait plus de machin... et que ce ne sont plus des moyens qui sont à notre dimension, bon ben dans ce cas, on admettra le raisonnement. Mais qu'on nous dise au moins quel temps on nous donne pour résoudre le problème qui se pose.*

Le problème qui se pose est que la quantité et la variété des phénomènes dangereux en jeu empêchent formellement les services de secours de fixer ce temps moyen demandé par le maire de Feyzin. Aucune autre réponse ne pouvant être donnée, les discussions se trouvent donc bloquées sur une voie sans issue, c'est-à-dire sans conciliation possible entre les positions défendues par les différents protagonistes. Craignant dans ces conditions que la dispute, plutôt feutrée pour le moment, ne s'envenime et ne vire au conflit, les services instructeurs s'orientent alors vers un arbitrage du préfet, seule solution restante pour résoudre le problème, trancher le différend et éviter un blocage irrémédiable de la procédure. Ainsi ce compte rendu de la réunion de l'équipe technique de décembre 2010 qui informe les acteurs du PPRT de cette intervention imminente :

“ *La cinétique lente fait l'objet de discussions car le sujet est complexe : en effet, ce n'est pas un seul phénomène à examiner de manière isolée, ni même un seul type de phénomène (cf. cartographie des aléas déjà présentée) mais plus d'un millier, pour mémoire. Ceci constitue une vraie difficulté pour les services de secours. Sur ce sujet, c'est le préfet délégué qui décidera, en liaison avec le préfet de région. Les choses devraient bouger en début d'année, le préfet ayant été informé⁹⁵.*

D'abord programmé début 2011, l'arbitrage n'aura finalement pas lieu avant l'été de la même année (on y reviendra au § 2.2). Le remplacement inattendu du préfet de région en décembre 2010 aura en effet provisoirement raison de ce projet visant à forcer la conciliation des parties prenantes et éviter une situation de blocage redoutée par les services instructeurs. Dans l'attente de cette prise de position préfectorale, il reste que le problème posé par les aléas de la raffinerie n'a toujours pas trouvé de solution. Les quelques mois consacrés à l'exploration des différentes pistes ouvertes par l'exploitant n'auront pas permis de créer les conditions d'un accord possible sur la façon d'atteindre cet objectif de réduction des aléas que tous les acteurs se sont pourtant engagés à poursuivre collectivement à l'issue de la première réunion des POA de mai 2010. En dépit de positions convergentes sur le but à atteindre, cet exemple montre bien que les modalités d'application de la réglementation PPRT restent une source potentielle de conflit et que les intérêts en présence ne sont pas toujours facilement réductibles à l'intérêt général.

2.2 La difficile conciliation des intérêts en présence

Après l'intense activité des années 2009 et 2010 (plus de 30 réunions de travail en 18 mois), le renouvellement préfectoral coïncide avec une période d'accalmie sur le front des trois PPRT de la vallée de la chimie. En 2011, les réunions se font en effet beaucoup plus rares. Si l'équipe technique se réunit quand même deux fois (24 juin et 20 septembre), les trois groupes thématiques sont mis en veille dans l'attente de la réalisation des diagnostics de vulnérabilité. Sans véritable objet durant cette période de transition, les bilatérales avec les communes sont également suspendues. Cette faible activité de surface ne doit cependant pas laisser penser que les acteurs du PPRT ont cessé de travailler et qu'ils attendent tranquillement la décision du préfet sur la cinétique des *boil over* pour s'y remettre. Évidemment, il n'en est rien. Du côté de la DREAL par exemple, cette période de répit dans les discussions est mise à profit pour finaliser le chantier de révision des études de dangers, faire procéder aux rectifications rendues

⁹⁵ Compte rendu de l'équipe technique du 9 décembre 2010.

nécessaires par les dernières instructions techniques parues⁹⁶, homogénéiser les contenus des analyses de risques pour gommer les effets des variations méthodologiques liées à des réalisations échelonnées dans le temps⁹⁷, formaliser administrativement les propositions des exploitants destinées à réduire les risques à la source et enfin, intégrer l'ensemble de ces modifications dans les feuilles de calcul des aléas des trois PPRT (en vue d'une stabilisation définitive des zonages qui permettrait de passer aux étapes suivantes de la procédure, en particulier les diagnostics de vulnérabilité). En parallèle, la DDT s'investit justement dans la suite de la démarche. Les agents de l'unité risques s'occupent notamment de préparer les appels d'offre destinés au recrutement des prestataires qui seront chargés des investigations complémentaires. Il s'agit alors d'ajuster les lots aux zonages d'aléas en voie de stabilisation, d'écrire les cahiers des charges et de solliciter les prestataires pressentis. Au cours de cette période, les agents DDT réfléchissent également à un plan d'action pour la mise en règlement des PPRT, c'est-à-dire la façon dont les données produites jusque-là devront contribuer aux décisions à prendre s'agissant des mesures foncières, des travaux de protection sur le bâti et des règles d'urbanisation future. Avec leurs collègues de la DREAL, ils s'occupent enfin d'installer le nouveau préfet de région dans son rôle de garant de la procédure⁹⁸. Sa prise de fonction et son immersion dans le contexte local nécessitent en effet de lui rédiger des notes sur les trois PPRT en cours d'élaboration, de l'aider à prendre la mesure du dossier et des enjeux, de l'accompagner dans les prises de contact d'usage avec l'ensemble des parties prenantes⁹⁹. C'est d'ailleurs à l'occasion de ces rencontres institutionnelles qu'il prend connaissance de l'existence du projet directeur de la vallée de la chimie dont il va très vite devenir l'un des plus ardents défenseurs.

2.2.1 La prise de consistance du projet directeur de la vallée de la chimie

Alors que les services instructeurs sont tournés vers les étapes suivantes de la procédure d'élaboration des PPRT, les collectivités locales travaillent de leur côté au projet directeur de la vallée, un dossier ouvert à la demande de la DDT et désormais inscrit à l'agenda du Grand Lyon. Après une phase de lancement un peu hésitante et passablement conflictuelle (cf. § 1.3), le projet a fini par trouver sa place dans l'organigramme en même temps qu'un soutien politique au plus haut niveau de l'institution intercommunale. Fidèle à son image de « maire entrepreneur » [Galimberti et al. 2014], le président de la communauté urbaine s'est logiquement approprié l'idée d'un projet conçu pour dynamiser un des espaces de l'agglomération les plus stratégiques en termes de développement économique. Répercutée au niveau des services, cette impulsion politique se traduit courant 2010 par le recrutement d'un chef de projet dédié et l'annonce de la création d'une mission sur le périmètre de la vallée de la chimie (à l'horizon 2013). Dans le même temps, une sorte d'accord est scellé avec les industriels qui met fin à une longue période d'incertitude quant au devenir de leurs établissements sur ce site très urbanisé. Comme l'explique l'actuel directeur de la mission, le « deal » entre les deux parties consiste à ce que la collectivité assume clairement la présence de l'industrie lourde aux portes de la ville en contrepartie de quoi les exploitants s'engagent à faire des efforts sur la sécurité et l'intégration de leurs installations dans l'environnement :

“ La création de mon poste s'inscrit dans la continuité d'AZF et de ses suites. Même si 2010, par rapport à 2001, ça peut paraître un peu long... En gros, ça correspond à une posture de Gérard Collomb vis-à-vis des industriels. Une attitude assez volontariste, en soutien aux industriels de la vallée de la chimie, qui a permis une espèce de deal entre les deux parties. Enfin, c'est comme ça que je l'interprète... le deal, c'était de dire : on assume la présence de ces sites industriels à côté de la ville (d'autant plus que c'est quand même la ville qui a rattrapé les sites), mais par contre il faut qu'on

⁹⁶ Ce travail spécifique d'ajustement résulte notamment de la circulaire du 10 mai 2010, déjà mentionnée, qui récapitule dans un document unique l'ensemble des instructions techniques et règles spécifiques parues depuis 2006.

⁹⁷ Comme évoqué en première partie (cf. § 1.1), toutes les études de dangers n'ont pas été mises en révision en même temps, mais les unes après les autres sur une période allant de 2006 à 2009. Les règles spécifiques de réalisation de ces études ayant beaucoup évolué dans cet intervalle, des différences importantes existent à l'époque entre les premières révisées et les dernières en cours de finalisation.

⁹⁸ Nommé le 1^{er} décembre 2010, le nouveau préfet de région n'est toutefois pas complètement ignorant du sujet puisque dans son précédent poste, il exerçait les fonctions de directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie et du développement durable.

⁹⁹ Début 2011, le préfet rencontre ainsi successivement les représentants régionaux des fédérations patronales (notamment l'UIC), les directeurs des établissements à l'origine des PPRT, les élus du Grand Lyon (notamment la vice-présidente en charge des risques), ainsi que les maires des communes de la vallée de la chimie.

améliore leur intégration urbaine et les conditions de sécurité. Parce que ces sites sont justement aux portes de la ville. Pour ce faire, il faut qu'on construise une vision, un projet stratégique, qu'on fasse bouger ce qu'est la vallée aujourd'hui, avec toutes les difficultés qu'elle peut connaître par ailleurs, liées à la crise économique, aux pollutions, aux bruits, aux risques, etc. Tout cela a donc cheminé après AZF avec en plus, la crise économique qui est arrivée en 2008. Sachant que les sites de la vallée ont quand même été pas mal impactés. Du coup, ma feuille de route a été de mobiliser les partenaires, industriels notamment, mais aussi les communes, l'État, tous les partenaires qui peuvent avoir voix au chapitre sur ce territoire, pour essayer de construire un projet directeur un peu à l'aune de ce que peuvent être des projets structurants tels que Confluence, Part-Dieu ou Carré de Soie, dans des contextes un peu différents.

Le « deal » entre le président de la communauté urbaine et les exploitants fixe le cap du futur projet directeur qui comportera donc deux volets : un volet urbanisme, comme tous les autres « projets structurants » de l'agglomération cités dans le précédent extrait, mais également un volet économique destiné à confirmer la vocation industrielle de la vallée en créant des conditions favorables sinon au développement des établissements existants, tout du moins à leur pérennisation sur site¹⁰⁰. Muni de cette feuille de route, le chef de projet tout juste recruté doit alors donner un contenu opératoire à ces deux volets, c'est-à-dire définir des actions concrètes qui permettront d'atteindre ce double objectif de régénération urbanistique et économique. Pour l'aider dans cette tâche, deux assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) sont recrutés : une agence d'architecture (INterland) sur le volet urbanisme et un cabinet de conseil (Ernst & Young) sur les aspects industriels. Des groupes de travail sont également constitués pour mettre en forme des propositions sur les principales voies de régénération du site : le développement économique et la compétitivité industrielle, le fret et l'intermodalité, la mobilité, l'habitat et le cadre de vie, le foncier et enfin, le marketing territorial¹⁰¹. L'actuel directeur de la mission explique comment il a pensé cette démarche de préfiguration du projet directeur :

“ En 2011 et 2012, on a eu cette démarche d'ingénierie de projets. J'ai mis en place six groupes de travail thématiques : éco, foncier, transport intermodal, mobilité des personnes, problématique d'image, plus un groupe intégrateur qu'on appelait territoire. Ces groupes de travail, assez classiquement, étaient composés des interlocuteurs thématiques qu'il fallait associer. Ils étaient animés, soit par moi, soit par des collègues du Grand Lyon experts sur ces sujets. Ils ont eu, comme feuille de route, d'élaborer un état des lieux partagé et de donner des orientations stratégiques, voire même de commencer à faire des propositions de plan d'actions sur les thématiques qui les concernaient. Chaque groupe s'est réuni entre 3 et 5 ou 6 fois, selon les thématiques. Ça nous a amené, in fine, à avoir de la matière qui venait du terrain. On a complété ça des deux démarches portées par les AMO. INterland de son côté a réfléchi sur les principes d'aménagement et de développement urbain. Ernst & Young a fait un diagnostic économique des quinze sites clés de la vallée. Il a aussi regardé la façon dont ça pouvait évoluer, dans une approche filière, vers où on pouvait tendre en termes d'évolution économique. Je fais court mais c'est un peu ça. Finalement, on a intégré tout cela, les groupes de travail, les propositions d'INterland et les travaux d'Ernst & Young. Et ça nous a amené à dessiner une première figure d'ensemble du projet directeur.

Cette première figure d'ensemble du projet directeur est esquissée dans un communiqué de presse de septembre 2011 (cf. encadré page 46). Se situant à la fois dans le cadre des préconisations du SCOT de l'agglomération lyonnaise approuvé quelques mois plus tôt (vers un aménagement requalifiant associé à des politiques foncières anticipatrices des mutations à venir) et le prolongement des développements industriels les plus récents soutenus par la collectivité (le pôle de compétitivité Axelera et ses déclinaisons pratiques dédiées à la promotion des *cleantech*¹⁰²), cette esquisse articule quatre orientations principales : régénérer l'industrie

¹⁰⁰ Cette dimension économique est encore renforcée par le rattachement du chef de projet, futur directeur de la mission en préfiguration, à la délégation générale au développement économique et international (DGDEI) du Grand Lyon. Ce choix distingue en effet la future mission des précédentes, qui ont toutes été incubées au sein de la délégation générale au développement urbain (DGDU).

¹⁰¹ Pour plus de détail sur ce montage, voir la thèse de Cécile Ferrieux, notamment la section du chapitre 6 consacrée au projet directeur de la vallée de la chimie [Ferrieux 2015].

¹⁰² Les *cleantech* (ou technologies vertes) sont des techniques et des services industriels qui améliorent le rendement des technologies classiques tout en réduisant leurs impacts environnementaux (limitation de la toxicité des substances mises en œuvre, des volumes de déchets produits, etc.).

lourde par l'adjonction d'activités de soutien (logistique, fret, recherche et développement, etc.), accompagner sa mutation vers des productions qui s'émancipent progressivement du pétrole, renouveler l'offre locale de logement et de mobilité, et enfin, restaurer l'image de la vallée en révélant son paysage, son fleuve et son environnement naturel. En pratique, l'intention est de tirer profit des nombreuses opportunités foncières du site pour repenser son aménagement, faciliter les déplacements, favoriser les mutualisations interentreprises et permettre l'implantation d'opérateurs spécialisés susceptibles de renforcer « l'éco-système industriel » existant, c'est-à-dire faire fructifier des atouts encore trop largement sous-exploités (dont les potentialités de redéploiement de l'industrie lourde vers la chimie verte).

Lancement du projet directeur de la vallée de la chimie

Extrait du communiqué de presse du 8 septembre 2011 officialisant le lancement du projet directeur de la vallée de la chimie^a

Depuis plusieurs années, le Grand Lyon a impulsé de nombreux projets dans la vallée de la chimie : soutien à la création et au développement du pôle compétitivité Axelera et de ses projets structurants ; mise en place d'un Agenda 21 en 2007 permettant d'offrir un lieu d'échanges et de concertation à tous les acteurs locaux pour améliorer et répondre aux enjeux de ce territoire complexe ; promotion du territoire en tant que site d'accueil prioritaire pour les investissements *cleantech* à travers le schéma d'accueil des entreprises (SAE).

Aujourd'hui, pour renforcer cette dynamique qui connaît des résultats concrets significatifs (implantation du projet GAYA de GDF-SUEZ, concrétisation des projets Axel'One, etc.), et pour faire face à certains défis stratégiques (PPRT, restructurations industrielles, etc.), le Grand Lyon souhaite aller plus loin en définissant un projet directeur d'ensemble pour ce territoire. Ce projet se déclinera en 3 axes stratégiques : régénération de l'industrie, du système de transport de fret et du foncier ; transformation du territoire, de son offre de logement et de mobilité ; révélation du paysage, du fleuve, de l'environnement.

Le projet directeur vallée de la chimie a ainsi pour ambitions de contribuer à inverser l'image actuelle de la filière chimie, de rassembler les acteurs du territoire autour d'une identité cible et de construire une image de la vallée de la chimie qui dépasse son cadre économique.

Ce projet repose sur une démarche partenariale mobilisatrice des acteurs publics et privés et vise à définir les actions à mettre en œuvre pour soutenir le développement de ce territoire sur les vingt prochaines années et faciliter sa mutation vers une économie bas carbone, compétitive et créatrice d'emplois. Ceci se traduit par le lancement d'opérations concrètes : groupe de travail sur les risques technologiques, réalisation d'un audit sur la cyclabilité du territoire, sensibilisation sur la biodiversité, réflexions sur la mise en place de formations expérimentales.

2.2.2 L'engouement des parties associées pour le projet directeur

Visant avant tout la restauration et la valorisation du tissu économique local, cette trame de projet directeur n'a aucun mal à faire l'unanimité parmi les acteurs locaux contribuant à l'élaboration des trois PPRT. Principaux destinataires du projet, les exploitants soutiennent forcément la démarche. Surtout qu'au même moment, les effets de la crise de 2008 se font durement ressentir parmi les établissements de la vallée, dont deux au moins sont en difficulté à l'époque (Arkema à Pierre-Bénite et Kem One à Saint-Fons). L'adhésion des communes est aussi facilement acquise, dans la mesure où les actions prévues confortent la vocation industrielle du site¹⁰³. De même, l'accueil est plutôt favorable du côté des services de l'État, pour au moins deux raisons. La première est que le cap fixé par le Grand Lyon convient globalement aux services instructeurs, dans la mesure où il préfigure des orientations d'aménagement

^a Source : Grand Lyon

¹⁰³ On a vu dans la première partie que les élus de Pierre-Bénite, Saint-Fons et Feyzin attendaient justement du Grand Lyon qu'il s'associe à leur combat pour le maintien de l'industrie lourde dans la vallée, à un moment où son avenir paraissait plus qu'incertain (cf. § 1.3). Bien que favorables au projet, certains s'inquiètent cependant du virage annoncé vers la chimie verte et les *cleantech*. Ainsi cet adjoint au maire de Saint-Fons craignant que les populations locales ne trouvent plus à s'employer sur place faute d'être suffisamment qualifiées : « Le chômage de masse est déjà une réalité sur notre commune. Or les industriels vont avoir besoin de main-d'œuvre (très) qualifiée pour produire dans le respect de l'environnement. Les banlieues limitrophes, ouvrières, risquent d'en pâtir. Il va falloir rendre notre territoire attractif pour d'autres entreprises, autour du recyclage notamment. » Source : <http://www.universite-lyon.fr/sciences-societe/un-territoire-en-mutation--310573.kjsp> (consultation du 27 janvier 2016).

qui permettront de poursuivre l'élaboration des trois PPRT en engageant, le moment venu, les discussions sur les règlements. La seconde est que les ambitions de régénération du tissu économique de la vallée de la chimie cadrent parfaitement avec les ambitions du nouveau préfet de région, affichées dès sa prise de fonction, de placer son action au service de l'industrie et du développement local¹⁰⁴. Complètement en phase avec les intentions du projet directeur, il en devient très vite l'un des principaux soutiens, suivant de près l'avancement des travaux, n'hésitant pas à se mêler aux discussions et mobilisant ses services, notamment les agents instructeurs des PPRT, pour qu'ils s'insèrent dans les groupes de travail mis en place par le Grand Lyon.

Pendant plusieurs mois, les acteurs locaux se partagent donc entre le PPRT d'un côté et le projet directeur de l'autre, contribuant en même temps aux deux démarches dans des rôles inversés. Outre qu'elles renforcent les liens interpersonnels entre des agents qui ne se connaissent pas encore très bien, ces contributions croisées ont aussi pour effet de pousser les services de l'État et les représentants des collectivités locales à lier les deux procédures dans une vision partagée des buts à atteindre. Comme le dit l'un d'entre eux, « *on a cheminé ensemble pour mieux identifier les enjeux conjoints du PPRT et du projet directeur, pour se dire collectivement que sur tel secteur, on verrait bien un maintien d'activités économiques à développer et que sur tel autre, il pourrait y avoir d'autres usages ou des contraintes plus fortes* ». L'alignement des points de vue consiste alors à penser que si le projet directeur doit faciliter l'élaboration du PPRT (comme voulu par les services de l'État au départ), le second doit en retour se mettre au service du premier en favorisant la dynamique de régénération de l'industrie sur elle-même, tout du moins en ne la compromettant pas. C'est-à-dire que si le PPRT interdit le développement sur certains secteurs, il devra le permettre sur d'autres, notamment ceux identifiés par le projet directeur.

Ces contributions croisées qui s'étalent entre 2011 et 2012 installent également l'idée de deux démarches conjointes qui doivent désormais avancer de concert pour pouvoir s'ajuster au mieux. De ce point de vue, la situation idéale serait celle d'un règlement PPRT qui s'écrit en même temps que le projet directeur s'affine et se précise, de façon à ce que les interdictions définies par l'un ne contreviennent pas aux intentions de l'autre. Mais pour que le règlement PPRT puisse commencer à s'écrire, deux étapes préalables doivent d'abord être franchies : la stabilisation des aléas d'une part (qui implique elle-même un règlement définitif du différend sur la cinétique des *boil over*) ; la réalisation des diagnostics de vulnérabilité d'autre part. Pour les services instructeurs, le moment est donc venu de pousser le préfet à cet arbitrage sur la cinétique afin de débloquer la situation et d'avancer vers la mise en règlement des PPRT. Un inspecteur, alors proche du dossier, précise les circonstances de cette demande :

“ *Quand il était directeur de cabinet au ministère, il a toujours dit que les PPRT étaient ultra prioritaires. Il ne pouvait donc pas se déjuger en arrivant ici. Surtout que la DGPR pousse aussi. On voit bien que par rapport aux objectifs, on est en retard. Globalement. Donc il y a une pression globale. Ce n'est pas particulier au sud de Lyon, d'ailleurs. Mais bon, pour le sud de Lyon, ça fait quand même longtemps qu'on est partis. Et début 2011, on voyait bien qu'on commençait à tourner en rond et qu'il fallait effectivement, à un moment, un peu d'arbitrage pour avancer. Sinon, dans dix ans, on sera toujours là à discuter des décisions à mettre en œuvre et des différentes options possibles. Donc je pense qu'il n'y avait pas autre chose à faire, c'est juste qu'il fallait qu'on avance sur les PPRT. Parce qu'il avait bien senti que les élus... L'incertitude dans laquelle les élus sont actuellement... Un coup, on leur dit blanc. Un coup, on leur dit noir. Le maire de Feyzin a d'ailleurs écrit un article à ce sujet en disant : « On nous balade¹⁰⁵ ». Je pense qu'à un moment, effectivement, il faut trancher et avancer. Ça ne veut pas dire que tout le monde sera content, mais au moins ça sera clair. Je pense que le préfet avait bien compris ça.*

Si dans un premier temps, le PPRT a poussé à l'émergence du projet directeur, c'est ce dernier qui en retour pousse à l'avancement du premier et conduit le préfet à devoir arbitrer le différend sur les aléas de Feyzin.

¹⁰⁴ Ainsi cet article du *Journal des entreprises* du 7 janvier 2011 : « Lors de sa présentation à la presse le 3 décembre dernier, [le nouveau préfet de région] a fait part de ses trois priorités, au premier rang desquelles l'économie, notamment via le soutien à l'industrie [...]. "Je vais essayer d'être à l'écoute de tous ceux qui créent de la richesse, c'est-à-dire les entreprises et en particulier les entreprises industrielles", a-t-il déclaré. Ajoutant qu'il est aussi nécessaire que l'information circule, pour que tout projet industriel aboutisse. »

¹⁰⁵ L'article en question est une interview d'Yves Blein, maire de Feyzin, publiée dans *Lyon Capitale* de septembre 2011 et intitulée « Depuis AZF, on nous balade, c'est honteux ».

2.2.3 La contribution du préfet de région au débat sur la cinétique des boil over

Comme souvent en pareilles circonstances, l'arbitrage du préfet ne se présente pas uniquement comme un acte d'autorité annonçant la fin du « jeu » aux différents protagonistes. Il s'agit dans le même temps d'un acte d'accommodement particulièrement délicat, qui consiste à définir la décision optimale du point de vue du contexte local, c'est-à-dire la solution qui concilie au mieux les intérêts en présence. Pour arbitrer dans les meilleures conditions, le préfet doit donc entendre les arguments des différentes parties, à commencer par ses propres services. Consultée à plusieurs reprises au printemps 2011, la DREAL maintient alors sa position, telle qu'exprimée dans le rapport d'instruction remis fin 2010 (cf. § 2.2). Comme l'explique cet inspecteur ayant défendu le dossier, l'enjeu est bien de conserver des mesures foncières sur un secteur considéré comme l'un des plus problématiques du point de vue de la cohabitation des installations à risques avec les quartiers avoisinants :

“ L'idée de la raffinerie, c'est de ne plus avoir de mesures foncières sur le quartier des Razes. Et de faire tout pour arriver à ce résultat. En jouant sur la cinétique. En jouant sur l'agrégation des BLEVE. En jouant sur un certain nombre de choses. Et politiquement, on a conclu que ce n'était pas jouable, que ce quartier qui est quand même exposé de manière évidente ne pouvait pas échapper à des mesures foncières. Au regard de l'enjeu, on s'est dit que ça allait bien de privilégier la cinétique rapide, de manière à conserver un triangle proche de la raffinerie en mesures foncières. À partir de là, le préfet a été plus ou moins convaincu.

Pour justifier ce positionnement politique, la DREAL avance deux arguments techniques. Le premier consiste à dire que si l'arbitrage est favorable aux intérêts industriels et que les *boil over* sont au final considérés comme des phénomènes à cinétique lente, la zone la plus exposée (le triangle d'habitations délimité en pointillés sur la carte suivante) changera d'affectation (d'expropriation « d'office », elle passera en délaissement « d'office »), mais les habitations qu'elle contient devront de toute façon être expropriées parce qu'elles ne résisteraient pas aux effets de surpression de tous les autres phénomènes dangereux pris en charge par le PPRT. Comme le dit cet agent de la DREAL, la décision consiste alors à ne pas prendre l'arbre pour la forêt qu'il dissimule :

“ Alors ce qu'on dit, c'est que sur cette zone, vous n'avez pas que le boil over comme type de risque. Vous avez aussi tous les risques d'explosion qui sont présents et qui sont quand même très importants. Donc si on était en face d'un mono-risque (si je puis dire), on pourrait éventuellement jouer la cinétique lente. Mais dans le cas présent, vous avez tout ! Et croyez-moi, le risque est plus important d'avoir un UVCE¹⁰⁶ avec une fuite sur la pomperie qu'un gros stockage qui entre en boil over. Ce qu'il faut bien voir, c'est que pour la cinétique lente, on ne discute que de quelques scénarios. Or la carte des aléas de la raffinerie, c'est plus d'un millier de scénarios. Il ne faut pas oublier ça. Et croyez-moi, les UVCE, on en voit plus souvent que les boil over. Le boil over est quand même quelque chose de très... De très ponctuel.

Le deuxième argument présenté au préfet prend quant à lui le point de vue des habitants concernés par les mesures du PPRT, pour considérer qu'une décision favorable à l'industriel aurait aussi pour effet de réduire les possibilités de délaissement sur la frange d'habitat qui, bien que plus éloignée de la raffinerie, n'en reste pas moins exposée à des dangers graves pour la vie humaine. Cette zone serait alors déclassée en aléa M+, synonyme de travaux de renforcement du bâti, mais ne pourrait plus donner lieu à délaissement. Dans ces conditions, le choix de la cinétique lente induirait le passage d'une situation relativement juste, dans laquelle les habitants pourraient faire valoir leur droit au délaissement dans le cadre d'un financement collectif, à une situation beaucoup moins juste, où ces mêmes habitants auraient à financer par eux-mêmes (au moins en partie) les travaux de protection de leurs logements, en dehors de toute possibilité de prise en charge collective et sans garantie aucune qu'ils aient effectivement les moyens de le faire. L'inspecteur cité juste avant développe le raisonnement :

“ Si on prend la cinétique lente, vous n'aurez plus de délaissement possible pour laisser aux gens la possibilité de partir ou pas. On va donc passer du tout au rien. Alors que si on joue la cinétique rapide, on laissera une frange intermédiaire où les gens auront la possibilité, le choix de dire : « Je

¹⁰⁶ L'UVCE (unconfined vapour cloud explosion) est une explosion de gaz à l'air libre qui intervient suite à une fuite par exemple.

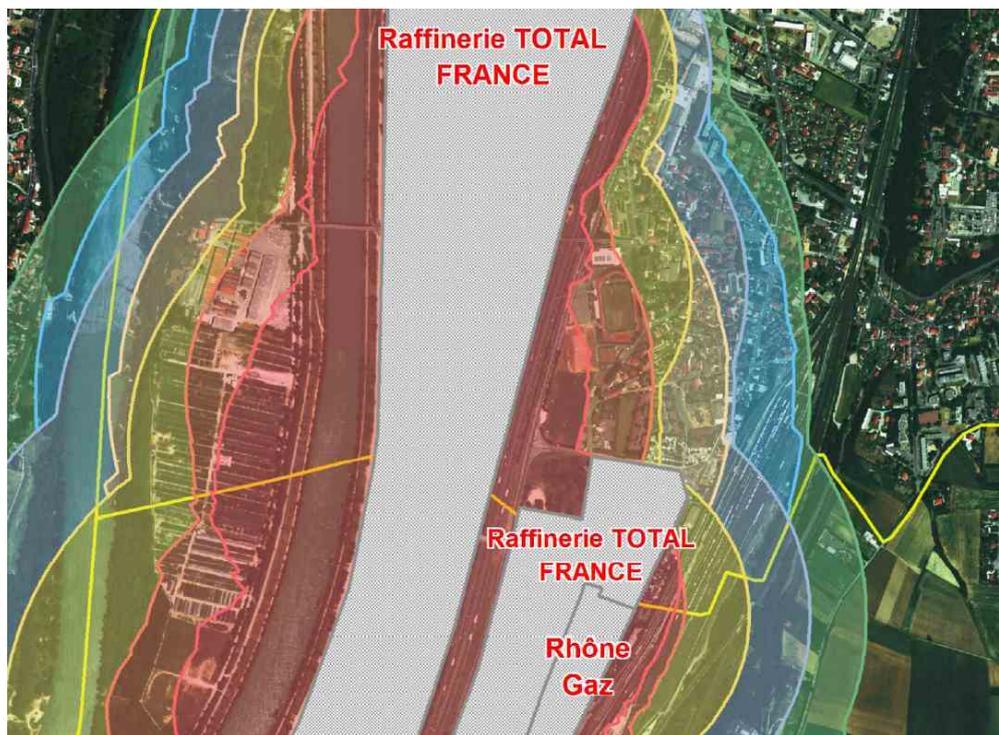


FIG. 2.3 – Les zones d'aléas TF+/TF, principal enjeu de l'arbitrage sur la cinétique des *boil over* (source : DREAL Rhône-Alpes)

reste » ou « Je ne reste pas ». [...] Imaginons qu'on prenne la cinétique lente. Qu'est-ce que ça veut dire ? Ça veut dire que les gens restent, mais qu'ils vont devoir renforcer leur habitation. Ils vont devoir faire tenir leur habitation avec un aléa M+. Qu'est-ce que ça va vouloir dire ? Eh bien, ça va vouloir dire (moi je prends les paris) qu'à tous les coups ils n'arriveront pas à renforcer le bâti dans la limite des 10% de la valeur des biens, de telle manière qu'il résiste à un aléa M+. Donc non seulement ce n'est plus TOTAL qui investit (ou pas tout seul)... Parce que l'expropriation et le délaissement c'est tripartite, alors que les travaux de protection sur le bâti c'est le crédit d'impôt à hauteur de 10% de la valeur vénale des habitations. Donc on passe de quelque chose qui est à la charge de la convention tripartite, à quelque chose qui est quasiment à la charge des particuliers. [...] Vous voyez bien que vous reportez le problème sur les gens. D'un problème qui est TOTAL et convention tripartite, vous faites un problème de particuliers. Et qui risque de ne pas être satisfaisant. Parce que même à hauteur de 10%, si ça se trouve, le constat sera que ça ne tient toujours pas. Et donc vous laisserez des gens ici en sachant pertinemment qu'ils sont toujours en danger.

Si ces arguments font clairement pencher la balance du côté de la cinétique rapide¹⁰⁷, le préfet entend aussi l'exploitant et les collectivités locales lui expliquer que le coût exorbitant des expropriations et délaissements pourrait être divisé par deux par le simple fait de s'aligner sur tous ces autres PPRT où les services de l'État ont opté pour la cinétique lente¹⁰⁸. Jouant pleinement son rôle d'ajusteur [Epstein 2000], il propose alors aux trois parties en présence une solution médiane qui préserve au mieux les intérêts de chacun. Présenté lors d'une réunion organisée à la mairie de Feyzin le 12 juillet 2011, cet arbitrage consiste à retenir la proposition de la DREAL (choix de la cinétique rapide et validation du zonage d'aléas de la figure 2.3), mais en fixant par avance une règle de traduction de ce zonage en mesures foncières qui limite fortement les expropriations possibles (de façon à satisfaire la demande conjointe de

¹⁰⁷ Comme l'atteste le compte rendu d'une réunion de mars 2011, qui indique que « le préfet ne remet pas en cause la cinétique rapide des *boil over* », qu'il en « a parfaitement compris la motivation » et qu'il partage l'idée que « l'impact en termes d'expropriation n'est pas négociable ».

¹⁰⁸ D'après une estimation faite à l'époque par les services de la ville de Feyzin, le premier cas de figure (cinétique rapide) conduirait à l'expropriation et au délaissement d'environ 120 logements (pour un coût d'environ 50 millions d'euros), contre un peu plus de 70 dans la situation où la cinétique lente serait retenue (pour un coût d'environ 25 millions d'euros).

l'exploitant et du maire de la commune). Élaborée en séance, cette règle prend la forme d'un trait (cf. figure 2.4) délimitant les secteurs qui devront être expropriés d'office (à gauche du trait) et ceux qui pourront être ouverts au délaissement (les parties des zones rouges et jaunes situées à droite du trait). Un représentant de la ville de Feyzin, témoin de la scène, raconte :

“ *Donc finalement, le préfet ne retient pas la cinétique lente. Mais le préfet dit... il a dit mardi dernier : « Je ne retiens pas la cinétique lente, mais en définitive je n'applique pas complètement les effets de la cinétique rapide ». Ce qui veut dire que... Concrètement, quand il est venu la semaine dernière, il a pris la carte des aléas, il a pris un stylo à 2 euros (pour régler un problème à 25 millions d'euros quand même) et il nous a fait un tracé du nouveau PPRT. Comme il l'a dit lui-même : « Avant on avait des zones d'aléas. Maintenant, je veux des zones d'urbanisme. Donc là, ça sera exproprié. Là, ça sera en délaissement ». En fait, il anticipe sur la suite et impose d'une certaine manière le contenu du règlement. Qui ne sera donc pas discuté. Ce n'est pas tellement dans l'esprit, mais bon...*

Ainsi formulé, l'arbitrage du préfet procède d'une double intention : il s'agit à la fois de produire un compromis pour éviter de braquer l'un ou l'autre des protagonistes (et risquer du même coup de compromettre définitivement l'élaboration du PPRT), tout en contraignant ces mêmes protagonistes à clore définitivement le débat sur les études de dangers et la réduction des aléas. Par cet acte d'autorité, le préfet entend donc produire une sorte d'effet cliquet qui empêche les parties en présence de revenir en arrière, les poussant au contraire à avancer vers la mise en règlement et l'approbation des PPRT (annoncée dans la presse pour 2012). Dans cette même optique, il invite les services instructeurs à lancer sans tarder les diagnostics de vulnérabilité et à programmer des réunions des POA pour chacun des trois PPRT afin de présenter aux parties associées les cartes d'aléas enfin stabilisées ainsi que les règles du jeu définies par la DDT pour passer de ces zonages aux mesures préventives prévues par la réglementation. Organisées en octobre et novembre 2011, les deux premières (POA des PPRT de Pierre-Bénite et de Saint-Fons) se déroulent exactement comme prévu : après une présentation des aléas stabilisés par la DREAL faisant l'inventaire des modifications apportées depuis 2008, la DDT fait un point sur les investigations complémentaires (en cours) puis expose la marche à suivre pour définir le contenu des mesures foncières, élaborer les règles d'urbanisation future et choisir les secteurs où des travaux de protection pourront être prescrits. Prévue un mois plus tard (début décembre), la réunion des POA du PPRT de Feyzin va en revanche prendre une toute autre tournure. Entre temps, un événement est en effet survenu qui permet à l'exploitant, avec l'aide de la commune, de rouvrir le dossier des aléas de la raffinerie que le préfet avait pourtant fermé cinq mois plus tôt lors de la réunion en mairie évoquée juste avant.

2.3 L'épreuve de la stabilisation des aléas de Feyzin

Réuni pour entériner l'arbitrage de juillet 2011, valider la carte des aléas découlant de cette décision et acter le passage à l'étape suivante de la procédure d'élaboration, le comité d'association du PPRT de Feyzin n'a finalement pas la possibilité d'exercer son pouvoir de sanction. La réunion est en effet l'occasion d'un rebondissement d'autant plus inattendu que l'intervention du préfet de région semblait avoir définitivement scellé la représentation de la situation à risques. Mais c'était sans compter sur un improbable concours de circonstances qui conduit les dirigeants de la raffinerie TOTAL à proposer, quelques heures avant la réunion des POA, une énième modification de l'étude de dangers du parc des stockages. Les services instructeurs, qui pensaient avoir définitivement refermé ce dossier, sont alors contraints de le rouvrir.

2.3.1 La réouverture contrainte de l'étude de dangers du parc des stockages de la raffinerie

L'ultime demande de TOTAL, qui porte toujours sur la qualification des *boil over* et la mesure de leurs effets, est le résultat d'une suite d'événements déclenchée par un des prestataires chargés de procéder aux études de vulnérabilité dans le voisinage de la raffinerie. Un responsable du service sécurité de l'établissement raconte :

“ *Dans le cadre des études de vulnérabilité qu'ils font faire, la DREAL et la DDT sont venues nous dire : « Sur un de vos bacs, le prestataire qui travaille pour nous a trouvé des distances d'effets très différentes des vôtres, très inférieures aux vôtres. Que se passe-t-il ? » Alors quand la DREAL pose une question, on regarde si on peut y répondre. Donc je regarde le bac. Le 363. Et effectivement, je me rends compte que c'est un bac pour lequel le calcul des distances d'effets a été fait sur la base de*

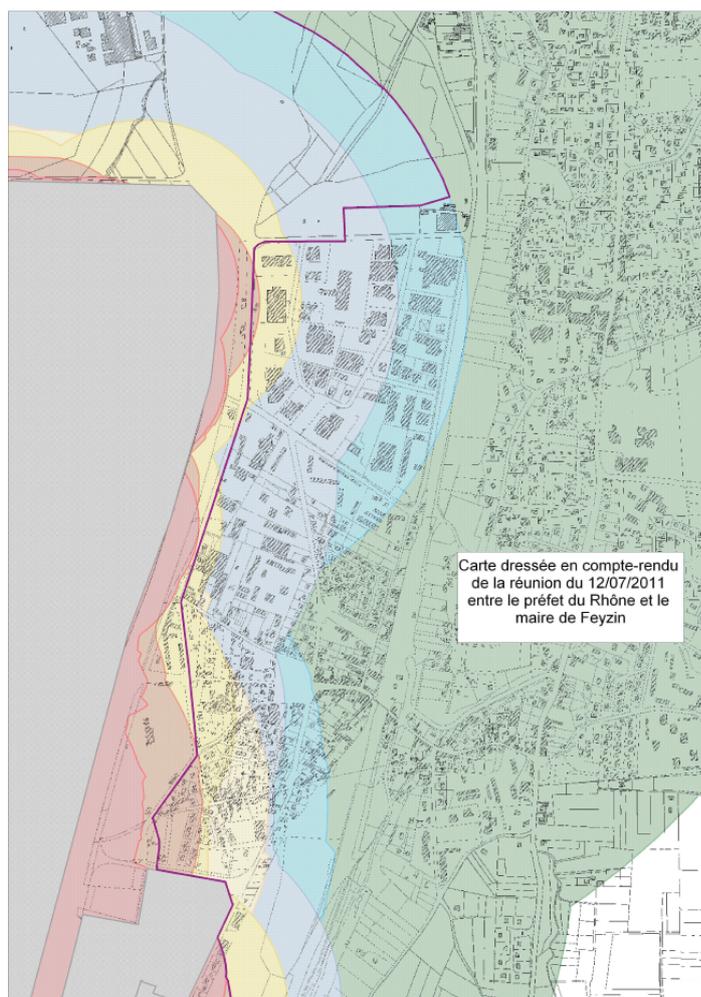


FIG. 2.4 – Le trait du préfet de région valant arbitrage sur la cinétique des boil over (source : DREAL Rhône-Alpes)

l'IT 89, un vieux code de calcul qu'on n'utilise plus aujourd'hui. Donc on comprend immédiatement le truc : si le prestataire a trouvé quelque chose de différent, c'est qu'il a utilisé le nouveau code de calcul. Du coup, on se dit que si de leur côté, ils font les études de vulnérabilité avec le dernier code de calcul, rien ne s'oppose à ce qu'on prenne nous aussi le nouveau code. Oméga 13, un truc fait par l'INERIS¹⁰⁹. Donc là-dessus, je relance le calcul avec le code d'aujourd'hui, qui tient compte du type de produit, et effectivement, on trouve des effets plus petits. Donc là, avec les collègues, on se dit : « OK, mais si on refait le calcul pour ce fameux bac 363 qui a quand même un impact important, on pourrait aussi le faire pour d'autres ». C'est là qu'on commence à se dire que ça pourrait donner quelque chose de différent pour le PPRT. Donc je sélectionne quatre bacs pour lesquels on peut prétendre, à notre sens, au boil over couche mince. Voilà. L'histoire, c'est ça. Donc ces quatre bacs, on les recalculé. Ça prend un peu de temps quand même. Et avec ces quatre bacs, plus le bac 363, je demande à refaire tourner Sigaléa¹¹⁰. Donc on fait retourner Sigaléa. Avec des phénomènes qu'on pense que la DREAL prend en compte parce que je n'ai pas forcément l'exhaustivité des phénomènes. Mais tout au moins, pour les phénomènes de boil over associés à ces cinq bacs-là, je fais prendre les nouvelles distances qu'on a calculées. Je fais recalculer la carte. Pour voir.

Lorsqu'elle survient, la demande de la DREAL rend subitement intéressantes des mises à jour qui auraient pu être faites lors de la révision de l'étude de dangers du parc des stockages en 2006, mais qui ne l'avaient pas été, simplement parce que les calculs correspondants sont compliqués, qu'ils coûtent de l'argent et qu'à l'époque ils n'étaient pas vraiment utiles à la stratégie de l'exploitant (dans la mesure où ce dernier comptait sur la cinétique lente pour exclure les *boil over* du champ du PPRT). L'intervention inopinée du prestataire agit donc comme une fenêtre d'opportunité qui, non seulement conduit l'exploitant à envisager la situation sous un nouveau jour, mais légitime une demande visant à modifier ces éléments de l'étude de dangers susceptibles d'agir sur les aléas. Comme le dit le responsable de la raffinerie cité juste avant, « s'ils font les études de vulnérabilité avec le dernier code de calcul, rien ne s'oppose à ce qu'on prenne nous aussi le nouveau code ». Suivant cette même logique, les dirigeants de la raffinerie sélectionnent alors quatre bacs voisins du 363 (cf. figure à suivre) pour lesquels ils pensent également pouvoir prétendre au *boil over* « en couche mince »¹¹¹, réévaluent les effets des phénomènes dangereux correspondants sur cette nouvelle base (en utilisant cette fois le code Oméga 13) et intègrent les résultats dans le logiciel de calcul des aléas.

Constatant une réduction significative des zonages, les responsables de la raffinerie décident finalement d'en rendre compte aux POA qui doivent justement acter le contenu de la carte d'aléas. Le responsable du service sécurité de l'établissement justifie cette démarche destinée à remettre en cause la validation à venir :

“ Deux jours avant la réunion des POA, j'ai ma carte. Je demande l'avis de mon patron, je demande l'avis de la direction générale qui m'autorise à y aller et la veille des POA, un peu à la hussarde, c'est vrai, je fais ma réponse à la DREAL. Je leur dis : « Vous aviez raison, on a effectivement des distances beaucoup plus petites sur ce bac-là. Et on sait pourquoi. C'est parce que le prestataire a fait le calcul avec le code d'aujourd'hui ». Et là, je leur annonce qu'on compte bien faire la même chose. Et j'en profite pour leur dire qu'il y a aussi quatre bacs qui peuvent prétendre, avec la circulaire de 2007, passer en boil over en couche mince, et que si on fait ça, ça diminue les aléas. Donc finalement, c'est ça qu'on propose. Et en plus, comme mon effet boil over est pris en compte, je demande que l'agrégation des BLEVE, que la DREAL avait finalement refusée au motif qu'il n'y avait pas d'enjeu dans une configuration boil over en cinétique rapide... Eh bien je demande qu'elle soit aussi prise en compte. Donc je demande boil over en couche mince sur mes quatre bacs et agrégation des BLEVE.

¹⁰⁹ Ce document de 2003 résulte de travaux réalisés conjointement par l'Ineris, TOTAL, l'UFIP et EDF dans le cadre du groupe de travail sectoriel consacré aux dépôts de liquides inflammables (DLI). Il est consultable dans une version actualisée (datée de 2010) sur le site Internet de l'Ineris : ineris.fr/centredoc/omega13-web-v2-2010.pdf (consultation du 8 février 2016).

¹¹⁰ Sigaléa est le logiciel utilisé par les services instructeurs pour transformer les données brutes de l'étude de dangers (les valeurs de gravité et de probabilité des phénomènes dangereux sélectionnés pour dimensionner le PPRT) en zonages d'aléas. Pour plus de détail, voir la page d'information mise à disposition par l'INERIS qui a développé cet outil cartographique : ineris.fr/dossiers-thematiques-ineris/522 (consultation du 8 février 2016).

¹¹¹ Cette nouvelle proposition est cependant conditionnée par un double engagement : d'une part, vérifier que les hydrocarbures stockés dans ces quatre bacs peuvent être assimilés à des produits commerciaux (ce qui nécessite une batterie de tests détaillés par la note Oméga 13) et qu'ils sont donc bien à l'origine de boil over en « couche mince » ; d'autre part, faire en sorte de les y maintenir à l'avenir, c'est-à-dire ne pas les remplacer par d'autres produits qui pourraient être associés à des *boil over* « classiques ».



FIG. 2.5 – Les cinq bacs recalculés par TOTAL fin 2011 (source : Google Earth)

Renouant avec la stratégie du déconfinement et de la politisation des échanges à laquelle ils avaient déjà recouru dans le débat sur la cinétique, les dirigeants de la raffinerie informent les représentants des collectivités locales de leur démarche en même temps qu'ils adressent à la DREAL le courrier détaillant leur nouvelle proposition de réduction des aléas¹¹². Comme l'explique le responsable du service sécurité précédemment cité, l'objectif est d'initier une discussion au cours de la réunion des POA dans le but d'inciter les services de l'État à prendre en considération une demande qui sera forcément malvenue de leur point de vue, dans la mesure où elle remet en cause plusieurs mois de travail et compromet le projet d'enclencher très vite la suite de la procédure. Comptant sur la mobilisation des élus locaux, l'exploitant espère ainsi créer un rapport de force susceptible de faire plier la secrétaire générale de préfecture (qui préside alors la réunion pour le compte du préfet de région) et la contraindre à accepter en séance d'instruire la demande de révision de l'étude de dangers. L'extrait à suivre du compte rendu d'observation de la réunion montre que si la discussion a lieu comme prévu, les services de l'État réussissent malgré tout à repousser l'assaut en re-technicisant la question politisée par l'exploitant :

« Prenant la parole juste après la présentation des aléas par la DREAL, un représentant du Grand Lyon (manifestement informé du courrier envoyé la veille par TOTAL) demande si les cartes qui viennent d'être montrées sont définitives ou s'il faut encore s'attendre à des changements. S'adressant à la personne de la DREAL qui vient de parler : « Qu'en est-il des investigations complémentaires et des bureaux d'études qui ne trouvent pas la même chose que vous ? »

En réponse, la représentante de la DREAL explique à l'assemblée que le bureau d'étude chargé des investigations complémentaires à Feyzin a effectivement relevé un problème d'appréciation par rapport à la mesure de certains aléas, concernant notamment les bacs situés en bordure de l'autoroute. Elle poursuit en indiquant que ce problème a fait l'objet de discussions avec TOTAL mais qu'aucune décision n'a été prise à ce sujet. Elle évoque également le courrier de l'exploitant reçu la veille de cette réunion détaillant une nouvelle proposition de réduction des aléas.

Un autre représentant de la DREAL complète l'intervention de sa collègue pour dire la nécessité, après déjà plusieurs années d'élaboration, de fixer une image des risques en présence : « On pourrait discuter à l'infini de la meilleure image à prendre pour faire le PPRT, mais à un moment donné,

¹¹² Envoyé cinq jours avant la réunion POA, ce courrier n'est réceptionné par le service instructeur que la veille de la réunion.

il faut bien s'arrêter». Convenant volontiers que l'image soumise aujourd'hui aux POA n'est pas parfaite, il milite cependant pour poursuivre avec celle-là et arrêter définitivement la carte des aléas qui a été présentée juste avant.

Le responsable du service sécurité de la raffinerie prend alors la parole pour justifier la démarche de TOTAL. En quelques minutes, il raconte comment lui et ses collègues sont arrivés à cette nouvelle proposition de réduction des aléas qui a fait l'objet du courrier reçu la veille par la DREAL. Au terme de cette explication, il précise que la réduction des aléas envisagée n'est pas seulement le fait d'un changement de règle de calcul : « Il faut bien comprendre, si on demande à passer du boil over classique au boil over en couche mince, c'est qu'on s'engage à spécialiser les quatre bacs en question, à ne pas faire de changement d'affectation à l'avenir. Ce qui est quand même une sacrée contrainte pour nous.. » Pour finir, il ajoute que son intention n'est pas de réduire à néant le travail réalisé jusqu'ici. Il pense toutefois qu'eu égard aux enjeux de ce PPRT, cette nouvelle proposition mérite d'être examinée de près.

Saisissant la balle au bond, la vice-présidente du Grand Lyon en charge des risques intervient pour dire son soutien à la proposition de l'exploitant : « Au nom des femmes et des hommes qui vivent dans ces zones, il me paraît important de prendre en compte cette nouvelle donne. Si ça peut éviter des expropriations, ça mérite d'être étudié. »

Poursuivant sur la même ligne, le maire de Feyzin dit bien comprendre la nécessité d'arrêter les analyses de risques à un moment donné, mais note en même temps que les effets sur la carte des aléas sont importants : « La loi a été votée en 2003. On est aujourd'hui en 2011. On n'est donc plus à trois mois près. Moi, je pense qu'on peut quand même se donner trois mois pour étudier cette hypothèse sérieusement. Parce qu'elle peut être source d'évolutions significatives. »

Embarrassée, la secrétaire générale de préfecture tente alors de mettre un terme à la discussion en proposant de ne pas conclure sur ce point maintenant : « Cette question est d'une grande technicité, elle va nécessiter des études et certainement des échanges avec le ministère. Il faut donc que les services y travaillent et dès que ce sera possible, on reprendra cette discussion avec le préfet [de région]. En attendant, je vous propose de continuer la réunion... »¹¹³.

Malmenés toute la séance, les services de l'État s'en sortent provisoirement en objectant qu'il leur est impossible de donner suite à la demande de TOTAL sans avoir pris le temps de l'examiner techniquement. Une rencontre avec les dirigeants de la raffinerie est alors organisée pour discuter de leurs motivations et des détails du dossier, puis un courrier leur est adressé le mois suivant pour leur signifier que leur proposition est finalement rejetée. Le responsable du service sécurité de l'établissement, déjà cité, commente cette décision et explique comment elle le conduit à se mettre d'accord avec le maire de Feyzin pour passer outre à cette réponse et relancer le débat dans le cadre du CLIC qui, nouvel hasard du calendrier, doit se réunir le lendemain :

“ Le 16 décembre, on a vu le directeur de la DREAL. Et le chef de l'unité territoriale. Pour expliquer ce qu'on avait écrit dans notre courrier. Bon. Ils nous ont écoutés. Je pense qu'ils nous ont compris. Et trois ou quatre semaines plus tard, le directeur nous écrit (donc la veille du CLIC) en nous disant qu'il n'est pas d'accord avec notre proposition. Le courrier n'est pas très clair et on ne comprend pas très bien pourquoi il n'est pas d'accord, sur quels arguments techniques il fonde son refus. On comprend surtout qu'il n'est pas d'accord avec la forme de notre intervention qui, c'est vrai, est à la hussarde et au dernier moment. Mais bon, pour nous, l'enjeu est important donc je dirais... Le but du jeu, c'est quand même d'avoir un PPRT avec des mesures de maîtrise de l'urbanisation existante et future qui correspondent à quelque chose de correct. Déménager x dizaines de familles, c'est quand même ça le sujet ! Ce n'est pas de savoir qui a raison sur la forme. La méthode n'est pas élégante, c'est vrai, mais l'enjeu a fait qu'on a finalement décidé d'y aller juste avant la POA. Et de la même manière, on décide d'y revenir pendant le CLIC qui a lieu le lendemain du jour où on reçoit le courrier de la DREAL.

Mieux préparé, ce deuxième assaut consiste non plus à créer un rapport de force avec les services de l'État (représentés dans l'espace du CLIC par la secrétaire générale de préfecture et les représentants des deux services instructeurs¹¹⁴), mais à obtenir de l'assemblée qu'elle se prononce sur une demande de tierce-expertise du maire de Feyzin.

¹¹³ Compte rendu d'observation de la réunion des POA du PPRT TOTAL et Rhône Gaz de Feyzin du 11 décembre 2011.

¹¹⁴ Notamment le chef de l'unité territoriale du Rhône (UT 69) de la DREAL et le responsable du service planification, aménagement et risques de la DDT du Rhône.

2.3.2 La tierce expertise très politique du CLIC de Feyzin

La stratégie élaborée conjointement par l'élu et l'exploitant consiste à faire en sorte que le comité, comme prévu par la réglementation, soit autorisé par ses membres à recourir à un bureau d'étude spécialisé pour juger de la recevabilité de la proposition de TOTAL. Interrogé à ce sujet, le maire de Feyzin raconte comment il s'y est pris pour inscrire ce vote à l'ordre du jour de la séance et finalement obtenir gain de cause :

« Passer par le CLIC, c'était le seul moyen d'avoir une expertise capable de trancher le débat. J'aurais pu, en tant que commune, dire : « J'ai deux informations contradictoires. Je ne sais pas qui croire, donc je fais une contre-expertise pour m'éclairer ». Bon, c'est toujours possible, mais il aurait fallu que je recrute un cabinet... et comment être sûr que l'État prenne en compte les résultats ? Et puis qui aurait payé ? Alors qu'il existe une possibilité réglementaire pour faire cette expertise dans le cadre du CLIC. Et dans ce cas, c'est l'État qui paye¹¹⁵. Et c'est ce qui s'est passé. Alors comment ça s'est passé ? En fait les choses se sont faites très très vite. Ce qui nous a aidé, c'est que le CLIC n'avait pas été convoqué comme il aurait dû l'être normalement. On ne m'avait pas consulté pour l'ordre du jour. Alors quand la secrétaire générale de préfecture est arrivée, je lui ai dit : « Écoutez madame, je suis désolé, mais normalement je cosigne les convocations. Là, je n'ai rien cosigné du tout ». [Rires] Elle commence à passer un savon à ses services : « Comment ! Le maire n'a pas cosigné ! Vous savez comment sont les préfets dans ces cas-là : « Monsieur le maire n'a pas été consulté ! » [Rires] Et là, je lui dis : « Puisque je n'ai pas été consulté, vous me permettez de mettre un autre point à l'ordre du jour ? » « Mais bien-sûr Monsieur le maire. » « Donc je vais demander l'avis du CLIC sur un projet de contre-expertise ». Pour moi, c'était la configuration idéale ! Je m'étais calé avec TOTAL et avec les élus des autres communes qui siègent au CLIC. Je savais que TOTAL était d'accord. Les autres élus étaient d'accord aussi évidemment. Donc je n'ai pas eu beaucoup de mal à mettre l'État en obligation de faire.

Extrait du compte rendu du CLIC de Feyzin du 13 janvier 2012¹¹⁶

La veille de la dernière réunion des personnes et organismes associés (POA), TOTAL a transmis un courrier à la DREAL, l'informant de nouveaux éléments pour les études de danger, qui viendraient probablement modifier certains éléments de la carte des aléas stabilisée en juin 2011. La DREAL a analysé les nouveaux éléments et conclu que les informations données relevaient de l'intention mais n'étaient pas suffisantes pour remettre en cause la carte des aléas, et donc, les travaux en cours sur le PPRT.

M. le maire de Feyzin a alors proposé de décaler le calendrier prévu, et de solliciter l'avis du CLIC sur la question d'une tierce expertise (effectuée par un bureau d'études) des compléments d'études de danger proposées par TOTAL.

[La secrétaire générale de préfecture] considère que tous les éléments de cette tierce expertise ne sont pas réunis (notamment financiers) pour que la décision du CLIC soit « éclairée ».

[Le chef de l'UT 69] ajoute que le calendrier proposé aux POA était bien engagé, et les diagnostics sont en cours. Il propose, afin que le CLIC puisse prendre une décision en toute conscience, que M. le Maire, aidé de l'AMO du Grand Lyon, réunisse les éléments nécessaires (coût, choix du prestataire, étendue de l'expertise) pour un prochain CLIC où la décision de faire cette expertise, ou pas, sera prise. À cette occasion, les principes d'élaboration des aléas du PPRT pourront être exposés de manière plus précise. Les services de l'Etat sont très attachés quoi qu'il en soit à ce que le PPRT puisse avancer et ne soit pas retardé par des études complémentaires successives.

[Un représentant des riverains] indique que le PPRT traîne en longueur, et que les riverains sont suspendus aux décisions du PPRT pour les travaux, les ventes de biens etc. Il demande l'organisation d'une réunion publique pour les informer.

[Le maire de Feyzin] rappelle que tous ont attendu très longtemps. Un délai supplémentaire serait cependant un gain important si ces études peuvent éviter des expropriations ou des travaux très coûteux.

[La secrétaire générale de préfecture] rappelle que la réunion publique aura lieu après que la décision soit prise de modifier ou non la carte des aléas. Dans un premier temps, elle demande l'avis du CLIC sur la proposition de M. [le chef de l'UT 69]. Sans abstention ni opposition, il est noté qu'une convocation signée conjointement par le maire et la préfecture, dans le délai le plus

¹¹⁵ L'article 4 du décret n° 2005-82 du 1er février 2005 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation prévoit en effet que « le comité peut faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises, par délibération approuvée à la majorité des membres présents ou représentés. »

court possible, invitera les membres du CLIC à une nouvelle réunion. D'ici là, M. [Le maire de Feyzin] préparera les éléments de la demande tierce expertise pour que le PPRT de Feyzin puisse reprendre son cours, dans le cadre et les échéances des PPRT du Rhône.

Sans question complémentaire, la séance est levée à 11h20.

Faute de précision sur le contenu exact de la tierce-expertise souhaitée par le maire de Feyzin, le vote est finalement reporté à une nouvelle réunion du CLIC (cf. encadré). La cause est toutefois entendue puisqu'au cours de la séance aucune opposition ne s'est manifestée pour faire barrage à la proposition d'arbitrer le différend entre TOTAL et la DREAL par un tiers-expert. Les agents des services de l'État sont donc contraints de se plier à la volonté de la majorité de l'assemblée délibérative du comité. En dépit de leurs réticences, ils devront donc soutenir ce projet qui, comme l'explique cet inspecteur de la DREAL, les met dans une situation pour le moins inconfortable :

“ Dans nos affaires, il y a des jeux en permanence. On le sait ! Mais là, on n'avait vraiment pas prévu. De se retrouver comme ça mis en porte-à-faux... Moi, je n'ai pas connaissance en France d'un autre cas où un CLIC se retrouve en position d'arbitrer entre la position de l'État et la position de l'exploitant. Pour nous, c'est vraiment très inconfortable. Parce que tout le monde n'a pas les mêmes enjeux. Ça pose quand même un sérieux problème que quelqu'un dise « Moi je mets en question l'évaluation de la DREAL et vous allez suivre ce que je veux ». Tout simplement parce que ce n'est pas lui qui signe le rapport au bout du compte ! Et qui, du coup, prend la responsabilité. Ce n'est pas parce que le CLIC a décidé qu'on retire des phénomènes du calcul des aléas, ou qu'on modifie leurs valeurs, que ça a une valeur légale. C'est un petit peu la difficulté de l'exercice. Le PPRT est partagé et les aléas ne le sont pas trop ! Donc ça nous engage malgré tout. On va devoir s'engager et porter une décision qui ne nous appartient pas. C'est pour ça qu'on n'est pas très à l'aise avec ce qui est proposé. Parce que ce qu'on a conclu en tant qu'inspecteur, ce n'est pas forcément ce que va dire le CLIC.

Comme le laisse entendre l'enquêté, la prise de pouvoir du CLIC est très mal vécue par les agents de l'État, notamment les inspecteurs de la DREAL chargés de l'instruction du PPRT. Surpris par la stratégie conjointe de l'exploitant et des élus locaux, ils quittent la réunion avec la sensation d'avoir été injustement mis en accusation par l'assemblée dans son ensemble. Contrariés par la tournure des événements, ils sont aussi découragés à l'idée de devoir rouvrir l'étude de dangers du parc des stockages et de casser ainsi la dynamique d'un processus d'élaboration qu'ils avaient péniblement relancé quelques mois plus tôt. Ainsi cette inspectrice de l'UT 69 :

“ On était en train de finaliser le travail préparatoire pour la suite ! Toute la partie urbanisation future était calée et on était prêt à lancer la démarche ! On avait eu un mal de chien à faire bouger les collectivités locales ! Tout le monde ! Parce que c'est lourd à faire bouger, il y a beaucoup d'acteurs. Beaucoup ! C'est la force du PPRT, mais aussi sa faiblesse : il y a tellement d'intervenants que c'est toujours extrêmement compliqué de remobiliser tout le monde, de trouver des dates pour faire les réunions, etc. Et puis même des choses qui paraissent acquises, on n'arrive pas à avoir des positions fermes et définitives. C'est difficile ! C'est très compliqué ! Du coup, là, on arrivait à quelque chose qui était prêt et bing, on sait qu'on en reprend pour minimum un an... Au final, on en a pris pour un an et demi !

Une fois la proposition votée¹¹⁷, près de quatorze mois seront en effet nécessaires pour écrire le cahier des charges de l'expertise, préparer l'appel d'offre, sélectionner un prestataire, réaliser l'étude, la restituer devant l'assemblée du CLIC, traduire la décision de ce dernier sur la carte des aléas et enfin, faire valider le nouveau zonage par les POA du PPRT de Feyzin.

¹¹⁶ Source : clicrhonealpes.com.

¹¹⁷ D'après le compte rendu de la réunion du 16 mars 2012, tous les membres de l'assemblée ont soutenu la demande du maire de Feyzin, excepté les représentants du collège « administrations » qui, se considérant « juges et parties », se sont abstenus.

2.3.3 La reprise en main technique du dossier

Choisi pour réaliser l'expertise, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) se met au travail début octobre 2012. Après avoir récupéré tous les documents nécessaires à son analyse, procédé à une visite approfondie des installations et longuement échangé avec l'exploitant, l'expert fait une première restitution de ses travaux au comité de suivi du CLIC¹¹⁸ le 27 novembre 2012. Chargé plus particulièrement d'évaluer la proposition de TOTAL dans ses deux dimensions (agrégation des BLEVE et possibilité de considérer les quatre bacs sélectionnés par l'exploitant comme générateurs de *boil over* « en couche mince »)¹¹⁹, l'expert envisage alors conclure négativement sur le premier point et positivement sur le second. Un agent de la DREAL ayant assisté à ce comité de suivi explique cette prise de position :

“ L'expertise était suivie dans le format du CLIC, un représentant par collègue. À la première restitution, l'IRSN a plutôt dit « non » sur l'agrégation des BLEVE au motif qu'ils avaient trouvé encore d'autres raisons qu'on n'avait pas mises en exergue. Du coup, TOTAL a repris ces éléments et a ajouté des mesures de maîtrise des risques, dont certaines étaient déjà en discussions, y compris au niveau ministériel. TOTAL a généralisé ces mesures pour l'ensemble de ses sphères GPL. Donc l'IRSN, sur la base de ces propositions, s'est déclarée favorable car ça faisait baisser les probabilités et donc ça devenait acceptable.

Moins d'une semaine après cette première réunion de restitution, l'exploitant avait déjà repris contact avec l'expert pour lui proposer une série de mesures techniques et organisationnelles susceptibles d'abaisser la probabilité d'occurrence des BLEVE et rendre possible leur agrégation deux par deux : mise en place de joints soudés sur les premières brides situées en partie basse des sphères ; fermeture automatique des clapets au remplissage et au soutirage des sphères sur sollicitation des détecteurs de flamme ; interdiction de circuler dans les zones atteintes par le nuage de GPL en cas de fuite et réduction au minimum de la présence de personnel au pied des sphères ; suivi et maintenance rigoureux des équipements constituant les mesures de maîtrise des risques ; et enfin, installation de dispositifs permettant de détecter une fuite enflammée de gaz ou de liquide en haut des sphères et de déclencher automatiquement leur arrosage¹²⁰. Jugées valides, ces nouvelles mesures conduisent donc l'expert (et le CLIC avec lui) à accepter la proposition de TOTAL et à proposer dans la foulée que la carte des aléas soit révisée en conséquence. Prenant acte de ce double avis, les services instructeurs s'engagent alors à traduire ces conclusions dans le cadre du PPRT. Ce qu'indique le chef de l'UT 69 de la DREAL lors de la réunion du CLIC de Feyzin du 22 février 2013 :

“ M. [le chef de l'UT 69] indique que le préfet s'était engagé vis-à-vis du Maire à ce que si de nouveaux résultats arrivaient, ils soient examinés pour l'élaboration des PPRT. Ces éléments sont nouveaux et les conséquences qui s'ensuivent doivent être analysées : les conclusions renvoient l'exploitant à des mesures de maîtrise des risques qu'il va falloir acter par voie d'arrêté préfectoral ; une carte d'aléa correspondante sera réalisée pour mai 2013. Cela permettra de poursuivre la stratégie sur l'urbanisation et d'identifier les mesures foncières ou de renforcement du bâti qui peuvent en découler¹²¹.

L'avis du CLIC rendu en février 2013 n'agit donc pas instantanément sur la carte des aléas. Avant cela, il faut que l'engagement de l'exploitant soit formalisé dans un arrêté préfectoral

¹¹⁸ Constitué lors de la réunion du 16 mars 2012, ce comité de suivi est composé d'un représentant de chaque collègue, soit : le maire de Feyzin, le directeur HSE de la raffinerie TOTAL, le chef de l'UT 69 de la DREAL, un riverain de la raffinerie par ailleurs représentant du CLIC aux POA et enfin, un syndicaliste CFDT de la raffinerie.

¹¹⁹ D'après le cahier des charges de l'expertise, le prestataire est attendu sur quatre points : 1) « clarifier ce qui fonde les écarts de calculs et donc d'effets apparus entre les méthodes utilisées par TOTAL et celles utilisées par Véritas pour le phénomène de *boil over* du bac TFX 363 » ; 2) « se positionner, [...] sur la base des études communiquées par TOTAL et des rapports et courriers de la DREAL, sur le caractère acceptable ou non en l'état du scénario d'agrégation de BLEVE présenté et du scénario de *boil over* en couche mince présenté pour les quatre bacs considérés » ; 3) « vérifier les hypothèses formulées par TOTAL et la DREAL jusqu'à présent » en se fondant « sur la réglementation et les méthodes de calculs validées par le MEDDTL » ; 4) « apporter un éclairage au CLIC afin qu'il puisse se forger un avis circonstancié sur les propositions émises par TOTAL, les réponses de la DREAL, les points litigieux, ses conclusions et propositions » (source : clicrhonealpes.com, consultation du 17 octobre 2015).

¹²⁰ D'après le compte rendu de la réunion du CLIC de Feyzin du 22 février 2013 au cours de laquelle l'expertise de l'IRSN a été restituée dans sa version finalisée (source : clicrhonealpes.com, consultation du 17 octobre 2015).

¹²¹ Compte rendu de la réunion du CLIC de Feyzin du 22 février 2013. En ligne sur le site clicrhonealpes.com (consultation du 17 octobre 2015).

(de façon à lui donner une valeur juridique et faire en sorte qu'il soit opposable). Des échanges complémentaires sont donc prévus pour calibrer précisément les mesures de maîtrise des risques proposées dans le cadre de l'expertise, définir un calendrier de mise en œuvre et clarifier les modalités de financement¹²². Les agents de la DREAL font également porter ces discussions sur les bacs correspondants aux *boil over* « en couche mince », pour faire en sorte que l'exploitant s'engage à réaliser tous les tests nécessaires et calibrer les produits, non pas seulement sur les quatre entités sélectionnées dans sa proposition, mais sur tous les stockages de son parc. Les services instructeurs obtiennent ainsi un ensemble d'engagements qui, de leur point de vue, rend possible la réduction des aléas préconisée par l'IRSN. Ainsi cet inspecteur qui considère s'y retrouver au bout du compte :

“ On retombe sur nos pattes parce que TOTAL a accepté de faire des choses qu'ils avaient toujours refusées de faire ! Ces histoires-là étaient vieilles ! Les demandes étaient vieilles ! J'ai trouvé des comptes rendus de 2008 où TOTAL disait : « Je ne ferai pas d'essais. Je vous propose de considérer ces phénomènes comme des *boil over* en couche mince, mais je ne vous fournirai que du calcul pour le justifier ». On avait déjà demandé ces mesures, mais elles n'avaient pas été faites ! Il aura fallu passer par cette tierce-expertise pour y arriver. Car si l'IRSN avait dit non, TOTAL aurait perdu la face. Pour un groupe comme TOTAL, c'est embêtant... C'est pour ça qu'ils ont finalement consenti à mettre toutes ces mesures de maîtrise des risques. Ce qui nous va bien au bout du compte. Parce qu'ils mettent des mesures qu'ils n'avaient jamais voulu mettre avant. Ils font les essais qu'ils n'ont jamais voulu faire. Après, on retiendra sûrement de cette affaire que c'est l'État qui avait tort parce que l'expert a donné raison à l'exploitant. Bon, ben tant pis ! L'important, c'est qu'on a ce qu'on voulait ! De part et d'autre, on s'y retrouve.

Si l'exploitant s'y retrouve aussi de son côté, c'est que l'opération représente pour lui un gain de trois à six millions d'euros (soit six à huit millions de contribution au financement des mesures foncières économisés contre deux à trois millions de mesures complémentaires de réduction des risques à la source budgétées sur les cinq années à venir). Pour le reste, les dirigeants de la raffinerie et leurs *alter ego* des directions centrales du groupe ont plutôt tendance à considérer que les mesures qui seront finalement mises en œuvre ne sont pas loin de confiner au déraisonnable. Ainsi ce responsable de la direction de la sécurité industrielle :

“ On arrive à des mesures qui sont à faire, suite à la dernière vague, l'expertise IRSN et tout ça, qui commencent à toucher le déraisonnable. On va dévier l'allée centrale de la raffinerie pour la passer près de l'autoroute. Donc tout refaire l'aspect route en interne au site, pour diminuer, selon l'IRSN, un peu la probabilité d'inflammation en cas de fuite. Rien que ce seul point, j'ai tendance à penser qu'on touche au déraisonnable. Allez voir à quoi ressemble l'allée centrale qui est une voie de circulation qui permet de passer les engins ! Ben il faut tout refaire de l'autre côté, en changeant bien sûr toutes les canalisations qui sont sur le bord, qui ne permettent pas de passer. Pareil, des mesures techniques comme « je soude les joints » qui paraissent sympathiques a priori, mais... C'est clair qu'en faisant des choses comme ça, on est vu comme des martiens au sein de la profession. Même en interne au groupe !

Trois ans pile après la réunion des POA de Feyzin où les acteurs du PPRT avaient collectivement reconnu la nécessité de réduire les aléas, le même comité d'association se réunit enfin pour entériner le nouveau zonage et acter les modifications finalement permises par l'expertise de l'IRSN (cf. figure 2.6). Comme espéré, les principales évolutions concernent le secteur densément urbanisé des Razes où les zones synonymes d'expropriations et de délaissements (en rouge et jaune sur les cartes) ont notablement rétréci. Au final, seuls 64 logements restent potentiellement visés par ces mesures foncières (pour un coût estimé à 20 millions d'euros) : 5 sont situés sur l'île de la Chèvre à l'ouest de la raffinerie, 6 autres sont disséminés le long du chemin départemental qui borde l'autoroute et les 47 restants font partie du lotissement des Mariniers, à proximité du stade de la commune et juste en face les bacs sur lesquels ont porté l'essentiel des discussions entre la DREAL et l'exploitant.

Prescrits début 2009, les PPRT de la vallée de la chimie passent donc un nouveau cap avec la validation définitive des aléas de Feyzin aux POA de mai 2013. Principal produit de sortie d'un

¹²² Sur ce dernier point, il s'agit notamment de savoir si les propositions qui justifient la réduction des aléas sont considérées comme des mesures complémentaires de réduction des risques à la source (auquel cas elles seront intégralement financées par l'exploitant) ou comme des mesures supplémentaires pouvant faire l'objet d'un financement tripartite.

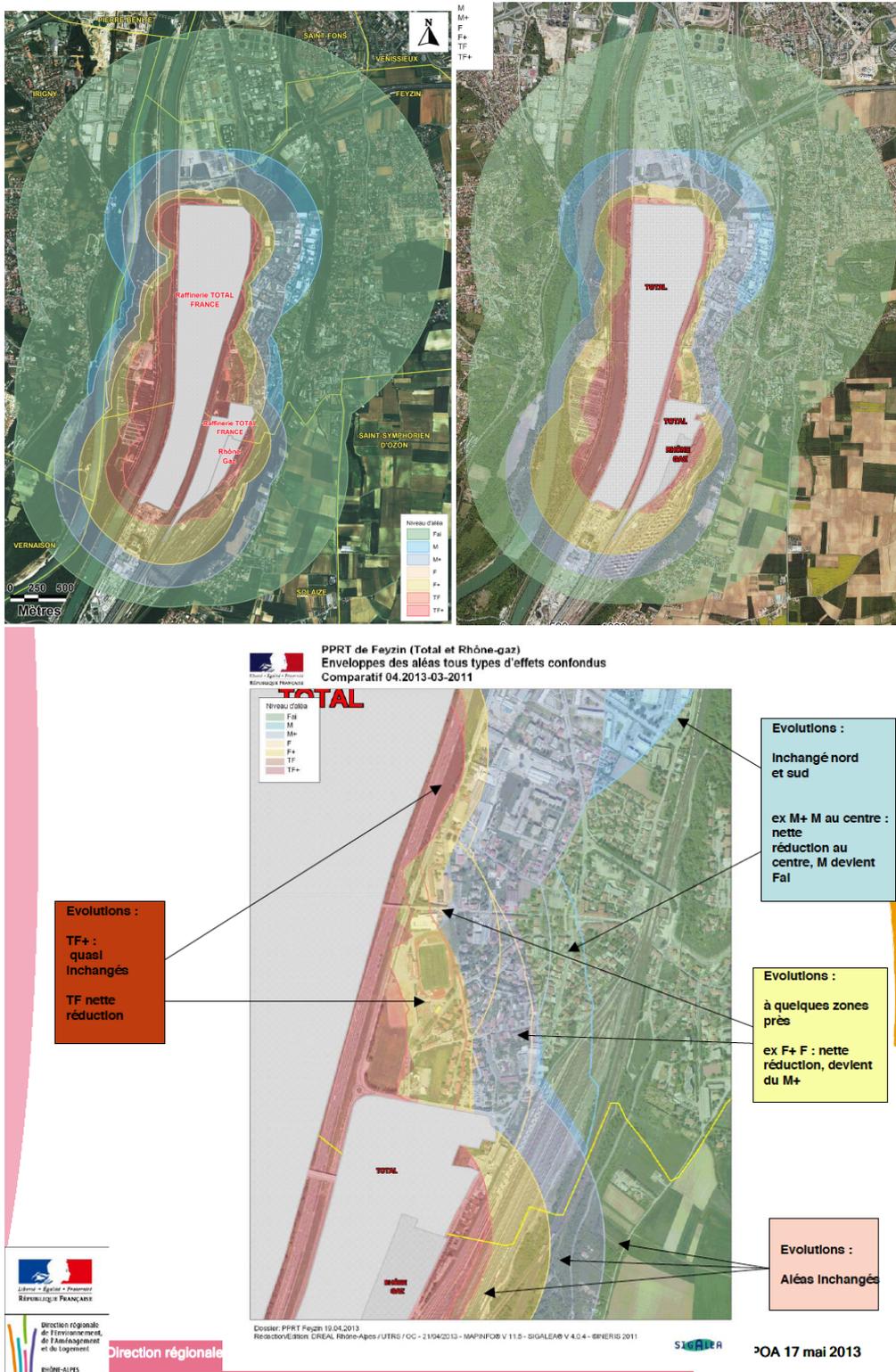


FIG. 2.6 – Les évolutions entre les aléas affichés en 2011 et 2013 (source : DREAL Rhône-Alpes)

processus riche en rebondissements, cette dernière pièce du puzzle parachève cette « image » de la situation à risques que les services instructeurs cherchent à fixer avant de passer aux étapes suivantes de la procédure. La démarche PPRT est ainsi faite qu'un zonage des aléas stable (c'est-à-dire accepté dans ses conséquences possibles par l'ensemble des parties prenantes) est un prérequis indispensable à la finalisation de la séquence d'étude et au lancement des discussions sur la délimitation et le contenu des mesures de prévention. Quatre années auront donc été nécessaires pour obtenir ce résultat. Car si dans la foulée du travail de caractérisation des enjeux, tous les acteurs de la prévention s'accordent sur la nécessité de réduire les aléas pour aller vers des PPRT plus supportables socialement et plus en phase avec le projet de développement de la vallée de la chimie, les intérêts particuliers continuent de prévaloir lorsqu'il s'agit de définir les mesures de maîtrise des risques permettant d'atteindre cet objectif partagé. Tandis que les exploitants pensent avant tout cet objectif de réduction des aléas dans une logique de minimisation des coûts et de rentabilité économique, on a vu que les services de l'État l'envisagent plutôt comme un moyen de renforcer la sécurité des installations les plus dangereuses d'une part, de limiter l'exposition des populations riveraines d'autre part. Quant aux représentants des collectivités locales qui prennent part à ces discussions techniques, ils visent surtout la défense des entreprises riveraines menacées d'expropriation et la préservation du cadre de vie des quartiers situés à proximité des usines. Divergents dans leurs principes, ces intérêts sont plus ou moins facilement conciliables selon les situations. Dans le cas de Pierre-Bénite par exemple, les acteurs concernés ne s'opposent pas très longtemps avant de trouver un terrain d'entente. Dans le cas de Feyzin en revanche, le compromis est beaucoup plus difficile à trouver. Il faut d'abord un arbitrage du préfet, puis la médiation d'une autorité experte extérieure, pour qu'une solution consensuelle se dessine enfin. Contestés sur leur propre terrain de l'évaluation des risques, les services de l'État ont alors beaucoup de mal à s'imposer pour mettre fin au chantier de révision des études de dangers que les exploitants sont tentés de relancer dès qu'une opportunité de gain financier se présente. Ils ne sont pourtant pas au bout de leur peine car, comme on va le constater maintenant, les compromis patiemment élaborés au cours de cette seconde séquence ne vont pas tous résister à la mise en règlement du PPRT.

L'ajustement du PPRT au projet directeur ou comment concilier réduction de la vulnérabilité et développement économique

Dans les deux premières parties, on a vu comment le PPRT conduit les acteurs locaux de la prévention des risques industriels à renouveler leurs façons de travailler ensemble, puis comment il fixe le sens de leur action en les incitant coûte que coûte à la réduction des aléas avant de passer aux étapes suivantes de la procédure d'élaboration. Cette troisième et dernière partie, consacrée à la mise en forme des règlements, montre enfin comment ce même PPRT contribue à redéfinir les finalités de la prévention des risques industriels, c'est-à-dire la nature des problèmes que cette politique publique s'attache à résoudre. Avant l'avènement de ce nouvel instrument, l'enjeu de la maîtrise de l'urbanisation était en effet de rendre les établissements à l'origine des risques les moins dangereux possibles vis-à-vis de leur voisinage, notamment par des mesures visant à limiter l'urbanisation dans leur environnement immédiat. Avec le PPRT, cet enjeu se renverse puisque les actions prescrites se préoccupent surtout de rendre le voisinage le moins vulnérable possible vis-à-vis des risques présentés par les établissements industriels. C'est le sens même des mesures foncières qui, une fois les aléas stabilisés, conduisent à exproprier et/ou proposer au délaissement les secteurs urbanisés les plus exposés. C'est également le but des mesures de renforcement du bâti et de toutes les règles destinées à limiter la fréquentation des espaces publics et lieux de rassemblement situés dans le périmètre d'exposition aux risques. Dans le cadre du PPRT, la prévention ne se définit donc plus (ou plus seulement) en fonction de critères liés aux établissements à l'origine des risques, mais bien de contraintes formulées par le territoire réceptacle des mesures prescrites.

S'agissant des trois PPRT de la vallée de la chimie, une de ces contraintes pèse plus particulièrement sur la définition des mesures de réduction de la vulnérabilité et l'écriture des règlements correspondants. Il s'agit du projet directeur que la démarche de prévention a fait naître et avec laquelle elle doit désormais s'ajuster pour ne pas compromettre la réalisation des actions de développement et de régénération urbaine que toutes les parties en présence, y compris les représentants de l'État, se sont engagées à soutenir durant la séquence précédente. Car en dépit de cette perspective plutôt consensuelle, des conflits perdurent sur la façon de concilier dans le détail de chaque mesure les objectifs potentiellement contradictoires de la sécurité d'un côté (vider de leurs occupants les secteurs les plus exposés, ne permettre aucun apport nouveau de populations et d'usages dans certaines limites, etc.), du développement économique et urbain de l'autre (créer des possibilités d'implantation d'activités nouvelles, assurer la continuité de vie des quartiers et permettre le renouvellement de l'existant). C'est ce que nous souhaitons montrer dans ce troisième chapitre consacré à la finalisation des trois PPRT de la vallée de la chimie (qui ne feront plus qu'un seul à partir de juillet 2015). Dans un premier temps, on s'intéressera à l'élaboration de ce que le guide méthodologique identifie comme la « stratégie du PPRT » (*cf.* encadré à suivre) pour montrer que si ces conflits opposent classiquement les services instructeurs aux collectivités locales et exploitants coalisés, il ne s'agit pas pour ces derniers de remettre en cause la prévention et les contraintes associées, mais plutôt de laisser aux premiers le soin de fixer les limites à ne pas dépasser en cherchant constamment à les repousser. Dans un deuxième temps, on suivra les discussions relatives aux mesures de réduction de la vulnérabilité (notamment les travaux de renforcement du bâti

existant) pour constater que si les enjeux financiers restent prégnants, les services instructeurs disposent de multiples ressources pour imposer leur point de vue en dernière instance et préserver l'esprit du PPRT dans les décisions finales. Enfin, dans un troisième temps, on s'immergera dans le travail d'écriture fine du règlement pour rendre compte de la façon dont les services instructeurs et leurs interlocuteurs des collectivités locales s'y prennent pour concilier l'inconciliable, c'est-à-dire mettre en forme des dispositions qui permettent en même temps d'atteindre les objectifs de non-densification du PPRT et les objectifs de régénération urbaine et industrielle du projet directeur.

Extrait du guide méthodologique PPRT

Extrait consacré aux « éléments de référence pour la stratégie du PPRT »

La typologie de la carte réglementaire des PPRT (quatre niveaux de réglementation différente, de rouge à bleu, foncé à clair) a été construite afin de proposer un zonage progressif autour des installations AS, proportionné aux risques et tenant compte à la fois des niveaux d'aléas impactant le territoire et des enjeux présents ou futurs.

Cette double lecture « aléas/enjeux » doit permettre une articulation entre la nécessité de créer la servitude liée aux risques technologiques et la volonté de poursuivre des projets de développement local compatibles. Si le niveau d'aléa encadre le zonage et impose un minimum de réglementation sur une partie du territoire, les enjeux présents, les perspectives ou projets de la commune ou le PLU peuvent permettre d'adapter le contenu de la réglementation de chaque zone ou secteur, et peuvent même rendre la réglementation plus contraignante sur une partie de ce territoire.

Par exemple, lorsqu'une large partie du périmètre d'exposition aux risques est proposée en bleu foncé (autorisation avec prescription), il peut être envisageable de ne pas laisser une telle zone s'urbaniser car cela impliquerait une augmentation de la population exposée. Ainsi, en fonction des projets d'urbanisme de la commune et du fonctionnement du territoire, il est possible d'ouvrir plutôt l'une ou l'autre partie de cette large zone bleue à une urbanisation contrôlée, et de restreindre le développement sur les parcelles restantes. Il peut également être proposé de développer des activités économiques n'accueillant pas de public et à faible nombre de salariés.

Dans tous les cas, il convient de ne pas proposer systématiquement une interdiction totale (à l'exception évidemment des zones soumises aux niveaux d'aléas les plus forts) mais de proposer des alternatives de développement au sein du périmètre réglementé en considérant aussi les zones hors périmètre.

3.1 Le calage incomplet de la stratégie maîtrise de l'urbanisation future

Cadrée de façon précise par le guide méthodologique, la mise en règlement du PPRT doit s'effectuer sur quatre volets principaux¹²³. Le premier correspond à la maîtrise de l'urbanisation future et consiste à délimiter, dans le périmètre d'exposition aux risques (PER), des zones rouges dans lesquelles les constructions et les aménagements nouveaux seront interdits et des zones bleues dans lesquelles l'urbanisation et le renouvellement de l'existant seront autorisés sous condition. Le second porte sur le foncier existant et vise à déterminer les secteurs d'expropriation et de délaissement dans les zones d'aléas les plus élevés (TF+ à F). Le troisième concerne les mesures physiques de renforcement du bâti existant qui, selon les niveaux d'aléas et les types d'effets (toxique, thermique et surpression), peuvent être soit prescrites (c'est-à-dire rendues obligatoires), soit recommandées (c'est-à-dire que leur exécution est laissée à l'appréciation des propriétaires des logements). Enfin, le quatrième volet vise à réglementer les usages permanents ou réguliers liés aux équipements, espaces, transports et infrastructures inclus dans le périmètre d'exposition aux risques. Formant un chantier immense, ces quatre dossiers ne sont pas ouverts simultanément. Au contraire, les services instructeurs choisissent de bien les séparer et de les traiter l'un après l'autre pour éviter de s'éparpiller sur plusieurs fronts en même temps. La priorité est alors donnée à la maîtrise de l'urbanisation future qui, contrairement aux mesures foncières (expropriation et délaissement) et aux mesures de réduction de la vulnérabilité (renforcement du bâti), ne nécessite pas d'attendre les résultats des investigations complémentaires.

¹²³ Les modalités d'écriture du règlement sont décrites dans le point 5 du guide intitulé « Séquence d'élaboration du projet de PPRT » (p. 103-120).

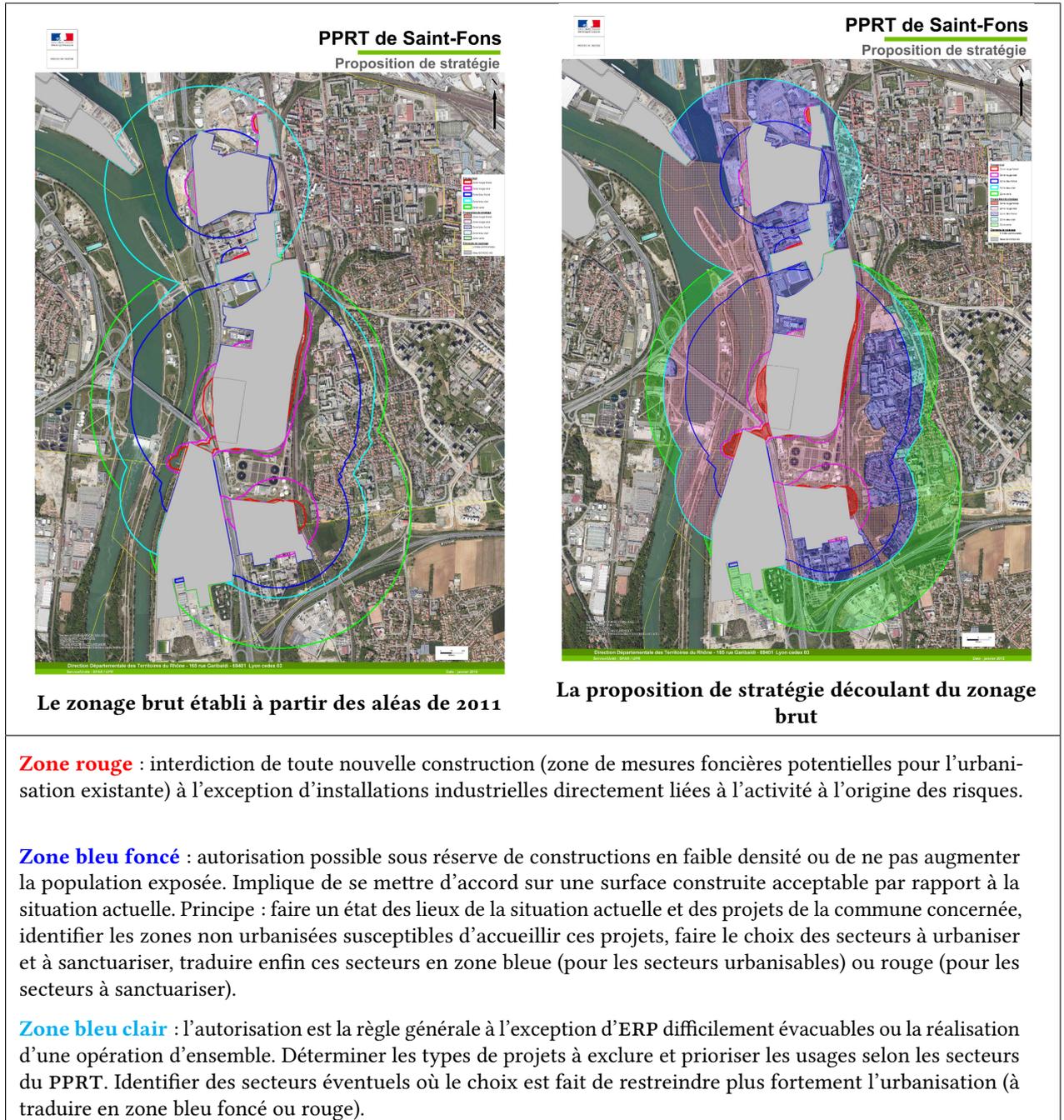


FIG. 3.1 – La proposition initiale de stratégie « maîtrise de l'urbanisation future » du PPRT de Saint-Fons (source : DDT du Rhône)

3.1.1 L'élaboration d'une stratégie adaptée au projet directeur

Le dossier « maîtrise de l'urbanisation future » est ouvert par la DDT au moment où la DREAL finalise les cartes d'aléas qu'elle prévoit de présenter aux réunions des POA de fin 2011 (cf. § 2.2). Telle que définie par la réglementation, la tâche consiste à transformer ces aléas, figurés sous forme de « zonage brut », en zones rouges et bleues qui, selon leur couleur et leur teinte (foncé ou clair), réglementeront plus ou moins strictement l'usage des sols et les constructions nouvelles une fois le PPRT approuvé (cf. figure précédente). Le guide méthodologique indique cependant que cette transformation ne doit pas se faire de façon mécanique, mais en conciliation avec le contexte local et les projets de développement portés par les collectivités concernées. Ainsi une zone bleue qui n'a pas vocation à s'urbaniser dans le futur, parce qu'elle recouvre une emprise fluviale ou autoroutière, un espace agricole ou un versant de colline protégé au titre des espaces naturels, peut-elle être « rougie » dans le cadre de cette « stratégie¹²⁴ ». De même, une zone apparaissant en bleu clair au zonage brut peut-elle être foncée pour orienter l'urbanisation future vers des secteurs moins exposés et/ou mieux situés du point de vue de la composition urbaine d'ensemble et des perspectives de développement tracées par les acteurs locaux (cf. encadré à la page 62).

Déjà bien esquissées par le projet directeur qui se définit au même moment (cf. § 2.2), les possibilités de développement que la DDT doit prendre en considération pour élaborer sa proposition de stratégie portent à la fois sur les secteurs résidentiels et industriels. D'un bout à l'autre du linéaire, l'objectif est en effet de revitaliser les pôles urbains (par des opérations de rénovation et de réhabilitation urbaine notamment) tout en favorisant l'essor des activités existantes et l'accueil d'entreprises nouvelles, en particulier dans les domaines de la chimie, de l'énergie et de l'environnement. Du côté des services de l'État, l'exercice de la stratégie consiste donc à faire une proposition de zonage qui accorde les enjeux de non-densification du PPRT (liés aux zones rouge et bleu foncé exposées aux aléas les plus forts) avec ces perspectives de régénération qui concernent les mêmes zones, c'est-à-dire les délaissés industriels situés à proximité immédiate des sites à l'origine des risques (figurant en rouge et bleu foncé au zonage brut) et les quartiers résidentiels les plus proches des usines (également en bleu foncé). Autrement dit, il s'agit de faire converger deux dynamiques potentiellement contraires en autorisant du développement économique et des projets de rénovation urbaine là où la réglementation impose précisément de ne rien toucher et/ou de ne pas augmenter le nombre de personnes exposées.

Pour les agents de l'État, la seule façon de résoudre cette « quadrature du cercle » est d'aménager la règle pour l'adapter aux spécificités du contexte dans lequel elle est censée s'appliquer. Pour concilier l'inconciliable, ils sont contraints d'élaborer ce que Pierre Lascoumes appelle des normes secondaires d'application [Lascoumes 1990b], c'est-à-dire des modalités d'action faisant référence à la trame générale définie par la réglementation (tout interdire dans le rouge, ne pas densifier dans le bleu), mais s'inscrivant dans un cadre localisé soumis à ses propres contraintes (ici la nécessité de ne pas empêcher le projet de régénération de la vallée de la chimie). Conçu par les agents de la DDT en concertation avec leurs collègues de la DREAL, puis validé par le préfet de région, cet arrangement repose concrètement sur deux principes combinés. Le premier consiste à assouplir la contrainte sur les espaces cibles du projet directeur, en créant d'une part un régime d'exception dans les zones apparaissant en rouge au zonage brut (pour rendre possible l'extension des activités à l'origine des risques), en permettant d'autre part une densification sélective dans celles figurant en bleu foncé. Quant au second principe, il vise à compenser l'assouplissement consenti dans ces zones par un durcissement de la contrainte en bleu clair. Comme l'explique ce représentant de l'État, l'idée est de ne pas complètement bloquer le développement en rouge et bleu foncé, mais d'équilibrer les ajouts possibles de population par une extension des restrictions à l'ensemble des zones figurant en bleu clair au zonage brut :

“ Le raisonnement de départ, c'est : on est raisonnable, on permet aux exploitants de s'étendre dans le rouge et on ne bloque pas le bleu foncé. On ne bloque pas le bleu foncé, mais par contre on remonte le niveau du bleu clair pour faire quelque chose d'un peu homogène. Remonter le niveau du bleu clair, ça nous permet de ne pas trop déroger avec les histoires de non-densification. L'idée était de dire :

¹²⁴ Identifiée par la réglementation comme une étape à part entière de l'élaboration du PPRT, la « stratégie » est cette opération de transformation du zonage brut qui, selon le guide méthodologique, doit « conduire, avec les personnes et organismes associés, à la mise en forme partagée des principes de zonage et à l'identification des alternatives et solutions possibles en matière de maîtrise de l'urbanisation » (p. 88).

on va faire de la non-densification sélective sur le bleu foncé et sur le bleu clair, on va mettre un niveau de contrainte un peu supérieur pour vraiment limiter les possibilités d'urbanisation, éviter des implantations qui amèneraient beaucoup de monde... C'était l'idée. Ça cadrerait bien avec la directive du préfet qui était de dire : « Cette zone est industrielle, on la laisse aux industriels ». Donc plutôt que de rester dans la théorie en écrivant « La zone bleue c'est non-densification et pas plus de tant de personnes », on s'est dit qu'on allait faire du qualitatif en type d'activités, en indiquant précisément ce qu'on autorise. En gros, des entrepôts et de l'industrie. Parce que c'est ce qui représente le moins de monde. Un entrepôt, c'est beaucoup de m² et peu d'employés. Une usine pareil. Donc ça colle à peu près avec l'esprit du PPRT qui nous dit qu'il faut limiter le nombre de personnes sur les zones exposées aux aléas les plus forts. Donc en limitant aux entrepôts et à l'industrie, on devrait avoir des activités qui sont compatibles avec ce qu'on veut défendre. Par contre, on ne rajoute pas des gens dans le bleu clair. Pour compenser ceux qui seront un peu en plus dans le bleu foncé, on restreint les possibilités dans le bleu clair. On homogénéise. Voilà. Donc on a engagé la discussion avec les collectivités sur la base de cette proposition. On leur a dit : « On est prêt, côté services de l'État, à vous décongestionner vos zones bleu foncé, parce qu'autrement, vous ne pourrez rien faire là où vous prévoyez de faire des choses. En revanche, le bleu clair, tolérez qu'on le limite ». On ne l'empêche pas mais on le limite. Par exemple, on ne va pas mettre d'établissement recevant du public dans le bleu clair.

Conçue selon ce double principe d'assouplissement-extension de la contrainte, la proposition de stratégie élaborée par les services de l'État consiste donc à uniformiser les zones bleues recouvrant les espaces cibles du projet directeur (cf. figure 3.2 pour Saint-Fons) et à assortir le principe de non-densification associé à ces zones d'un régime dérogatoire permettant d'ouvrir des secteurs restreints à une urbanisation et un développement très strictement encadrés. Cette proposition conduit également à envisager les règlements de zone en destination, c'est-à-dire en spécifiant à chaque fois les types d'activités et les formes d'urbanisation que le PPRT autorise. Ainsi cet agent de la DDT :

“ L'option qu'on a choisie à ce moment-là (avec les collègues de la DREAL et en accord avec le préfet qui suivait ça de très près), c'est d'approcher la vulnérabilité en règle d'urbanisme, en considérant que l'industrie ou les activités de logistique, c'est forcément moins vulnérable que le tertiaire et l'habitat. Donc on a pensé destination, code de l'urbanisme. Du coup, ça conduit à imaginer un règlement de PPRT qui ressemble à un plan local d'urbanisme, puisqu'on va dire que dans telle zone, en fond de vallée par exemple, on ne veut que de l'industrie. En spécifiant en plus quel type d'industrie on veut. Par exemple chimie, énergie, environnement. Bon, c'est un peu un non sens en termes de risques, parce que si un type meure parce qu'il faisait de la chimie fine ou parce qu'il faisait de la vente de carambar, au fond c'est pareil. En même temps, on peut penser que l'industrie est quand même moins vulnérable que le tertiaire. Ce n'est donc pas complètement déconnant. Mais c'est utiliser le PPRT à des fins d'aménagement, c'est aller vers un règlement qui traduit la volonté de l'État de renforcer l'industrie dans la vallée de la chimie... c'est-à-dire qu'on imagine un PPRT qui ressemble presque à un document d'urbanisme alors qu'il devrait se contenter de définir de façon stricte un champ des « pas possibles », donc en creux un champ des « possibles ». Alors que là, il définit un champ des « souhaitables ».

À partir de septembre 2011, une série de rencontres est organisée pour présenter cette stratégie aux parties associées, expliciter la proposition initiale de zonage, mettre en discussion le principe d'assouplissement-extension de la contrainte inventé par les services de l'État et inciter les représentants des collectivités locales à identifier, dans les zones bleues, les parties potentiellement urbanisables d'un côté et les secteurs à « sanctuariser » de l'autre. Après deux réunions de l'équipe technique consacrées à l'examen du cadrage réglementaire et des questions soulevées par sa déclinaison locale (20 septembre 2011 et 12 janvier 2012), les discussions se poursuivent commune par commune dans le cadre de bilatérales qui s'échelonnent entre janvier et juillet 2012¹²⁵. Mobilisant surtout les représentants des trois municipalités les plus concernées (Pierre-Bénite, Saint-Fons et Feyzin) et les deux agents du Grand Lyon en charge du suivi PPRT à l'époque¹²⁶, ces échanges conduisent dans un premier temps à la mise en place d'un découpage fin du zonage en fonction de la distribution spatiale des aléas et de la nature des enjeux exposés¹²⁷ (cf. figure 3.2).

¹²⁵ Trois réunions se tiennent ainsi à Saint-Fons, trois autres à Pierre-Bénite et une dernière à Feyzin en juillet 2012.

¹²⁶ Il s'agit, rappelons-le, du responsable du service écologie de la direction de la planification et des politiques d'agglo-

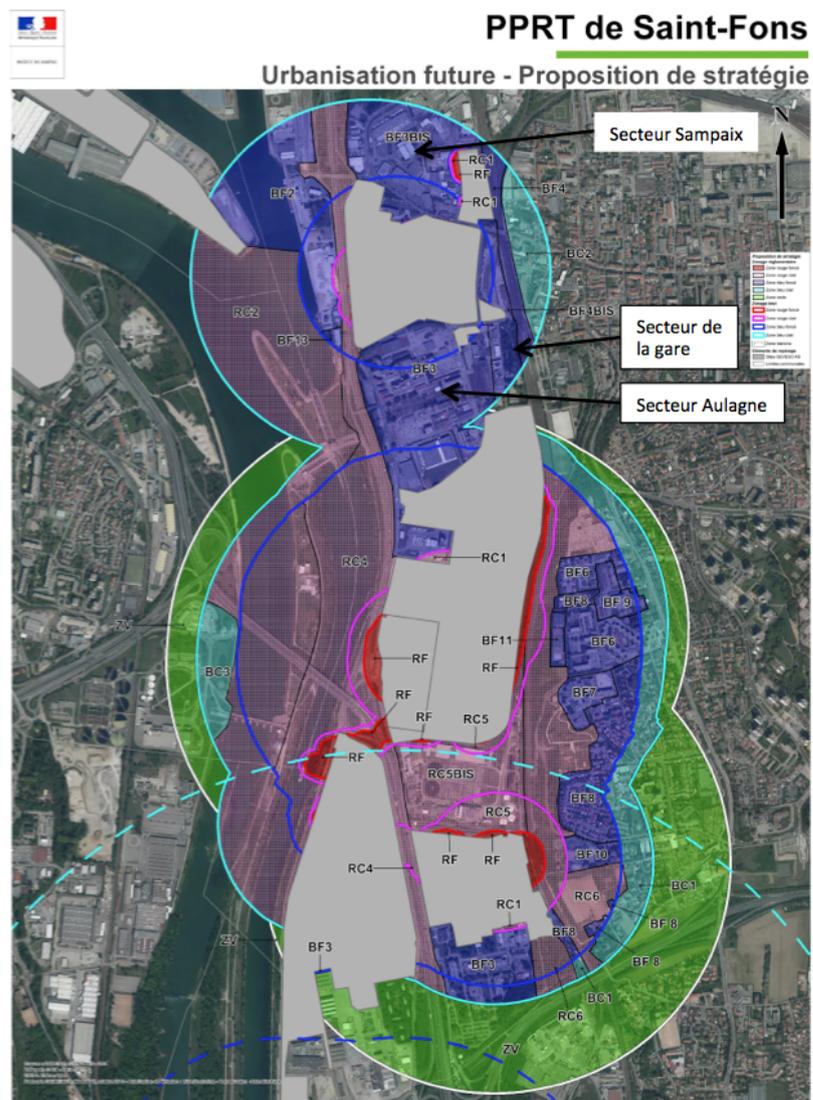


FIG. 3.2 – Le zonage « maîtrise de l'urbanisation future » du PPRT de Saint-Fons en juin 2012 (source : DDT du Rhône)

Ces réunions permettent également d'éprouver le principe d'assouplissement-extension de la contrainte défendu par les services instructeurs en esquisant les grandes lignes d'un projet de règlement zone par zone. Inscrite dans un tableau, chaque proposition de l'État fait l'objet d'une contre-proposition des collectivités locales puis, le cas échéant, d'une recherche de compromis entre les deux parties (cf. figure 3.3). Fonctionnant par aller-retour, les contributeurs découvrent ainsi tous les points sur lesquels leurs positions divergent et travaillent dans le même temps à résorber ces désaccords en redécoupant les zones ou en faisant évoluer la formulation des règlements correspondants. Une lecture attentive du tableau complet dans sa version de juin 2012 montre que la plupart des zones trouve ainsi rapidement un contenu réglementaire qui convient globalement aux deux parties. On note également que dans l'ensemble, les propositions de l'État sont plutôt bien acceptées par les collectivités locales dans la mesure où le principe d'assouplissement-extension de la contrainte maintient des possibilités d'aménagement sur la grande majorité des secteurs urbanisés des communes concernées et satisfait les attentes en termes de revitalisation et de continuité de vie des quartiers les plus en difficulté (le centre-ville de Pierre-Bénite, le plateau des Clochettes à Saint-Fons, Les Razes à Feyzin). À ce stade, des discussions persistent cependant sur le fond de vallée (entre les zones grisées des sites à l'origine des risques), où la position restrictive de l'État cadre moins bien avec les projets des collectivités locales. Le débat porte notamment sur les secteurs de Sampaix et Aulagne à Saint-Fons et Sous-Gournay à Feyzin (cf. figure 3.2), où une partie des acteurs locaux prévoit des implantations d'activités économiques diversifiées alors que la DDT envisage de limiter les possibles aux seules industries relevant des secteurs de la chimie, de l'énergie et de l'environnement et, le cas échéant, aux activités de logistique et de recherche et développement associées à ces industries. Ainsi cette réponse du service instructeur à une demande concernant la zone BF3 située entre les parties nord et sud du site Solvay de Saint-Fons :

“ La limitation du type d'activités justifie le passage de bleu clair en bleu foncé, pour une cohérence d'affichage entre zonage et règlement.

OK pour les extensions des activités existantes et l'accueil d'activités nouvelles dans les secteurs : industrie notamment chimie, énergie, environnement ; transport et logistique intermodal en lien avec le tissu économique de la vallée ; R&D appliqué (laboratoire, atelier pilote...) en lien avec la chimie, l'énergie, les énergies propres, l'activité de transformation des déchets en matière première et technologies propres avec les bureaux associés aux activités ci-dessus.

Services : tout est interdit sauf les prestataires de services nécessaires à un process industriel d'une activité implantée dans la zone. La rédaction du règlement encadrera l'évolution des activités industrielles en tertiaire.¹²⁸

Réduit aux quelques zones où le foncier disponible permet l'implantation d'entreprises susceptibles de contribuer au projet de régénération de la vallée de la chimie, le débat ne résulte pas d'un désaccord sur la vocation future des espaces concernés et la façon de les réglementer via le PPRT, mais de divergences de vue sur le type d'activités qu'il s'agit d'autoriser et d'interdire dans ces zones compte tenu des risques en présence. Les collectivités locales souhaitent y favoriser l'implantation de tertiaire et d'artisanat en plus de l'industrie. Les services instructeurs s'y refusent, considérant que ce type d'activités est trop vulnérable pour se développer aussi près des usines à l'origine des PPRT.

mération (DPPA) et de l'urbaniste territoriale du secteur qui relève de la même direction.

¹²⁷ 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.)

¹²⁸ Extrait du tableau listant les accords et désaccords entre l'État et les collectivités locales concernant la stratégie de maîtrise de l'urbanisation future du PPRT de Saint-Fons, DDT du Rhône, juin 2012.

Proposition État		Réponse collectivités		Avancement
Zonage	Règlement	Zonage	Règlement	
BF8	<p>zonage spécifique aux zones pavillonnaires Il est proposé de conserver la vocation pavillonnaire de la zone homogène. Pour l'homogénéité du règlement, les zones bleu clair et bleu foncé pourront être regroupées en une seule zone bleu foncé. L'implantation dans cette zone de professions libérales dans le bâti existant sera autorisée. Les constructions dans les dents creuses seront autorisées avec une occupation du sol (COS, CES, ...) analogue à celle autorisée actuellement par le PLU.</p>	BC1	<p>- Rester au zonage brut : transformer une partie de BF8 en BC1. - réorganisation du bâti rue de la Rochette et bd Yves Farge, - permettre l'installation d'artisans ou de professions libérales - permettre la création d'ERP de 4ème et 5ème catégorie, réutilisation des locaux vacants - assurer le renouvellement urbain avec possibilité d'introduire du collectif à nombre équivalent.</p>	<p>- Ok pour rester au zonage brut : la zone BF8 résultante sera durcie pour assouplir à l'est par BC1 BF8 - <ul style="list-style-type: none"> extensions limitées aux bâtiments existants pas de constructions en dents creuses. seuls les ERP de catégorie 5 seront autorisés, voir éléments transversaux : « ERP nouveaux en zone <u>bleu foncé</u> : N°2.c - Les seuls ERP admis sont : <ul style="list-style-type: none"> les administrations, banques, bureaux (type W) La capacité d'accueil de chaque nouvel ERP sera limitée à 20 personnes », - OK - dans le cas où l'activité est un ERP, voir éléments transversaux : « ERP nouveaux en zone <u>bleu foncé</u> : N°2.c - Les seuls ERP admis sont : <ul style="list-style-type: none"> les magasins de vente (type M) les administrations, banques, bureaux (type W) La capacité d'accueil de chaque nouvel ERP sera limitée à 20 personnes », sinon, l'activité sera autorisée en fonction des vocations permises par le règlement, - voir éléments transversaux : « ERP nouveaux en zone <u>bleu foncé</u> : N°2.c - Les seuls ERP admis sont : <ul style="list-style-type: none"> les magasins de vente (type M) les administrations, banques, bureaux (type W) La capacité d'accueil de chaque nouvel ERP sera limitée à 20 personnes », - OK, le PPRT n'impose pas de forme urbaine.</p>
BF9	<p>zonage spécifique aux établissements scolaires Cette zone correspond au groupe scolaire « maison des 3 espaces » et au collège « Alain ». Il est proposé, dans cette zone bleu foncé issue du zonage brut, de ne pas autoriser les extensions conduisant à une augmentation des effectifs de l'ERP. Les extensions pourront se réaliser dans la partie de la zone BC1 située entre la zone BF9 et le boulevard Yves Farge (D307).</p>	BF6 BC1	<p>- Réduire l'emprise de BF9 aux seuls équipements scolaires et passer une partie du zonage en BF9 et BC1. - retournement de l'entrée du collège, création d'un parvis sur le boulevard Y.Farge, implantation d'un équipement public (étude du déplacement du COSEC des Clochettes), - maintien des locaux des services techniques, - densification de l'habitat le long de la RD307, création de voirie, - installation d'ERP de catégorie 5 et détermination d'un COS pour l'urbanisation future en fonction de la densité actuelle.</p>	<p>- OK pour la modification de zonage, le zonage précis souhaité devra être fourni à la DDT au format compatible SIG, - OK, voir éléments transversaux : « N°2.b - Transferts (déménagement ou démolition/reconstruction) : en zone bleu foncé Le transfert d'un ERP sera autorisé dans une zone d'aléa moindre ou dans un même zone d'aléa (dans le cas où une relocalisation dans une zone d'aléa moindre est impossible) », - OK - en zone BC1, la densification est autorisée, sous réserve de mettre en œuvre les prescriptions techniques sur le bâti, - OK, voir éléments transversaux : « ERP nouveaux en zone <u>bleu foncé</u> : N°2.c - Les seuls ERP admis sont : <ul style="list-style-type: none"> les magasins de vente (type M) les administrations, banques, bureaux (type W) La capacité d'accueil de chaque nouvel ERP sera limitée à 20 personnes. ».</p>

FIG. 3.3 – Aperçu du tableau utilisé pour l'écriture du règlement (source : DDT du Rhône)

3.1.2 Un débat qui se focalise sur les espaces interstitiels en fond de vallée

Déviant légèrement des orientations du projet directeur qui émergent à l'époque, les représentants des communes sont les premiers à s'immiscer dans la brèche ouverte par les services instructeurs pour pousser l'idée d'un développement possible de l'artisanat et du tertiaire dans les zones BF3 en fond de vallée. Cette demande, suscitée par la mise en règlement de l'urbanisation future, peut se comprendre comme l'expression d'une inquiétude concernant le devenir des activités non industrielles de la vallée de la chimie, dont une partie pourrait ne pas résister aux effets des PPRT (parce qu'elles seront visées par des mesures foncières ou des obligations de travaux)¹²⁹. Pour les représentants des communes, l'ouverture du fond de vallée au tertiaire et à l'artisanat pourrait être une façon de compenser ces pertes possibles qui, si elles se concrétisaient, seraient préjudiciables à l'économie locale (en termes d'emplois, de dynamisme et de ressources), mais également aux établissements industriels avec lesquels ces activités sont souvent en lien. Considérées comme des supports indispensables à la survie et au développement des plateformes chimiques et pétrolières, elles auraient donc toute leur place à leurs côtés, dans ces zones BF3 que les services de l'État se proposent justement de réglementer en tenant compte des enjeux de régénération économique placés au cœur du projet directeur. Ainsi cet échange, extrait du compte rendu d'une réunion consacrée à l'urbanisation future du PPRT de Saint-Fons :

« [La directrice du développement urbain] expose les souhaits de la commune de Saint-Fons sur le thème des activités économiques : 1) développer les activités économiques artisanales et tertiaires et permettre la création de nouvelles activités en zone BF3. La commune propose de diminuer l'emprise de BF3 proposée par les services de l'État et de transformer le bleu foncé de BF3 en bleu clair BC3, là où les aléas le permettent ; 2) faciliter le déplacement des actifs : créer un maillage viaire et développer des voies cyclable de proximité ; 3) « ancienne friche Sanofi » : la commune souhaite que le zonage bleu foncé BF3/BF5 à proximité de la gare passe en bleu clair BC3.

De façon générale, la commune de Saint-Fons souhaite, sur l'ensemble du fond de vallée, que le zonage bleu foncé BF3 (proposé par les services de l'État, où seules les activités industrielles et de stockage seraient autorisées) soit transformé en bleu clair BC3 où le développement de l'artisanat et du

¹²⁹ À l'époque, ces inquiétudes viennent également de l'abandon d'un important projet d'éco-pôle sur le site de Sous-Gournay à Feyzin. Patrick Garnier explique dans sa thèse professionnelle qu'après avoir résolu de lourds problèmes de pollution du sol, cette vaste opération de 11 hectares dédiée au retraitement de matériaux, a finalement butté sur les dispositions constructives imposées par le PPRT, le bureau d'étude aménageur n'ayant pas trouvé de solution technique lui permettant de bâtir dans la zone sans remettre en cause la rentabilité du projet [Garnier 2010, p. 33].

tertiaire, ainsi que la création de nouvelles activités, soient possibles. [La directrice du développement urbain] explique que la commune souhaite que des projets tels que Gaya soient réalisables sur le fond de vallée, ce projet ne correspondant ni à de l'industrie, ni à du stockage au sens strict.

[Le chef du service planification aménagement risques de la DDT] propose de travailler ensemble sur la rédaction du règlement de façon à ne pas interdire des projets type « Gaïa », sans autoriser pour autant l'implantation de tertiaire ou d'artisanat.

[Le responsable du service écologie] précise que le Grand Lyon ne voit pas d'objection à déterminer une zone adéquate ainsi qu'une formulation dans le règlement pour permettre ce type de projet.

[Le chef du service planification aménagement risques de la DDT] fait remarquer que les propositions d'urbanisation future faites par la commune de Saint-Fons et le Grand Lyon ne correspondent pas à la volonté annoncée par le Grand Lyon de réserver le fond de vallée à l'activité en lien avec la chimie. Ces objectifs convergeaient vers la sanctuarisation du fond de vallée pour des activités industrielles. [Le chef du service planification aménagement risques de la DDT] demande au Grand Lyon de se positionner sur l'avenir du fond de vallée.

[La directrice du développement urbain] précise que la commune de Saint-Fons et les services de l'État ont la même ambition pour la vallée ; la commune souhaite que certains projets en lien avec la chimie ne soient pas bloqués.

[Le chef du service planification aménagement risques de la DDT] propose d'afficher une limite Nord-Sud dans BC3 pour identifier le secteur stratégique de la gare qui mérite un traitement spécifique.

[Une représentante de la DREAL] propose d'assouplir la zone BF3 au nord à proximité du boulevard Sampaix et de n'autoriser que l'industrie et le stockage dans le reste de la zone BF3 proposée par les services de l'État.

Les services de l'État et la commune de Saint-Fons constatent que leurs stratégies pour l'urbanisation future des activités économiques présentent des convergences. Cependant, la commune souhaite conserver le zonage brut en termes de coloration des zones mais avec une stratégie similaire à celle proposée par les services de l'État.¹³⁰

Cet échange montre bien la nature définitionnelle du débat, qui consiste à distinguer ce qui entre et n'entre pas dans le champ des activités autorisées dans les zones BF3 : sont-ce uniquement les industries relevant des secteurs de la chimie, de l'énergie et de l'environnement (selon la position de départ des services instructeurs calquée sur les orientations du projet directeur) ou alors, sont-ce ces mêmes industries étendues à leurs activités satellites, y compris lorsque celles-ci relèvent du tertiaire et de l'artisanat (selon la demande implicite des collectivités locales favorisée par la mise en règlement du PPRT) ? À la lecture du compte rendu, on remarque également que les représentants des collectivités locales, en se focalisant sur cet enjeu définitionnel, perdent progressivement de vue la façon dont le zonage a été conçu (notamment le principe d'assouplissement-extension de la contrainte qui vaut dans ces zones bleues) et finissent par associer le refus des services instructeurs au durcissement systématique des zones bleu clair. D'où cette demande de « conserver le zonage brut en termes de coloration des zones » qui revient à plusieurs reprises au cours de cet échange, qui est rééditée à peu près dans les mêmes termes à chaque rencontre dédiée au sujet durant tout le second semestre 2012¹³¹ et qui s'impose finalement comme le leitmotiv des représentants des collectivités locales engagés dans ce débat. Ainsi cette responsable de la DREAL qui se remémore cette période d'échanges consacrés à l'écriture du règlement « maîtrise de l'urbanisation future » :

“ On a eu de très, très, très, très lourdes discussions avec les communes et le Grand Lyon à l'époque, sur ces notions de bleu clair et de bleu foncé. À chaque réunion, ils disaient : « Vous sur-colorez le bleu clair ». On disait : « Oui, mais on décolore un peu le bleu foncé ». C'était toujours la discussion qu'on avait et qui achoppait systématiquement. C'était un peu la faiblesse de notre raisonnement qui était de dire : tout le monde est raisonnable. On a bien vu que là où il y avait de gros enjeux, typiquement sur le fond de vallée, ça n'a pas très bien marché. Pendant très longtemps, on a continué à parler de la sur-colorisation du bleu clair et tout le monde semblait avoir oublié la décoloration du bleu foncé.

¹³⁰ Extrait du compte rendu de la réunion du 7 juin 2012 consacrée à la stratégie sur l'urbanisation future du PPRT de Saint-Fons.

¹³¹ Voir par exemple le compte rendu du GT économie du 20 décembre 2012 ou celui du COPIL PPRT du Grand Lyon qui signale le maintien de points de blocage sur le secteur fond de vallée, concernant le projet de l'État de bloquer le développement des secteurs Sampaix, Saint-Fons nord et Sous-Gournay, « qui limite le développement d'activités tertiaires et renvoie un message globalement défavorable aux acteurs économiques (entreprises, professionnels de l'immobilier...) ».

Maintenu de réunion en réunion, le différend est finalement porté à la connaissance du préfet de région, lors d'une entrevue organisée à la demande des services instructeurs (18 mars 2013). Englués dans le débat sur les zones BF3 et les demandes répétées de retour au zonage brut, ces derniers espèrent ainsi obtenir des consignes précises sur la conduite à tenir : faut-il continuer à défendre la stratégie initiale ou, au contraire, lâcher un peu de lest pour répondre aux attentes et jouer un peu plus dans le sens du projet directeur ? L'objectif est aussi de mesurer le rapport de force et d'estimer la limite à partir de laquelle le préfet pourrait être tenté de ne plus soutenir le PPRT pour peser dans le sens des collectivités locales. Un agent de la DDT ayant assisté à cette réunion rend compte des conclusions de cette entrevue :

“ On a eu une feuille de route. On avait fait ce travail d'identification des points de désaccord et avec le collègue de la DREAL, on l'a porté dans le bureau du préfet. Le préfet de région lui-même ! On lui a présenté à chaque fois les points de convergence et de fait les points sur lesquels, potentiellement, il pouvait y avoir arbitrage. La position que le préfet nous a donné comme ligne de conduite, c'est de garder ce territoire pour développer de l'activité en lien avec la chimie. Voilà. Le discours du préfet devant les entreprises de la chimie, c'est : « Il y a quatre plateformes en Rhône-Alpes : Roussillon, Pont-de-Claix, Balan et la vallée de la chimie. Il s'agit de garder ce potentiel pour légitimer l'activité présente mais aussi donner du potentiel de développement ». La feuille de route c'était ça : il faut conforter et il faut construire la chimie de demain. La chimie de demain, elle peut potentiellement être là et ne pas être en Chine.

Le cap étant fixé, la consigne est de travailler à un règlement un peu plus permissif, n'empêchant pas le développement du tertiaire d'accompagnement, des bureaux d'étude et des entreprises supports au contact des sites existants, c'est-à-dire dans les zones BF3. Les services instructeurs consentent alors à « lâcher » un ou deux secteurs, de façon à garder la maîtrise de l'essentiel et éviter au bout du compte un arbitrage du préfet autorisant l'implantation d'activités artisanales et tertiaires sur l'intégralité des zones bleues en fond de vallée. Ainsi cet agent de la DDT :

“ Clairement, c'était un point de blocage ! On aurait dit « Zéro tertiaire sur la zone », c'est clair qu'on allait au blocage. On risquait d'aller à l'arbitrage sur beaucoup plus large que ce qu'on a proposé. Il fallait accepter un peu. Il y avait des secteurs où le niveau d'aléas permettait de le faire (le secteur autour de la gare par exemple). D'où notre proposition.

Pour éviter de tout bloquer, les services instructeurs proposent finalement de créer deux nouvelles zones BF3bis (en remplacement de la BF3 du secteur Sampaix) et BF4bis (par découpage de la BF3 du secteur Aulagne), dans lesquelles le développement d'artisanat et de tertiaire sera finalement possible, mais uniquement sur des emprises limitées qui seront à définir plus précisément dans la suite du processus de mise en règlement de la maîtrise de l'urbanisation future. L'objectif est alors de poursuivre les discussions avec les représentants des collectivités locales pour localiser ces espaces de développement potentiel au sein de ces deux nouvelles zones, définir précisément leur étendue et se mettre d'accord sur la nature exacte des activités attendues, ainsi que sur la manière de traduire ces orientations d'aménagement en règlement PPRT. Ce qu'explique le chef du service planification, aménagement, risques de la DDT à l'origine de la proposition :

“ Je crois qu'aujourd'hui, ce sur quoi on est d'accord, c'est qu'il y a un potentiel d'espace pour un peu de tertiaire sur la vallée de la chimie. Est-ce que c'est un, deux ou trois hectares ? Je n'en sais rien. C'est à définir. Est-ce que c'est plutôt en surface de plancher qu'il faut le traduire ? À voir également. Maintenant, ce sur quoi il faut qu'on converge, c'est sur le positionnement géographique de ce pôle d'activités tertiaires qui pourrait d'ailleurs être plusieurs pôles. Et puis il faut qu'on voit comment traduire ça en règlement. Parce qu'une des difficultés de l'outil PPRT, c'est que c'est une servitude qui est faite pour interdire ou pour donner des prescriptions. Alors que ce à quoi on veut arriver là, ça relève plus d'une orientation d'aménagement, d'un document d'urbanisme. C'est un projet vers lequel on va ! Clairement, il faut que la servitude ne permette que la réalisation de ce projet-là. C'est toute la difficulté de l'exercice. Sur l'espace interstitiel de Saint-Fons, à côté de la gare, on autorise le tertiaire. Si on le fait de manière brutale, ça veut dire que sur les 17 ou 18 hectares qui sont là, on peut faire du tertiaire. Alors que dans les faits, on est bien d'accord (et je crois que là-dessus le Grand Lyon et les services de l'État sont vraiment d'accord) pour dire : « Il y a besoin d'un pôle tertiaire à localiser, mais ce n'est pas sur l'intégralité des 17 ou 18 hectares, même si ça peut être réparti sur les 17 ou 18 hectares ». À un moment donné, il faut qu'on encadre le projet.

Mais si les deux parties s'accordent sur le but à atteindre, c'est-à-dire contenir le développement du tertiaire aux sous-zones BF3 exposées aux aléas les plus faibles, elles continuent de s'opposer sur le moyen d'y arriver : alors que les services de l'État préconisent d'orienter ce développement vers un ou deux pôles de quelques hectares identifiés par le règlement, les représentants des collectivités locales souhaitent garder de la souplesse en disposant *a priori* de l'ensemble des surfaces figurant en bleu clair au zonage brut. Autrement dit, quand la DDT propose de circonscrire un espace dédié au niveau de la gare de Saint-Fons en BF4bis, le Grand Lyon et les communes persistent en demandant l'extension de cette BF4bis à la surface mitoyenne de la BF3 située entre les cercles bleu foncé où les aléas sont également de moindre importance (cf. figure 3.2). Ce que montre par exemple cet extrait du courrier que le Grand Lyon adresse au préfet en réponse à la demande des services instructeurs de spécifier de façon précise les types d'activité que le projet directeur prévoit d'attirer pour régénérer l'économie locale et conforter l'industrie chimique en place :

« Secteur dit « Saint-Fons Nord » situé entre Solvay au Nord et Kem One au Sud : ce secteur est en aléa Fai et M toxique et en aléa Fai surpression d'intensité inférieure à 50 mbar. Il est en grande partie en zonage bleu clair au zonage brut. Les collectivités souhaitent que le zonage bleu clair soit conservé pour ce secteur et prennent acte que les zones grisées de Sanofi et Rhodia sont désormais enlevées des représentations cartographiques par les services de l'État, puisque les activités sont, soit arrêtées depuis de nombreuses années (Sanofi), soit en cours d'arrêt (Rhodia).

Pour l'ensemble du secteur, il convient d'autoriser le développement et l'accueil d'activités dans les domaines chimie-énergie-environnement. Par exemple : chimie de spécialité, recyclage de déchets et matériaux, production de molécules bio-sourcées, production de bio-énergie, production de matériaux plastiques/composites, services hi-tech, équipementiers des procédés. Dans ces domaines d'activités, il convient d'autoriser l'ensemble des fonctions suivantes sur l'ensemble du foncier considéré : production, transport/logistique, R&D, ingénierie/services aux entreprises, fonctions tertiaires associées aux activités précédentes.

Le site « Saint-Fons Nord » est stratégique dans le cadre du projet directeur vallée de la chimie et la programmation économique en cours de réflexion sur ce grand site permet en effet d'envisager des développements conjoints du type : activités de production industrielle de comptes propres + fonctions tertiaires associées ; activités de R&D (pilotes type GAYA, laboratoire de R&D) + fonctions tertiaires associées ; immobiliers dédiés complétant l'écosystème R&D/innovation/entrepreneuriat (pépinière, incubateur, hôtel d'entreprise en complément des outils Ideel et Axel'One...) ; village d'entreprises de type PME/TPE (notamment dans les domaines services hi-tech/ingénierie et équipementiers des procédés) ; pôle de services mutualisés (services d'accompagnement à l'entrepreneuriat, show room, salles de réunions mutualisées, services aux salariés...)¹³².

En dépit d'échanges importants durant cette période, le désaccord sur les zones interstitielles de fond de vallée (BF3, BF3bis et BF4bis) est maintenu jusqu'au comité d'association de Saint-Fons du 6 mai 2013 qui se réunit justement pour entériner la stratégie d'urbanisation future et permettre aux services instructeurs d'engager l'écriture détaillée du règlement. Dans le débat qui s'engage à l'issue de la présentation du zonage et des prescriptions associées, les services instructeurs rappellent aux parties associées qu'ils sont ouverts à des possibilités de développement tertiaire sur les zones interstitielles, mais qu'ils attendent toujours des collectivités locales qu'elles cantonnent leur projet à un ou des espaces circonscrits et précisément délimités. En réponse, ces dernières rappellent le caractère stratégique de la zone pour le développement de la vallée de la chimie et confirment leur demande de rétablissement du zonage brut pour permettre le développement d'activités tertiaires sur les parties des zones interstitielles concernées par les aléas les plus faibles. Durant la réunion, les deux parties campent donc sur leurs positions respectives sans qu'aucune voie de conciliation ne soit vraiment cherchée. Mettant un terme aux échanges, la secrétaire générale de préfecture se contente en effet de prendre acte de la persistance du désaccord et d'évoquer, en guise de conclusion, un possible arbitrage du préfet dans le cas où les collectivités locales ne répondraient pas à la demande des services de l'État de localiser sur un plan masse le ou les espaces qu'elles souhaiteraient ouvrir à un développement tertiaire¹³³.

Lancée fin 2011, la séquence d'élaboration de la stratégie « urbanisation future » s'achève sur cette intervention préfectorale en forme de non-décision sur le devenir des zones interstitielles en fond de vallée. Les services instructeurs, qui considèrent avoir clairement posé les

¹³² Courrier daté du 2 mai 2013 adressé par le président du Grand Lyon au préfet de région.

¹³³ Compte rendu d'observation de la réunion des POA du PPRT de Saint-Fons du 6 mai 2013.

conditions de leur ouverture au développement tertiaire sur ces zones, vont alors interrompre les discussions avec les représentants des collectivités locales pour se consacrer à l'écriture d'une première version de règlement¹³⁴ qui devra, le moment venu, servir de support à la reprise des échanges. Les POA étant passées, la priorité n'est plus à la recherche de compromis sur la totalité des points en discussion, mais à l'avancement de la démarche. Le débat sur les zones interstitielles est donc suspendu et renvoyé à la phase suivante d'écriture détaillée du règlement que les services instructeurs prévoient d'engager début 2014 (on y reviendra au § 3.3)¹³⁵. Ainsi cet agent DREAL qui a suivi ce dossier dans sa totalité :

“ On ne s'est pas vraiment mis d'accord en fait. Nous, on avait proposé d'ouvrir un peu la BF3bis pour l'artisanat et la BF4bis pour le tertiaire. Pour assouplir. Par exemple ici [montrant sur le plan], on est dans une zone bleu clair pur (BF4bis), on a dit : « Si vous avez besoin de tertiaire pour desservir la zone, là on est en dehors des zones bleu foncé donc vous pouvez vous mettre dans ce secteur-là. Simplement, vous nous définissez la zone qui vous convient et on s'en tient à cette zone-là ». Dans la stratégie, ils n'ont pas répondu parce que ce qui plombe, c'est qu'ils veulent la totalité. Du coup, définir une zone ne leur convient pas. On est bien dans un libellé global qui pourrait convenir, sauf que, comme le tertiaire les démange compte-tenu de leur projet, ils n'ont pas envie de se brider. Donc là-dessus, on est sur un petit point d'accroche. Le règlement risque donc d'être difficile à rédiger parce qu'il y a des choses qu'on ne veut pas voir dedans, même si on a beaucoup assoupli.

L'absence de compromis sur les zones interstitielles en fond de vallée ne doit cependant pas faire oublier que des accords ont été trouvés sur toutes les autres parties du zonage et qu'en dehors de ces secteurs à enjeux, les attentes des collectivités locales en matière d'urbanisation future se sont plutôt bien accommodées de la proposition initiale de stratégie élaborée par les services de l'État. La décision pendante sur les orientations réglementaires de ces quelques zones ne doit pas non plus occulter les avancées obtenues dans le même temps sur le sujet connexe des zones grises et des plateformes.

3.1.3 Un débat qui s'élargit aux emprises industrielles

Le problème des zones grises et des plateformes émerge courant 2012, au moment où les acteurs du projet directeur découvrent que la réglementation en matière d'urbanisation future s'oppose à leur intention de favoriser les implantations nouvelles au sein même des sites industriels (c'est-à-dire dans les espaces apparaissant sous forme d'aplats gris sur les cartes d'aléas et les plans de zonage). Déjà bien esquissé à l'époque, le projet de régénération économique de la vallée prévoit en effet d'utiliser les friches et délaissés d'exploitation des sites existants pour installer de futurs opérateurs industriels¹³⁶. Associés aux groupes de travail constitués courant 2011 pour aider à cette réflexion, les dirigeants des établissements concernés soutiennent unanimement le principe de cette orientation. Bien qu'hésitants au départ, ils se laissent finalement intéresser par ces possibilités de reconversion qui, non seulement confèrent une valeur économique à des espaces et des installations hors d'usage, mais pourraient dans le même temps contribuer à la pérennisation de leurs activités courantes. Plusieurs hectares de ces fonciers mutables sont alors identifiés, principalement dans les emprises des établissements Arkema et Rhodia de Pierre-Bénite et Saint-Fons (cf. figure à suivre). Ce que détaille cette présentation du futur directeur de la *mission vallée de la chimie* aux élus et techniciens des communes et du Grand Lyon lors du COPIL PPRT du 20 février 2012 :

“ À propos des perspectives d'occupation des zones grises, le chef de projet explique que plusieurs exploitants sont prêts à accueillir de nouveaux acteurs industriels sur leur site. Deux modalités sont possibles pour réaliser cet accueil. La première consiste à mettre à disposition des fonciers disponibles. L'entreprise Bluestar dispose de telles zones libres qu'elle souhaite valoriser. Idem pour les autres :

¹³⁴ Le règlement est un document volumineux qui doit détailler les dispositions applicables aux projets nouveaux dans les zones grisées, rouges et bleues (interdictions et prescriptions d'urbanisme, règles particulières de construction), les mesures foncières (contenu et échéanciers de mise en œuvre) ainsi que les mesures de protection des personnes (prescriptions de travaux sur les logements, restrictions d'usages, utilisation et exploitation des établissements recevant du public, etc.).

¹³⁵ Lors du COPIL PPRT vallée de la chimie du 25 octobre 2013, un participant signale ainsi que « les discussions avec l'État sont interrompues depuis le printemps ».

¹³⁶ Résultant des vagues de désindustrialisation et des transformations à l'œuvre dans ce secteur depuis les années 1970, ces fonciers industriels désormais sans usage sont disséminés parmi les installations fonctionnelles de la plupart des établissements de la vallée de la chimie.

Rhodia Saint-Fons chimie propose environ 5,5 hectares, Arkema Saint-Fons environ 7 hectares, Rhodia Belle-Etoile environ 5,5 hectares. La deuxième modalité consiste à mettre à disposition des bâtiments désaffectés ou équipés. D'après le chef de projet, de telles possibilités existent sur les sites de Rhodia Saint-Fons chimie, Rhodia Belle-Etoile, Arkema Saint-Fons, Arkema Pierre-Bénite, et du centre de recherche TOTAL.

Le chef de projet continue en précisant que la valorisation de ces fonciers et bâtiments non utilisés répond à deux enjeux corrélés. Pour les exploitants d'abord, l'implantation de nouvelles entreprises et activités sur leurs sites est la possibilité d'un regain de compétitivité et d'un meilleur ancrage sur le territoire parce qu'elle permettra de développer des synergies, de mutualiser des infrastructures et des utilités, etc. Pour le Grand Lyon et les communes ensuite, ces fonciers pourront être fléchés pour permettre l'accueil des activités chimie-environnement de demain, condition de réalisation du volet économique du projet directeur¹³⁷.



FIG. 3.4 – Exemple de foncier mutable au cœur du site de Rhodia Belle Étoile (source : Google Earth)

Conçu en marge du PPRT par des acteurs focalisés sur les enjeux économiques, ce projet de valorisation des fonciers industriels ignore cependant les restrictions que la réglementation prévoit d'imposer aux zones grises. Le guide méthodologique PPRT n'y consacre pas de long développements, mais indique toutefois dans un paragraphe dédié à la représentation cartographique du zonage réglementaire que les parties grisées correspondent à des zones d'interdictions strictes où les seuls développements possibles sont des ajouts liés à l'entreprise à l'origine des risques¹³⁸. Dans cette formulation, la réglementation PPRT ne permet donc pas l'implantation d'activités industrielles nouvelles, y compris lorsque celles-ci exploitent des installations similaires à celles présentes sur le site (dans le domaine de la chimie-environnement notamment). Alertés sur ce point lors des premières réunions de travail dédiées à l'élaboration de la stratégie maîtrise de l'urbanisation future (soit début 2012), les agents du Grand Lyon en charge du projet directeur (notamment le chef de projet) suggèrent alors aux services instructeurs d'ouvrir un chantier parallèle pour rechercher des solutions permettant de faire converger la perspective tracée par le PPRT avec l'orientation conjointement portée par les collectivités locales et les exploitants. De leur point de vue, l'acuité de l'objectif poursuivi (assurer les conditions d'un développement économique pour atténuer les effets de la crise) justifie cette demande visant à tordre le cadre réglementaire pour l'adapter à la situation locale. L'enjeu, conçu en termes de survie de la plateforme chimique, explique également que le

¹³⁷ Compte rendu d'observation de la réunion du COPIL PPRT vallée de la chimie réunissant les représentants élus et techniciens des communes et du Grand Lyon le 20 février 2012.

¹³⁸ Le passage en question est rédigé de la façon suivante : « L'emprise spatiale de l'exploitation sera également distinguée et cartographiée en gris car elle correspond à une zone spécifique d'interdiction stricte en dehors de quelques aménagements liés à l'activité industrielle et n'aggravant pas les risques » (p. 110).

problème soit rapidement porté devant l'assemblée des représentants élus et techniciens du Grand Lyon et des communes. L'extrait suivant de la présentation faite en séance détaille à la fois la position des services instructeurs et la stratégie que les techniciens en charge du dossier proposent d'adopter pour pousser les représentants de l'État à envisager la réglementation des zones grises dans un sens plus favorable aux orientations du projet directeur :

Position des parties sur les « zones grises »

La posture de l'État concernant les « zones grises »

- ▷ L'État demande aux industriels de confirmer le périmètre des zones grises qu'il leur propose et éventuellement de sortir des zones grises les secteurs à projet susceptibles d'accueillir de nouveaux exploitants avec prise en compte des prescriptions PPRT.
- ▷ L'État indique que les seules activités susceptibles d'être développées en zones grises seront des activités nouvelles mises en œuvre par l'exploitant actuel (Rhodia, Arkema, etc.).
- ▷ Il serait donc impossible d'implanter un nouvel exploitant sur une zone grise, même si son activité est en lien avec celle existante, ce qui signifie : remise en cause du devenir de la plateforme chimique actuelle (pas de développement = fragilisation de l'existant) ; remise en cause du volet économique du projet directeur... voire du projet directeur dans sa globalité.

Proposition de stratégie Grand Lyon/Communes/Industriels

- ▷ Défendre une position ambitieuse qui consiste à autoriser à l'intérieur des zones grisées l'implantation d'activités de nouveaux exploitants en lien avec les activités existantes.
- ▷ En termes d'argumentaire, s'appuyer sur :
 1. les enjeux économiques pour les industriels présents, pour le territoire, pour le projet directeur ;
 2. le fait que les sites industriels accueillent déjà plusieurs exploitants (par exemple : Daikin et Kemira sur le site Arkéma Pierre-Bénite ; Air Liquide sur le site Rhodia Belle Etoile ; Novacyl et Gambro sur le site Rhodia Saint-Fons ; même cas de figure sur la plateforme chimique de Rousillon) ;
 3. la participation de l'État aux travaux du projet directeur (dont GT économie et comité de pilotage du 8 septembre 2011) qui propose depuis l'origine de développer l'accueil de nouveaux industriels.
- ▷ Des garanties à apporter à l'État en termes de prise en compte du risque entre occupants d'une même zone grise^a.

Bien que limitée à la question des zones grises, l'expression d'une position collective associant le Grand Lyon, les communes et les exploitants est significative d'une évolution importante des coalitions d'acteurs formées par l'élaboration des PPRT. Elle montre en premier lieu une capacité nouvelle des représentants des collectivités locales à surmonter leurs divergences de vue sur le développement local pour présenter un front uni dans les discussions avec les services instructeurs. Comme l'explique le futur directeur de la *mission vallée de la chimie* témoin de cette évolution, le projet directeur constitue à ce moment-là un puissant vecteur d'unification des positions communales et intercommunales en même temps qu'un nouvel outil de négociation avec l'État¹³⁹ :

“ Je pense que pour le coup, le projet directeur est un des éléments qui a cimenté sans doute, nonobstant les différences politiques, et qui fait lien entre les communes. À un moment donné, elles ont bien senti que si elles ne faisaient pas un peu front commun, ça risquait d'être compliqué. Que le PPRT risquait de compromettre le projet directeur. Elles ont compris qu'il y avait un sens commun à travailler ensemble sur une logique intercommunale. Oui, ça a compté, je pense. Partant du principe que la posture face au PPRT, c'est un peu du défensif, et qu'il ne fallait pas qu'on se limite à cette posture-là. On a joué aussi un peu offensif, et c'est plutôt le rôle qui est dévolu au projet directeur, si je peux caricaturer.

^a Extrait de la présentation powerpoint support du COPIL PPRT vallée de la chimie réunissant les représentants élus et techniciens des communes et du Grand Lyon le 20 février 2012.

¹³⁹ Si à mesure qu'il se précise, le projet directeur contribue à la convergence des intérêts communaux et intercommunaux, il n'empêche toutefois pas la persistance d'actions individuelles et de désaccords ponctuels sur la façon de jouer certains coups. On le verra par la suite à propos de l'élaboration de la partie du règlement relative au renforcement du bâti existant (cf. § 3.2).

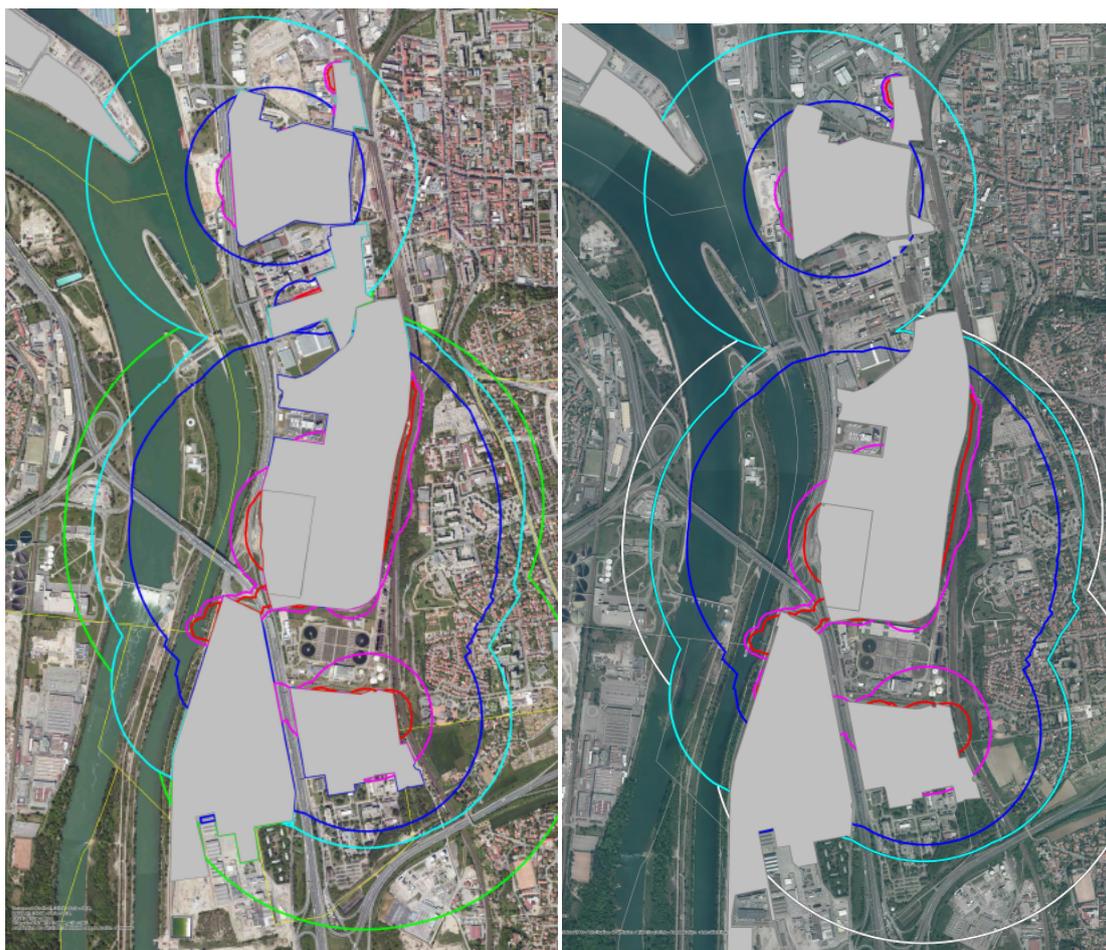


FIG. 3.5 – Dégrisement d'une partie du site Rhodia Spécialités de Saint-Fons (source : DDT du Rhône)

L'expression d'une position commune associant collectivités locales et exploitants témoigne également d'un renforcement des relations entre ces deux groupes d'acteurs. Des échanges préexistaient, comme on a pu le voir lors des débats sur la cinétique des *boil over* et la stabilisation des aléas du PPRT de Feyzin (cf. § 2.2 et § 2.3), mais de façon non suivie et peu collective. Avec le projet directeur et la préfiguration de la *mission vallée de la chimie* (qui sera officiellement créée à l'automne 2013), ces échanges s'intensifient en même temps qu'ils se régularisent : des groupes de travail sont créés qui réunissent tous les deux ou trois mois l'ensemble des protagonistes, des réunions sont programmées dans les intervalles pour affiner les orientations du projet et des lignes directes sont établies entre les services du Grand Lyon concernés et les dirigeants des différents sites de la plateforme industrielle. Partageant le même intérêt et contribuant collectivement à sa défense dans le cadre du projet directeur, les collectivités locales et les exploitants forment donc une nouvelle coalition de cause qui permet de construire des positions communes pour peser dans les discussions avec les services de l'État, mais également de trouver des ressources d'action pour aider à la résolution du problème posé par les zones grises.

Immédiatement mises à profit, ces capacités d'action s'expriment concrètement sur deux voies parallèles. La première, signalée dans l'extrait cité plus haut, consiste à explorer avec les services de la DREAL les possibilités de « dégrisement » des fonciers mutables susceptibles d'accueillir de nouveaux exploitants. Plusieurs réunions de travail sont organisées pour discuter de ces ajustements possibles, qui se soldent au final par une seule correction d'importance (cf. figure 3.5)¹⁴⁰. La seconde action entreprise pour solutionner le problème, justifiée par les effets limités de la première, consiste à nationaliser le sujet des zones grises pour inciter la DGPR à modifier la règle définie par le guide méthodologique PPRT. Ainsi le futur directeur de la *mission vallée de la chimie* qui explique comment l'inefficacité relative de l'opération « dégrisement » conduit finalement les exploitants à s'appuyer sur leur fédération nationale pour faire remonter le problème et pousser les autorités ministérielles à mettre en chantier une circulaire destinée à rendre possible (sous certaines conditions) l'implantation de nouveaux exploitants sur les sites existants :

« Effectivement, le constat des industriels c'était un peu « no future ». Parce qu'ils ne pouvaient plus faire grand-chose dans les zones grises. Sauf à dégriser, comme le proposaient les services de l'État. À l'époque, ils disaient : « Vous n'avez qu'à dégriser les fonciers qui sont disponibles ». Sauf que si on dégrisait, on tombait dans trois quarts des cas en zone rouge, donc c'était plié ! À partir de là, le constat des industriels était de dire : « Si c'est comme ça, c'est mort ! Si on ne peut plus développer la vallée économiquement, elle va se déliter et c'est terminé ». Et c'est là qu'on tombe dans les jeux d'acteurs, avec des industriels qui via l'UIC font remonter le sujet au niveau national. En s'appuyant sur l'exemple de la vallée de la chimie, mais aussi sur d'autres territoires où le problème se pose de la même manière. Et au bout du bout, on arrive à la circulaire Batho qui sort au printemps 2013 (il me semble) et qui ré-ouvre un cadre de possibilités à l'intérieur des zones grises.

En pratique, la circulaire signée par la ministre de l'écologie de l'époque¹⁴¹ ne résulte pas uniquement des remontées de terrain orchestrées par les industriels et leurs représentants nationaux. Elle doit aussi beaucoup aux actions combinées du maire de Feyzin et du préfet de région Rhône-Alpes. Le premier, en tant que président de l'association Amaris et député nouvellement élu, peut en effet jouer de ses ressources politiques et réseaux nationaux pour actionner différents relais, au sein de l'administration (via notamment l'instance de suivi dont il est membre aux côtés des représentants de la DGPR) et dans les cabinets ministériels. Le second dispose également de ses entrées dans ces mêmes sphères, notamment celles du puissant ministère du redressement productif qui veillera par la suite à ce que le texte aille bien dans le sens des intérêts du développement industriel. Ce dont témoigne cet ancien agent de la DREAL Rhône-Alpes, proche du dossier à l'époque :

« Notre préfet de région, ici en Rhône-Alpes, est vraiment en première ligne sur ce sujet. Quand il y a des réunions sur les PPRT, c'est sous son égide. Donc il est très présent sur ces sujets-là. Il suit ça de

¹⁴⁰ Ce « dégrisement » est rendu possible par l'arrêt et la fermeture de plusieurs ateliers sur le secteur correspondant de l'usine Rhodia Spécialités. Il est acté et définitivement reporté sur le zonage réglementaire lors de la réunion des POA de Saint-Fons du 6 mai 2013.

¹⁴¹ Datée du 25 juin 2013, elle est relative au traitement des plateformes économiques dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

très près. Et sur le sujet plateforme, il est plus que présent. C'est-à-dire que c'est presque lui qui a initié les réunions au niveau national. Il a aussi participé à des réunions avec le cabinet Montebourg sur ce sujet. En tant que préfet de région. Sachant qu'il a les réseaux qui vont bien et qu'il sait les activer quand il faut. Je ne suis pas sûr que dans toutes les régions, ça soit comme ça.

Comme demandé par la coalition formée des collectivités locales et des industriels, la circulaire Batho vient corriger le guide méthodologique en permettant, sous certaines conditions, l'installation de nouveaux exploitants dans les zones grises des PPRT. Assez restrictives, ces conditions portent à la fois sur la protection des salariés des entreprises qui seront accueillies sur les plateformes¹⁴² (en exigeant des dispositions constructives et/ou des mesures organisationnelles) et la mise en place d'une « gouvernance collective » s'imposant à chaque opérateur (coordination des services sécurité, mutualisation des moyens de secours, consultations mutuelles lors de l'élaboration des études de dangers, partage des retours d'expérience en matière d'incidents et accidents survenus, rédaction de procédures d'urgence coordonnées, etc.)¹⁴³. Comme souvent en pareilles circonstances, les demandeurs industriels obtiennent donc gain de cause, mais en contrepartie d'efforts supplémentaires sur la sécurité. Le problème est que la condition fixée par la circulaire ne va pas de soi pour la plupart des exploitants concernés. La mise en place d'une gouvernance de plateforme nécessite en effet de coordonner des cultures et des politiques d'entreprise souvent très différentes en matière d'hygiène et sécurité. Elle impose également un cadre collégial à des exploitants peu enclins aux démarches collectives, surtout lorsqu'elles les obligent à partager des informations avec des voisins qui sont aussi des concurrents. Bien que répondant aux attentes des industriels en matière de développement, la circulaire n'est donc pas forcément d'application facile. Ce qu'indique le directeur de la mission vallée de la chimie lors d'un point fait à ce sujet au COPIL PPRT d'octobre 2013 :

“ La circulaire ouvre le champ par rapport aux situations de blocage identifiées précédemment en permettant certaines activités de s'implanter en zones grises, notamment celles permettant des partages de flux.

L'une des conditions est la mise en place de mesures de protection des salariés nouvellement implantés, soit par des mesures constructives, soit organisationnelles. L'autre condition touche à la gouvernance collective en matière d'hygiène, sécurité et environnement (HSE). À ce stade, plusieurs pistes sont possibles allant de la mise en place d'une charte de fonctionnement à la mise en place d'un GIE.

Cette posture, traduite dans la circulaire, est favorable pour les industriels et le projet de développer un campus industriel. Cependant, les entreprises s'interrogent sur ces questions de gouvernance collective. À ce jour, la gouvernance dans la vallée de la chimie donnerait plutôt lieu à une charte.

Par ailleurs, de nouvelles zones pourraient être dégrées. Le sujet n'est pas stabilisé. Sur ce sujet, il y a une convergence entre le Grand Lyon et les services de l'État pour engager les industriels dans une logique de plateforme avec des gouvernances dédiées qui restent à étudier¹⁴⁴.

N'ayant pas de visibilité sur l'issue des discussions relatives à l'urbanisation future dans les zones interstitielles et aucune certitude sur les conditions de réalisation du projet directeur, les exploitants de la vallée de la chimie ont à ce moment-là beaucoup de mal à faire la balance entre les bénéfices attendus et les coûts possibles de la mise en « plateforme » de leurs sites dans le cadre fixé par la circulaire. Ne sachant pas très bien mesurer ce qu'ils auraient à y gagner d'un côté et à y perdre de l'autre, leur stratégie consiste donc à temporiser et à renvoyer leur décision à un stade plus avancée de la procédure d'élaboration du PPRT (on y reviendra au § 3.3). Pour avancer sur ce dossier, les exploitants attendent également d'y voir un peu plus clair sur les autres volets du règlement (expropriations, délaissements, travaux de renforcement du bâti), qui auront des implications financières importantes et pèseront *de facto* sur le choix de donner suite (ou pas) à la circulaire Batho.

¹⁴² La circulaire en dénombre dix-sept sur toute la France, dont celle de la vallée de la chimie qu'elle divise en quatre : Feyzin, Belle Étoile, Pierre-Bénite et Saint-Fons.

¹⁴³ La circulaire indique que la mise en place de cette gouvernance collective fait l'objet d'un engagement juridique de chaque opérateur, sous la forme d'un contrat, d'une association syndicale libre (ASL), d'un groupement d'intérêt économique (GIE), etc.

¹⁴⁴ Compte rendu du COPIL PPRT vallée de la chimie réunissant les représentants élus et techniciens des communes et du Grand Lyon le 25 octobre 2013.

3.2 La définition des mesures dédiées à l'urbanisation existante

Les discussions relatives à l'urbanisation existante débutent fin 2012, au moment où les bureaux d'études missionnés par la DDT remettent les versions finalisées des diagnostics de vulnérabilité¹⁴⁵. L'équipe technique et les *GT habitat et économie* sont alors réunis à plusieurs reprises pour compiler les résultats de ces études et examiner les implications pour tous les enjeux figurant dans les zones d'aléas où des choix doivent être faits en termes de mesures foncières et/ou de renforcement du bâti. Sur ce volet du règlement PPRT, cinq décisions sont à prendre. La première concerne les bâtiments d'activité exposés aux aléas TF+ à F pour lesquels trois mesures sont possibles : expropriation, délaissement ou prescription de travaux de protection. La seconde concerne également les bâtiments d'activité, mais situés en Fai surpression cette fois, pour lesquels des travaux peuvent être prescrits ou recommandés. Les trois autres, qui intéressent les bâtiments d'habitation, sont du même type : mesures foncières ou prescription de travaux pour ceux situés en TF à F (l'expropriation est automatique en TF+), prescription ou recommandation pour ceux situés en M+ et M toxique ainsi que pour ceux exposés à des aléas Fai surpression¹⁴⁶. Pour le reste, la réglementation ne laisse aucune marge de manœuvre aux acteurs locaux. Leur intervention se limite donc aux deux extrémités du spectre des aléas et consiste à définir, à chaque fois qu'un choix est possible, la solution optimum de réduction de la vulnérabilité en fonction des données fournies par les diagnostics (notamment les coûts des mises en protection et la nature des travaux à réaliser)¹⁴⁷. Dans la recherche de cet optimum, le critère financier est souvent décisif. Dans un certain nombre de cas, il réduit de fait les choix possibles à la portion congrue, par exemple lorsqu'un bien exposé à un danger grave (F+ ou F) ne peut être correctement protégé à moins de deux ou trois fois sa valeur vénale. Dans ce cas, seuls l'expropriation et le délaissement sont envisageables. Le critère financier compte également dans les décisions à prendre, parce que les milliers de logements et d'activités à protéger représentent une charge considérable pour les parties prenantes qui auront au bout du compte à régler la note, dans le cadre des conventions tripartites de mise en œuvre des mesures foncières et/ou de l'accord scellé début 2012 par les représentants nationaux des collectivités locales et des exploitants à l'origine des risques¹⁴⁸. Pour beaucoup, l'enjeu consiste donc à concilier l'objectif de réduction de la vulnérabilité avec les ressources qu'ils sont prêts à (ou en capacité d') engager. Pour cela, trois stratégies peuvent être envisagées : faire modifier les aléas pour réduire le nombre de bâtiments à protéger, privilégier à chaque fois que c'est possible les travaux de renforcement aux mesures foncières et enfin, donner la priorité aux recommandations dès que la réglementation le permet¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Quatre prestataires ont été chargés de ces études : Efectis (11 équipements public et bâtiments d'activité sur le port Édouard Herriot, Saint-Fons et Feyzin), Bureau Véritas (35 habitations individuelles et collectives réparties sur Feyzin, Solaize et Irigny), le CETE de Lyon (26 ERP sur Pierre-Bénite et Saint-Fons), SOCOTEC (5 équipements publics et 4 bâtiments d'activité sur Pierre-Bénite et Saint-Fons). Une restitution complète de ces études a été faite lors des trois réunions de POA du printemps 2013.

¹⁴⁶ Les principes de la réglementation applicable au bâti existant sont fixés par le guide méthodologique PPRT de 2007 (p. 92) et précisés par deux notes de doctrine. La première, datée de décembre 2008, s'intitule *Éléments de précision sur les stratégies de réduction de la vulnérabilité du bâti dans l'élaboration des PPRT*. La seconde, transmise aux services en mai 2011, s'applique aux activités et définit les dispositions alternatives envisageables aux mesures foncières suivant les différentes typologies d'activités rencontrées.

¹⁴⁷ Sachant que la loi ne permet pas de prescrire des travaux dont le coût dépasserait 10% de la valeur vénale du bien concerné.

¹⁴⁸ En discussion depuis 2010, cet accord est signé par les trois parties concernées (Amaris, l'UIC et l'UFIP) le 21 mars 2012. Valant engagement des collectivités locales et des industriels à financer chacun 25% des travaux prescrits par les PPRT en complément des 40% pris en charge par l'État (via un crédit d'impôt), cet accord est ratifié par la 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 (dite loi DDADUE). Pour plus de précision sur l'origine et les termes de cet accord, voir un précédent *Cahier de la sécurité industrielle* consacré aux contributions des collectivités locales à l'élaboration des PPRT [Martinais 2014].

¹⁴⁹ Pour les financeurs, les travaux recommandés sont plus avantageux dans la mesure où, contrairement aux travaux prescrits, ils n'ouvrent droit à aucune aide et restent à la charge exclusive des propriétaires qui les réalisent.

3.2.1 La proposition surprise d'Arkema Pierre-Bénite

Examinés séparément dans les *GT* correspondants (*économie* et *habitat*) entre décembre 2012 et avril 2013, les diagnostics de vulnérabilité dédiés aux activités et aux logements révèlent des situations assez contrastées. Pour les bâtiments d'activité, la quinzaine d'expertises réalisées dans les zones d'aléas rouges et jaunes des trois PPRT montre que peu d'entre eux sont correctement protégeables dans la limite des 10% de leur valeur vénale. C'est le cas notamment au port Édouard Herriot où le coût des travaux estimé par les bureaux d'étude égale à peu près la valeur des locaux concernés. De la même manière, sur l'île de la Chèvre et la zone d'activité du Château de l'Île à Feyzin, le montant oscille à chaque fois entre 25% et 250% de la valeur des biens considérés. Dans tous les cas, l'expropriation ou le délaissement s'imposent donc comme les seules mesures possibles. Ce que confirment les services instructeurs lors d'une réunion du *GT économie* destinée à présenter aux parties associées et futurs financeurs la valeur estimée des 27 activités finalement éligibles à ces mesures foncières (environ 36 millions d'euros) :

“ Le représentant de la raffinerie TOTAL indique que les sommes en jeu sont énormes. Il demande aux services instructeurs s'ils ont déjà une position pour les activités situées dans des zones où le guide laisse la décision aux acteurs locaux.

Le chef du SPAR de la DDT rappelle que ce travail est à faire en POA. Il faudra pour cela envisager la capacité des entreprises concernées à se protéger. L'approche consistera à regarder de près la nature des activités présentes dans ces zones : ICPE ? Activités avec une culture du risque ? Activités sans culture de risque ? Il ajoute : « Aujourd'hui, la seule chose dont on soit sûr, c'est qu'aucune de ces activités ne tient aux phénomènes dangereux qui les menacent. Pour toutes ces activités, il est impossible de protéger correctement les personnes ».

Une représentante de la DREAL poursuit en indiquant que dans ces conditions, la posture de l'État c'est plutôt de ne pas faire jouer la note activité de 2011 et de considérer que toutes les activités retenues restent en mesures foncières. Puisque de toute façon on ne peut pas les protéger. En tout cas, pas à un coût raisonnable.

Le chef du SPAR de la DDT invite également les membres du GT à considérer que dans la plupart des cas considérés, ne pas faire bénéficier l'entreprise de l'expropriation ou du délaissement, c'est d'emblée signer son arrêt de mort¹⁵⁰.

Sur le versant habitat, les montants en jeu se chiffrent également en dizaines de millions d'euros. Réalisés sur un peu plus de 70 logements, les diagnostics de vulnérabilité montrent là aussi que des mesures doivent être prises dans tous les cas. À Pierre-Bénite, les études suggèrent notamment la création d'un local de confinement dans chaque habitation exposée aux aléas toxiques, ainsi que la pose de fenêtres résistantes aux effets de surpression pour celles situées au plus près de l'usine (pour un coût moyen compris entre 1 500 et 18 000 euros¹⁵¹). À Saint-Fons, les logements expertisés ne sont exposés qu'à un type d'aléa (toxique). Les recommandations se limitent donc au local de confinement avec des estimations oscillant entre 700 et 2 000 euros. En revanche, à Feyzin où les habitations investiguées peuvent subir tous les types d'effets combinés (notamment thermique et surpression), les mesures préconisées atteignent des sommes beaucoup plus élevées dépassant quasi-systématiquement la limite des 10% de la valeur des biens considérés. Agrégés en moyenne par secteur d'aléa homogène sur chacun des PPRT (cf. figure 3.6 pour Pierre-Bénite), ces résultats donnent alors une estimation globale des coûts liés aux décisions à prendre par les parties associées (qui sont aussi les principaux financeurs, s'agissant notamment des exploitants et des collectivités locales).

Si ces chiffrages ne constituent pas une surprise par rapport aux ordres de grandeur qui avaient conduit à la révision des cartes d'aléas entre 2009 et 2011 (cf. § 2.1), ils remettent cependant en cause les prévisions de certains exploitants. C'est le cas notamment d'Arkema à Pierre-Bénite qui comptait sur des montants plus faibles pour rentabiliser l'accord passé avec les services de l'État suite à sa proposition de réduction des risques à la source de 2010. Un agent de la DREAL expose le problème ainsi que la solution envisagée par l'exploitant pour tenter de revenir à une situation plus propice à ses intérêts :

¹⁵⁰ Compte rendu d'observation du *GT économie* du 21 mars 2014.

¹⁵¹ Le chiffrage dépend ici des caractéristiques du logement (individuel ou collectif), de son orientation vis-à-vis de la source de danger et du niveau de protection recherché (prise en compte de l'aléa toxique seul ou combiné avec l'aléa surpression).

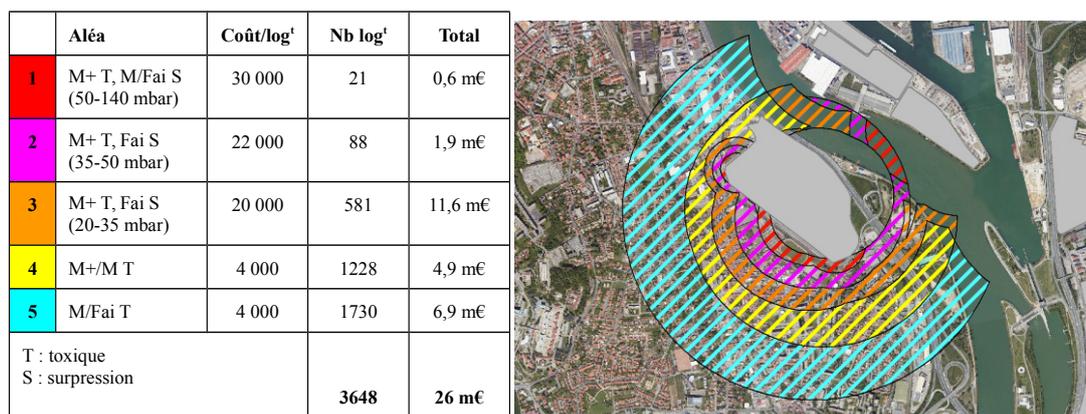


FIG. 3.6 – Coût des travaux de protection par zone homogène d'aléas (source : DDT du Rhône)

“ La décision qu'on avait prise suite à leur première proposition était plutôt à leur avantage. On va dire ça comme ça [il rit]. C'est-à-dire qu'on retenait presque tout en mesures supplémentaires, mais avec la contrepartie (qui n'était évidemment pas écrite dans le règlement) qu'ils prenaient en charge les mesures chez les particuliers. Les travaux de protection. Enfin qu'ils prenaient en charge ! Qu'ils participaient au financement, a priori à hauteur de 25%. C'était ça le deal. Donc on voit bien le jeu avec cette nouvelle proposition, c'est que l'État va continuer de payer et eux, ils vont réduire leur enveloppe. Pour faire court. Surtout qu'ils aimeraient bien que ces nouvelles mesures soient rajoutées à l'enveloppe des mesures supplémentaires. Voilà la tonalité actuelle du dossier.

La première proposition de l'exploitant évoquée par l'enquêté consistait en diverses mesures de réduction des risques à la source évaluées à l'époque à 5 millions d'euros. En obtenant de faire passer ces modifications en mesures supplémentaires, il gagne alors la possibilité de ne régler qu'un tiers de cette dépense, soit 1,66 million d'euros (les deux autres tiers étant pris en charge à part égale par l'État et les collectivités locales)¹⁵². Dans ces conditions, l'accord scellé avec la DREAL et les collectivités locales lui est favorable tant que sa contribution au financement des travaux de protection n'excède pas 3,33 millions d'euros. Or l'estimation proposée par la DDT sur la base des diagnostics de vulnérabilité laisse penser à une participation nettement supérieure, de l'ordre de 5 à 6 millions d'euros (correspondant à 25% du montant global reporté dans le tableau précédent auquel il faut retrancher la part incombant aux bailleurs sociaux qui n'ouvre pas droit aux aides prévues pour les particuliers). Se voyant perdant, l'exploitant profite alors de ce qu'il est en train de mettre à jour une partie de ses études de dangers pour élaborer une nouvelle proposition de réduction des risques à la source susceptible de diminuer encore un peu plus les zonages d'aléas, donc la quantité de logement à protéger, donc le montant de sa participation au financement des travaux¹⁵³. Et dans la mesure où les modifications projetées sur ses installations profitent en même temps à l'État et aux collectivités locales en limitant le coût global du PPRT de Pierre-Bénite, l'établissement demande à ce qu'elles soient examinées comme mesures supplémentaires éligibles à un financement tripartite.

Conçu tout début 2013, le projet est dévoilé fin mars, à l'occasion de la réunion des POA du PPRT de Pierre-Bénite consacrée entre autres à la restitution des diagnostics de vulnérabilité. Dans l'intervalle, les responsables du site se sont assurés du soutien de la direction du groupe qui s'est elle-même rapprochée de la DGPR pour vérifier que la proposition sera bien examinée par les services instructeurs. Tenus informés de ces échanges préalables, les agents de la DREAL présents à la réunion des POA ne sont donc pas complètement surpris lorsqu'en séance le

¹⁵² Rappelons que c'est justement l'objet de ces mesures supplémentaires que de faire l'objet d'un financement tripartite. Pour être reconnues en tant que telles, leur coût doit cependant être inférieur au coût des mesures foncières qu'elles contribuent à faire disparaître. Elles doivent également présenter un certain caractère d'exceptionnalité par rapport aux mesures qui sont couramment définies lors de la révision des études de dangers.

¹⁵³ Ces dispositions techniques consistent en divers aménagements, parmi lesquels : la mise en place de chaînes de sécurité supplémentaires sur plusieurs unités de production et de réseaux de détections de gaz redondants, le déplacement du poste de régulation de l'acide chlorhydrique, la rehausse du point de rejet de la cheminée de l'unité de stockage du chlore, le remplacement de la tuyauterie d'alimentation en chlore des ateliers et la mise en place de double enveloppe sur certaines conduites, l'aménagement et la mise en sécurité de divers bacs et cuvettes de rétention.

directeur du site annonce avoir trouvé de nouvelles mesures de réduction des risques à la source susceptibles de faire bouger les aléas à la baisse et par la même occasion de limiter le financement des mesures prescrites. Ils subissent cependant l'échange qui suit et les deux ou trois mises en garde qu'ils font dans le cours de la discussion au sujet des délais nécessaires pour instruire une telle demande et des répercussions possibles sur la mise en règlement des deux PPRT concernés (Pierre-Bénite et Saint-Fons) n'empêchent pas au bout du compte l'argument financier de l'emporter. Ce dont témoigne le compte rendu de la réunion :

“ [Le directeur d'Arkema] pose la question des cartes d'aléas et de la possibilité de prendre en compte d'autres mesures supplémentaires. La volonté d'Arkema est de voir comment baisser les contraintes. Il n'y a pas d'intention de les augmenter. Dans la mesure où la loi risques de 2003 permet de financer des mesures supplémentaires, il semble, au vu des diagnostics réalisés, qu'il soit pertinent de réétudier cette possibilité afin de limiter le financement des mesures prescrites. L'entreprise en est au stade des études préliminaires pour identifier des mesures de réduction des risques à la source et pourrait transmettre des propositions sous 2/3 mois.

[Mme le Maire de Pierre-Bénite] indique le besoin pour la collectivité que le PPRT soit finalisé, afin que les habitants sachent où l'on va et définir l'usage du foncier susceptible de se libérer. Aujourd'hui, la ville a pu s'ouvrir à l'urbanisation avec l'arrivée de 400 logements. Mais le centre-ville est en train de mourir car les contraintes restent très fortes. S'il y a d'autres possibilités de réduire les risques à la source, il faut les connaître car il y a aussi une question de crédibilité des élus quant au retard pris pour la réalisation du PPRT qui sera désormais approuvé en 2015. Mme le Maire rappelle également que les pourcentages de répartition des financements des mesures ne sont pas encore définis.

[La représentante de la DREAL] indique que dans un tel cas de figure, le délai d'instruction sera d'au moins un an, ce qui retardera d'autant les projets en attente. Par ailleurs, des interférences existent entre les PPRT de Pierre-Bénite et Saint-Fons. Pour Feyzin, la démarche d'étude nouvelle pour réduire les risques à la source a duré 15 mois. Si de nouvelles mesures sont proposées par Arkema, les services de l'État devront statuer sur les solutions techniques proposées et ceci engendrera fatalement un délai. Seulement ensuite, si les dispositions peuvent être acceptables car répondant aux textes cadrant les exclusions de phénomènes de la maîtrise de l'urbanisation, alors de nouvelles cartes d'aléas et d'intensité pourront être réalisées.

[La secrétaire générale de préfecture] est d'accord pour qu'il y ait un examen de cette proposition si elle est proposée de manière rapide (2 à 3 mois) et voir si elle est éligible.

[La représentante de la DREAL] indique qu'un important travail sur l'urbanisation future a été réalisé et se poursuivra pour perdre le moins de temps possible. La procédure concernant le port Édouard Herriot peut continuer car l'aléa toxique n'est pas prépondérant sur cette zone. La question sera peut-être différente à Saint-Fons. Cependant, un délai non négligeable sera nécessaire pour obtenir les nouvelles cartes.

[Mme le Maire de Pierre-Bénite] est également d'accord pour qu'un travail complémentaire soit effectué si cela doit réduire les mesures constructives et les conséquences en termes de coût pour tous, y compris les collectivités. Elle estime que cela ne ferait sûrement pas prendre plus de retard à la procédure vu que l'enquête publique est repoussée après les élections¹⁵⁴.

La proposition de l'exploitant se soldant au niveau local par le soutien unanime des parties associées et, au niveau national, par un feu vert du ministère, les services de la DREAL ne peuvent donc pas faire autrement que de l'instruire pour voir si les mesures prévues ont effectivement un impact sur le zonages des aléas. Et même si les motivations ne leur paraissent pas forcément très justes, ils n'ont aucun moyen de s'y opposer. Ce qu'explique cet agent du siège qui, à ce moment-là, doit faire face aux retours agacés d'un certain nombre de ses collègues de l'unité territoriale :

“ Le calcul de l'exploitant est purement financier. Arkema veut diminuer le montant des travaux chez les particuliers. Parce que... maintenant que l'accord Amaris-UIC-UFIP est passé, ils sont obligés de payer leur part. À un moment, ils ont plus ou moins essayé de s'opposer à cet accord. Donc ça, c'était fin de l'année dernière. Et il se sont faits renvoyer dans leurs buts. L'accord est quand même passé. Donc ils veulent réduire le montant de la facture. Et pour ça, ils proposent d'autres mesures. Pour schématiser. Et là, politiquement, on n'a pas trop le choix. On ne peut pas refuser. Alors ça fait râler les agents de l'UT qui disent : « Ça suffit. On en reprend encore pour un an et demi d'étude. Et puis ça risque de remettre en cause tout le travail sur l'urbanisation future ». Le problème c'est qu'à partir du moment où ils proposent de vraies mesures, on ne peut dire que oui. On est coincé.

¹⁵⁴ Extrait du compte rendu de la réunion des POA du PPRT de Pierre-Bénite du 26 mars 2013.

Comme prévu par les inspecteurs de terrain, l'instruction de la proposition d'Arkema nécessite un peu plus d'un an de travail. Présentées à la réunion des POA du PPRT de Pierre-Bénite du 15 décembre 2014, les nouveaux zonages d'aléas apparaissent toutefois dans des formes nettement diminuées par rapport aux cartes de 2011 (cf. figure 3.7). Dans le détail, les modifications les plus significatives concernent des aléas toxiques de niveau moyen et faible. La réduction des aléas de surpression inférieurs à 50 mbar est en revanche moins importante. Ces deux évolutions combinées permettent cependant de sortir 1 675 logements de la zone de prescription et de libérer de toute contrainte une partie importante des secteurs initialement couverts par la zone bleu clair (aléa toxique moyen). L'objectif visé par l'exploitant est donc atteint puisque cette limitation du nombre de logements à protéger représente au total un gain de l'ordre de 10 millions d'euros.

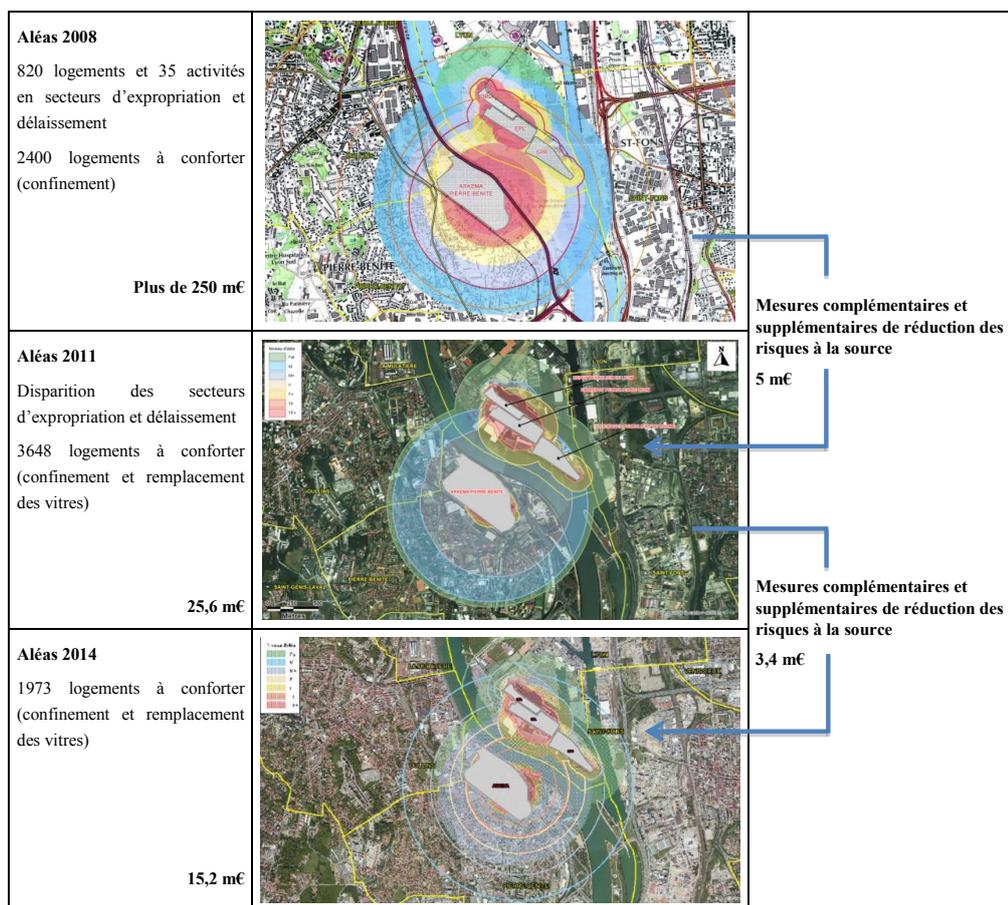


FIG. 3.7 – Les coûts associés aux versions successives des zonages d'aléas du PPRT de Pierre-Bénite (source : DDT du Rhône)

3.2.2 Un choix cornélien à plusieurs dizaines de millions d'euros

Si la proposition d'Arkema permet au final de soustraire 1 675 logements aux zones de prescription, une très grande quantité d'enjeux reste malgré tout concernée par de possibles mesures de renforcement : 1 973 sur Pierre-Bénite (pour un montant évalué à un peu plus de 15 millions d'euros), 1 791 sur Saint-Fons (pour environ 9 millions d'euros) et surtout, 5 712 sur Feyzin (pour un coût global estimé à plus de 80 millions d'euros). Sur ces milliers de logements, une partie ne donne lieu à aucun choix possible s'agissant des mesures à définir. Comme indiqué plus haut, c'est le cas de tous ceux qui se trouvent dans les zones d'aléas les plus forts (ou d'aléas intermédiaires combinés) pour lesquels la prescription s'impose d'office (voir encadré à la page 34). Mais une autre partie est négociable : il s'agit de ceux situés dans les zones M/M+ toxique et Fai surpression, pour lesquels la réglementation laisse le choix entre prescription et recommandation. Au cours de l'année 2013, l'essentiel des discussions relatives à l'urbanisation existante porte donc sur ces zones où les acteurs locaux ont la main pour ajuster l'objectif de réduction de la vulnérabilité défini par la réglementation aux montants

qu'ils sont prêts à engager pour financer ce volet des PPRT. Pour chacune de ces zones, la question se pose notamment de savoir où placer le curseur. Plutôt du côté de la sécurité des populations résidentes en y prescrivant des mesures de renforcement qui auront d'autant plus de chance d'être mises en œuvre qu'elles seront obligatoires et prises en charge dans leur quasi-totalité par la triade État-exploitants-collectivités locales ? Ou plutôt du côté de la rentabilité des entreprises et des finances publiques en privilégiant la recommandation et en laissant aux habitants concernés le soin de choisir entre se protéger à leurs frais et ne rien faire ? L'enjeu portant sur plusieurs dizaines de millions d'euros d'un côté, la sécurité de plusieurs milliers de personnes de l'autre, on comprend facilement que la « bonne position » du curseur ne soit pas facile à trouver. Elle l'est d'autant moins que les trois parties engagées dans cette décision ont encore une fois tendance à pousser en sens contraire.

Sans surprise, les services de l'État prennent sur ce dossier une position très conservatoire. Définie en équipe projet, elle consiste en premier lieu à défendre la prescription pour l'ensemble des zones concernées pas les aléas toxiques M+ et M. Plusieurs arguments, exposés au *GT habitat* du 5 avril 2013, militent de leur point de vue en faveur de cette proposition, quand bien même elle va un peu plus loin que la doctrine nationale¹⁵⁵ : sa conformité avec l'objectif du PPRT qui est de protéger les personnes, sa cohérence avec les mesures définies pour les autres enjeux existants non résidentiels (établissements recevant du public et locaux d'activités), le fait que les résultats des diagnostics indiquent un coût de protection peu élevé par logement et une faisabilité technique relativement simple, le fait que les accidents redoutés sont à cinétique rapide, que les zones considérées sur Pierre-Bénite et Saint-Fons sont très urbanisées et que les populations y résident en permanence, le fait enfin que la prescription est plus avantageuse pour ces mêmes populations dans la mesure où elle ouvre droit au crédit d'impôt et au cofinancement des exploitants et des collectivités locales. Comme l'explique cet agent de la DDT, cette proposition répond également à une stratégie habituelle des services de l'État qui consiste à partir d'une position haute pour se laisser des marges de manœuvre en cas de négociation :

“ De mémoire, on avait 8 ou 9 points qui militaient pour la prescription en M/M+, sachant qu'on s'était gardé une petite marge de négociation. Pour ne rien te cacher, au départ on était plutôt parti pour s'arrêter au M+. Et puis au cours d'une réunion qu'on a eu au siège de la DREAL avec les gens du siège plus l'UT, on s'est dit : « On peut aller jusqu'au M et on verra ensuite comment ça réagit ». Sachant que le coût supplémentaire engendré n'était pas monstrueux.

De la même manière, les services instructeurs défendent la prescription dans les zones Fai suppression, à Saint-Fons où une cinquantaine de logements sont à protéger pour un coût estimé à 840 000 euros, comme à Feyzin où l'enjeu est là bien plus important (près de 5 000 habitations représentant un coût de près de 58 millions d'euros). Cette seconde proposition qui, ajoutée à la précédente sur les zones d'aléas toxiques fait l'essentiel de la stratégie des services instructeurs sur ce volet du règlement, est cette fois justifiée par la note de doctrine de 2008 et par la conviction profonde des agents instructeurs que la protection des populations résidentes contre les bris de vitre est l'un des enjeux majeurs des PPRT. Ainsi cet inspecteur de l'UT Rhône-Saône qui, après avoir contribué à la définition de cette proposition au sein de l'équipe projet, l'a ensuite défendue à maintes reprises dans les discussions avec les autres parties prenantes en faisant valoir à chaque fois le retour d'expérience d'AZF :

“ On a vraiment essayé d'argumenter sur ce sujet à chaque fois qu'on les voyait en aparté ou en réunion. On a vraiment essayé d'argumenter sur la prescription en Fai suppression parce que c'est vraiment quelque chose qui nous tient à cœur avec le retour d'expérience de Toulouse. Ce qu'on se dit, c'est que tant qu'on a une chance d'arriver à une décision qui permettra à la vallée de la chimie de ne pas se retrouver dans la même situation qu'à Toulouse le jour de la catastrophe, et ben le coup mérite d'être joué. On ne ferait pas notre boulot si on ne le faisait pas. Donc on ira jusqu'au bout de cet argument. Parce que là, franchement, l'idée est de convaincre. Après l'arbitrage sera ce qu'il sera. Mais au moins on aura argumenté, on aura fait notre boulot. Parce que la prescription en Fai, c'est vraiment ce qui permettrait d'éviter ce qu'on a déjà connu avec AZF, ce qui a fait le plus de blessés, le plus de dégâts. Ça serait vraiment dommage de s'en priver. C'est vrai que ça va coûter cher. C'est vrai que c'est un souci. Néanmoins, quand on prend du recul et qu'on refait l'historique

¹⁵⁵ Dans ces zones d'aléas, le guide méthodologique préconise en effet la prescription pour les établissements sensibles, les établissements recevant du public et les locaux d'activité, mais pas pour les habitations de particuliers.

de ces PPRT, je pense que tout le monde aurait signé au départ pour les coûts auxquels on est en train d'arriver. Même s'ils paraissent toujours un peu démesurés, au tout début on était sur deux ou trois fois ces coûts-là, dans les estimations qu'on faisait au doigt mouillé. C'est vrai que ce n'est pas raisonnable, c'est vrai qu'on est dans un contexte de crise... Mais une justification purement financière à opposer à ce type de problème est choquant, me semble-t-il. Il faut au moins aller au bout de tous les arguments. Après, on est fonctionnaire, on est arbitré, on sait ce que c'est. Ce n'est pas un problème. Si au moins on a pu défendre et faire comprendre notre point de vue. C'est ce qu'on essaye de faire. L'idée est donc de défendre jusqu'au bout quelque chose qui nous tient à cœur. Après, on verra ce qui sera décidé.

Si l'enquêté insiste tant sur la nécessité de défendre le point de vue des services instructeurs, c'est évidemment que celui-ci n'est pas partagé par les deux autres parties. Du côté des industriels notamment, la position est radicalement opposée et consiste à ne surtout pas aller au-delà des préconisations du guide, c'est-à-dire en rester aux recommandations dans tous les cas. Présents à certaines réunions du *GT habitat*, ils argumentent systématiquement en faveur des mesures les moins coûteuses possibles. Lors de la séance du 5 avril 2013, un représentant de la raffinerie TOTAL rappelle ainsi que si l'objectif du PPRT est effectivement de protéger les personnes comme indiqué par les services de l'État dans leur présentation, la loi impose dans le même temps qu'il le fasse « *dans la mesure où ça ne remet pas en cause la pérennité des sites industriels*¹⁵⁶ ». Dans le même échange, un des directeurs de la plateforme chimique de Saint-Fons intervient également pour contester la valeur protectrice des travaux envisagés, arguant dans un premier temps que les habitants ne sauront jamais comment utiliser correctement leur local de confinement et invitant ensuite l'assemblée à considérer l'information et la formation (qui ne coûtent rien !) comme les seules mesures efficaces de protection des populations. Enfin, un troisième est encore plus direct en évoquant la fermeture inéluctable de son site si les services de l'État devaient persister à défendre la prescription : « *Si l'objectif du PPRT, c'est de supprimer la source du risque, il faut le dire tout de suite* », lance-t-il avant d'ajouter que son entreprise ne pourra de toute façon pas participer au financement de ces mesures compte tenu des difficultés auxquelles elle fait face à l'époque. Ce qu'il confirmera ensuite dans un courrier au préfet, évoqué par cet agent de la DDT dans un entretien réalisé quelques mois plus tard :

“ *Je pense qu'il y a aujourd'hui un vrai sujet qui n'est pas un sujet risque mais qui est un sujet économique, qui est l'alerte lancée par Kem One sur les conséquences qu'aurait ce type de mesure pour la survie de l'entreprise. Donc ça, ils l'ont clairement écrit. Ils l'ont écrit la semaine suivant le GT habitat. Ils avaient même dit au GT habitat qu'ils ne mettraient pas un centime.*

Du côté des collectivités locales enfin, la plupart des positions affichées lors de ces premiers échanges sont proches de celles des exploitants. Également favorables aux recommandations là où les services de l'État proposent des prescriptions, les techniciens du Grand Lyon et des communes mettent en avant deux arguments principaux. Le premier consiste à mettre en doute la faisabilité technique d'une opération consistant à faire réaliser ces travaux de confortement sur un aussi gros volume de logements dans le délai de cinq ans fixé par la loi. Le second est lié à l'enveloppe financière à dégager pour cette même opération, beaucoup trop importante rapportée aux ressources fiscales disponibles et surtout, impossible à budgéter sur un délai aussi court. Cette position, portée par les services du Grand Lyon, est également défendue par les élus, notamment les maires des communes les plus concernées. Ainsi celui de Feyzin interrogé au sujet de la stratégie proposée par les services de l'État :

“ *Oui je souhaite qu'on en reste au guide parce que j'en ai un petit peu ras le bol de l'administration qui rajoute. On a déjà des règlements d'un niveau assez élevé en France. Le PPRT, il n'y a que chez nous que ça existe. Il n'y en a pas dans les autres pays d'Europe. Mettons déjà en œuvre ce qu'on a élaboré comme règle, avant de penser à faire mieux et plus.*

Sur ce sujet des prescriptions de travaux, les acteurs locaux se trouvent donc confrontés à une situation qu'ils connaissent bien pour l'avoir déjà vécue plusieurs fois depuis le début de l'élaboration des PPRT, c'est-à-dire une opposition frontale entre des services de l'État jouant consciencieusement leur rôle de garant de l'esprit du PPRT et de l'autre, des industriels et des collectivités locales cherchant à faire bouger les lignes en faisant valoir les enjeux du

¹⁵⁶ La citation, comme celles qui suivent, a été notée lors de l'observation de cette réunion du *GT habitat*.

développement local. Mais si le schéma de ce nouveau différend rappelle ceux des précédents (s'agissant par exemple de la stabilisation des aléas de Feyzin, des règles d'urbanisation future ou des zones grises), le mode de résolution adopté par les acteurs locaux va cette fois privilégier la voie de la conciliation technique à celle de l'arbitrage politique (au moins dans un premier temps). Cette reconfiguration des échanges, qui place la recherche du compromis dans un cadre davantage maîtrisé par les techniciens, tient principalement à la transformation de l'acteur intercommunal. Trois changements notables interviennent en effet à ce moment-là qui ajoutent beaucoup aux capacités d'action du Grand Lyon sur le registre technique : la restructuration du service écologie qui conduit au recrutement d'un agent dédié et à la mise en place d'une ligne hiérarchique unique¹⁵⁷, la création de la *mission vallée de la chimie* qui s'accompagne de la constitution d'une équipe de sept personnes vouées au portage du projet directeur et enfin, le renforcement des coordinations entre l'institution intercommunale et les communes par l'intermédiaire d'un COPIL PPRT reconfiguré et systématisé dans son fonctionnement¹⁵⁸. Forts de ces nouvelles capacités, les services du Grand Lyon peuvent alors davantage techniciser leurs interventions et venir concurrencer les services instructeurs sur leur propre terrain pour engager la recherche de compromis sur d'autres voies que la mobilisation des ressources politiques des élus locaux et le recours à la médiation du préfet selon le vieux modèle de la régulation croisée¹⁵⁹.

S'agissant de l'urbanisation existante, cette technicisation des échanges prend la forme d'une grille d'analyse multicritère conçue début 2013 par les services du Grand Lyon pour aider à la conciliation des points de vue sur chacun des secteurs où des décisions devront être prises en termes de prescriptions et de recommandations¹⁶⁰. Discutée à plusieurs reprises en marge du *GT habitat*, cette grille conduit progressivement les services de l'État et les représentants techniciens des collectivités locales à converger vers une position commune consistant à découper les zones Fai en fonction de l'intensité des effets de surpression pour limiter les prescriptions de travaux aux deux tranches supérieures, c'est-à-dire là où l'onde de choc occasionnée par une explosion ferait le plus de dégâts (35-50 mbar et 50-140 mbar). Selon cet accord possible, les 3347 logements situés dans la zone des intensités les plus faibles (20-35 mbar) passeraient en recommandations, conduisant les financeurs à réaliser une économie globale de 33,4 millions d'euros. Discutées au même moment en COPIL PPRT vallée de la chimie, les orientations données par cette même grille ne font cependant pas l'unanimité, notamment du côté des représentants élus des communes qui continuent à tenir une position plus oppositionnelle en préconisant de s'en tenir au guide méthodologique. Ainsi cet échange figurant au compte-rendu de la séance du 15 février 2013 :

“ [Le consultant Amarisk¹⁶¹] rappelle que, concernant les mesures de renforcement du bâti existant, le règlement peut être plus restrictif que le guide mais pas moins. Il indique également que le guide ne donne pas d'indication sur l'exposition au double effet (surpression + toxique).

Il rappelle également que les prescriptions sont plafonnées à 10% de la valeur vénale du bien et qu'au-delà, il s'agit de recommandations. Toutefois, lorsqu'on ne peut pas se protéger totalement contre le risque, on doit être en mesure de se protéger pour le niveau de risque inférieur.

[Le consultant Amarisk] présente ensuite une liste de critères pour définir les lieux de prescriptions et les lieux de recommandations. Il présente ensuite les différents cas que l'on rencontre sur le territoire et les propositions de classement de ces derniers en recommandations ou prescriptions.

¹⁵⁷ Outre l'agent désormais à temps plein sur le PPRT, cette ligne hiérarchique comprend le responsable du service écologie de la direction de la planification et des politiques d'agglomération (DPPA) et le directeur de la DPPA qui est lui-même en prise directe avec la tête de l'exécutif, notamment le directeur général des services et le président du Grand Lyon.

¹⁵⁸ La reconfiguration du COPIL PPRT vient principalement d'un recentrage sur les techniciens du Grand Lyon (service écologie et mission de la vallée de la chimie), désormais chargés de définir les ordres du jour, de préparer les supports de présentation et d'animer les échanges en séance.

¹⁵⁹ Ce modèle, qui met en relation les dirigeants politiques des collectivités locales et les représentants de l'État, est très bien décrit dans un texte de référence de Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig [Duran et Thoenig 1996].

¹⁶⁰ Cette grille d'analyse vise à croiser les critères suivants : nature des aléas et intensité des phénomènes redoutés, type de protection à mettre en œuvre, coût moyen des travaux à réaliser, recours possible à des aides, temporalité d'exécution des travaux et capacité à faire, acceptabilité et équité des mesures proposées, possibilité de mettre en œuvre un accompagnement technique.

¹⁶¹ Intervenant toujours en tant qu'assistant à maître d'ouvrage pour le compte du Grand Lyon, ce consultant a été chargé de concevoir une première version de la grille d'analyse multicritère qui sera ensuite appropriée par les services du Grand Lyon.

Il rappelle également que, concernant l'effet de suppression, il convient de faire une distinction entre 20-35 mb (intervention sur les huisseries et le vitrage) et 35-50 mb (intervention sur le bâti).

[Le maire de Feyzin] indique qu'il faut s'en tenir au guide et ne pas être plus restrictif, y compris dans les cas de concomitance des risques.

[Le directeur de la planification et des politiques d'agglomération] souhaite savoir si des propositions doivent être formulées à l'État ou si, au contraire, on attend des propositions de la part de l'État.

[L'urbaniste territoriale du secteur] rappelle que les réunions POA ne vont pas aborder ce sujet mais que cette question va être abordée lors du GT habitat. Elle rappelle également qu'une note de doctrine à ce sujet existe.

[Le maire de Feyzin] précise que la note va au-delà du guide.

[Mme le maire de Pierre-Bénite] partage l'avis du maire de Feyzin concernant la position à adopter en restant aux mesures préconisées dans le guide.

[La responsable du pôle tranquillité de la mairie de Feyzin] s'interroge sur la réaction de la population si on ne prend pas les mesures nécessaires notamment pour la suppression 35-50 mb en ouvrant droit au crédit d'impôt.

[Le consultant Amarisk] présente ensuite les enjeux financiers découlant des propositions de classement présentées ultérieurement. Ces estimations sont basées sur les diagnostics du bâti et sont donc incomplètes.

[L'adjoint à l'environnement de Saint-Fons] indique qu'il n'y a pas de raison qu'il y ait un financement si l'on se trouve dans une zone de recommandations et partage donc la position de s'en tenir au guide¹⁶².

Rediscuté au COPIL PPRT d'octobre 2013, le sujet fait à nouveau débat entre les tenants de la ligne technicienne promue par les services du Grand Lyon et les partisans d'une ligne plus politique visant à tenir le rapport de force avec les services de l'État. Plusieurs tentatives des agents du service écologie pour rendre leurs propositions plus acceptables aux yeux des élus et la présentation en séance de l'assouplissement que les services de l'État seraient prêts à consentir dans un souci de compromis n'y changent rien : l'avis maintenu des maires des communes fait au final l'avis du COPIL. Ce qu'indique le compte rendu de la réunion :

“ *Le COPIL demande que soit appliqué le guide PPRT au sens strict (la note de décembre 2008 indique que l'on « peut » être en prescription sans que ce soit une obligation) et de s'en tenir à des mesures recommandées en zone Fai suppression¹⁶³.*

Ainsi définie, la position des collectivités locales est officiellement transmise aux services instructeurs lors du GT habitat du 24 janvier 2014. Au cours de cette réunion, les techniciens du Grand Lyon mentionnent également la volonté des élus de ne pas décider sur ce volet du règlement avant les élections municipales du printemps 2014, considérant que les conséquences des décisions à prendre devront être supportées par les équipes de la prochaine mandature. Aucun choix définitif ne pouvant être fait à court terme, les participants décident alors de poursuivre le travail engagé depuis plusieurs mois en se donnant pour objectif d'affiner les positions respectives (sur la base notamment des critères d'analyse définis par le Grand Lyon), de profiter de ce travail pour mettre en évidence les points de convergence et les motifs de blocage, en vue d'une prise de décision après les échéances électorales et d'une validation par les POA fin 2014.

¹⁶² Compte rendu de la réunion du COPIL PPRT vallée de la chimie réunissant les représentants élus et techniciens des communes et du Grand Lyon le 15 février 2013. Les interventions soulignées en gras figuraient comme telles dans le document.

¹⁶³ Compte rendu de la réunion du COPIL PPRT vallée de la chimie réunissant les représentants élus et techniciens des communes et du Grand Lyon le 25 octobre 2013.

3.2.3 Une tentative de conciliation technique qui se solde par un nouvel arbitrage politique

Au cours du premier semestre 2014, les services instructeurs, les techniciens des collectivités locales et les exploitants se retrouvent à plusieurs reprises pour affiner la grille du Grand Lyon, se mettre d'accord sur les différents items à retenir pour chaque critère et convenir de la façon dont les analyses finalement produites participeront le moment venu de la décision finale. Les agents de la DREAL travaillent en même temps à documenter les effets de surpression sur les bâtiments d'habitation, de façon à ce que l'ensemble des parties prenantes visualise très concrètement les dégâts produits par des intensités de 20 mbar ou de 35 mbar et mesure précisément ce qu'implique le choix de prescrire ou recommander des travaux de protection à ces niveaux d'intensité. Suite à une proposition des services communautaires, un benchmarking est également prévu pour voir ce que les acteurs des PPRT ont décidé dans des contextes similaires à celui de la vallée de la chimie et surtout, comment ils ont arbitré leurs différends. Du côté des exploitants enfin, la période est mise à profit pour s'enquérir auprès des directions de groupe de la conduite à tenir dans les négociations en cours. Les discussions menées au plan national dans le cadre de l'instance de suivi des PPRT et de la formalisation de l'accord Amaris-UIC-UFIP sur le financement des travaux de protection ont en effet conduit la plupart des entreprises concernées (Arkema, Rhodia, TOTAL, etc.) à définir des directives internes beaucoup moins hostiles aux prescriptions dans les zones d'aléas les plus faibles que les positions tenues dans un premier temps par leurs dirigeants locaux. Certains, comme les représentants de la raffinerie TOTAL, sont alors incités à revoir leur position de départ pour annoncer, un peu à la surprise générale, que la sécurité des populations résidentes est un sujet bien trop important pour qu'on puisse lui opposer des enjeux financiers, même lorsque ces enjeux s'élèvent à plusieurs millions d'euros¹⁶⁴. Un représentant du groupe pétrolier donne les raisons de ce revirement :

“ On voyait qu'il y avait de grosses polémiques sur les sites autour de ce sujet¹⁶⁵. Au final, ça nous porte préjudice. Quand je dis « grosses polémiques », c'était quand même des manif. Sur les grands sites comme les raffineries, les gens ne demandent pas l'arrêt de la raffinerie, ça ne remet pas en cause l'existence, mais ça rend quand même la vie quotidienne plus difficile. Dans nos grands sites, on a quand même des grosses campagnes, de gros programmes de discussion avec les riverains, d'amélioration de nos relations, etc. Et là, on était dans un contexte qui mettait tout en l'air. Donc nous, ce qu'on a demandé, c'est qu'au moins les choses se discutent localement. Donc si on nous demande notre avis (parce que dans un certain nombre de cas, les POA ne sont pas consultés sur le sujet), on répond simplement qu'on souhaite que le sujet soit débattu mais que sinon on ne prendra pas parti sur les prescriptions-recommandations. On a présenté nos risques, on les a chiffrés, on les a détaillés, c'est à l'État ou aux partenaires qui sont au courant des risques, de dire ce qu'ils préfèrent : des travaux prescrits ou des travaux recommandés. Et on sait que si ce sont des travaux prescrits, on participera au financement. Voilà. Donc dans la mesure où les choses se discutent on est suiveur des autres POA. C'est la position qu'on a arrêtée. Maintenant il peut y avoir eu des moments où les gens se sont exprimés différemment sur un site ou un autre.

Ce repli en zone neutre n'est pas uniquement le fait des représentants de la raffinerie TOTAL. Il s'observe également chez les dirigeants des plateformes chimiques de Saint-Fons qui, comme leur homologue pétrolier, laissent finalement entendre qu'ils ne s'opposeront pas aux prescriptions dans les zones d'aléas toxiques moyens M/M+ si telle devait être la décision finale des parties associées. Ce dont témoigne cet agent de la DREAL, sollicité pour commenter ce revirement synchrone des exploitants sur tous les secteurs où le choix des mesures de renforcement du bâti leur posait initialement problème :

“ TOTAL a complètement changé son fusil d'épaulé là-dessus. TOTAL dit : « Maintenant, on arrête ». Ils sont plusieurs exploitants à dire : « Maintenant, il faut qu'on y aille, parce qu'à force de trainer, ce n'est pas bon pour nous. Donc on y va ». Je pense qu'ils sont plusieurs comme ça à dire : « Maintenant ça suffit, on y va. Vous voulez quoi ? On n'est pas d'accord, mais vous le voulez, donc on va le faire ».

¹⁶⁴ Cette annonce est faite par le chef du département environnement, sécurité, sûreté, inspection de la raffinerie lors d'une réunion de l'équipe technique, début juin 2014.

¹⁶⁵ Sur ces mobilisations habitantes, voir un précédent *Cahier de la sécurité industrielle* [Martinais 2015].

Depuis son lancement, la démarche PPRT suit un rythme très irrégulier. Aux périodes intenses succèdent des phases plus calmes où les discussions s'interrompent et où plus grand-chose ne se passe (ou alors de façon peu visible). On l'a vu à plusieurs reprises, certains chantiers peuvent ainsi rester au point mort pendant quelque temps avant de repartir de façon trépidante. Le printemps 2014 correspond à un de ces moments d'emballement où après plusieurs mois passés à temporiser, il devient subitement urgent de décider et de précipiter la mise en règlement du PPRT. Cette impulsion, on vient de le voir à travers le dernier extrait d'entretien, est donnée par les exploitants qui ont besoin de certitudes sur l'issue de la procédure et le montant global de la facture qu'ils devront honorer au bout du compte. Elle est également le fait des élus locaux qui, une fois l'échéance électorale passée, sont tout à coup pressés d'en finir avec le PPRT pour pouvoir mettre en œuvre les éléments de programme pour lesquels ils ont été (ré)élus. Beaucoup, en ce printemps 2014, considèrent donc que le temps est venu de trancher définitivement le différend sur les prescriptions-recommandations. C'est le cas notamment du maire de Feyzin qui décide de couper court aux discussions techniques menées dans le cadre du *GT habitat* en saisissant le préfet de région d'une demande d'arbitrage sur le sujet. Comme il l'explique lui-même, son objectif est alors de tout mettre en œuvre pour éviter que les propriétaires des milliers de logements de sa commune exposés aux aléas surpression les plus faibles (entre 20 et 50 mbar) soient contraints de réaliser des travaux de protection dont il a la conviction qu'ils ne se justifient pas :

« Comment je justifie la recommandation sur ces zones ? Par le retour d'expérience de l'accident de 1966¹⁶⁶. C'est-à-dire que quand ça a pété en bas, il y a eu quelques dégâts en haut, mais pas de blessé. Donc il n'y a aucune raison que... Quand on est dans les zones de prescription où les aléas sont importants, les travaux ne se contestent pas. Qu'au-delà de ces zones-là, on oblige dans les permis de construire les gens à prendre en compte la situation, j'y suis tout à fait favorable. Mais qu'on prescrive là où la réglementation préconise de recommander, c'est-à-dire qu'on aille au-delà des règlements pour obliger les gens à faire des travaux, à poser des vitrages, etc., je trouve ça très exagéré. Pourquoi dans ce cas, on ne prescrirait pas jusqu'à Vienne ou Givors ? Parce que si on regarde le retour d'expérience de 1966, des vitrages cassés, il y en a eu jusqu'à Vienne, Givors, etc. ! Donc il n'y a aucune raison qu'on crée des obligations au-delà des zones M, c'est-à-dire en zones Fai. Ou alors il faut aller jusqu'au bout de la logique, c'est-à-dire prendre en compte le retour d'expérience et faire des zones Fai beaucoup plus grandes en disant « En cas de déflagration, en cas d'accident lié à la surpression, on a du bris de vitre sur 7 kilomètres, donc il faut obliger les gens sur 7 kilomètres à changer leur vitrage ». Mais ne faire que pour ceux qui sont en zone Fai, ça n'a pas de sens ! Donc voilà. J'attends maintenant que le préfet tranche. Et je pense que le préfet tranchera. De toute façon, là-dessus, je ne baisserai pas la garde. Je l'ai déjà dit : « Si on me colle des prescriptions en Fai, je n'en resterai pas là ! ».

Côté préfecture, la saisine du maire de Feyzin tombe plutôt à pic. Elle permet au préfet de reprendre la main pour mettre un terme à l'un des volets les plus discutés de la mise en règlement des trois PPRT de la vallée de la chimie et, ce faisant, d'inciter les parties prenantes à se projeter vers les dernières étapes de la procédure, c'est-à-dire l'écriture détaillée du règlement, l'enquête publique et l'approbation formelle du document. C'est en tout cas comme ça que le voit cet agent DREAL en charge du dossier à l'époque :

« L'objectif du préfet était bien de mettre tout le monde à niveau dans un premier temps, de décanter les difficultés principales (celles qui restaient et qu'on avait bien identifiées, c'est-à-dire prescriptions ou recommandations en Fai surpression) et ensuite de dire : « La posture, c'est celle-là. On en a discuté, il y a eu des réunions, maintenant on n'y revient plus, je vous la présente et on part là-dessus ». Son objectif était bien de partir sur des rédactions de documents courant 2015 pour une approbation dans la foulée. Donc ça a un petit peu dérivé depuis, mais son objectif était vraiment de dire : « Les services ont discuté, maintenant j'interviens et je cale. Je cale pour l'enquête publique, pas forcément de manière définitive mais je cale pour l'enquête publique, et on part là-dessus. Sinon, on ne calera jamais et ça va continuer à dériver ».

¹⁶⁶ Il fait référence à l'explosion successive le 4 janvier 1966 de deux sphères de GPL de la raffinerie. L'accident, qui fait 18 morts, est considéré comme l'une des catastrophes industrielles les plus marquantes des cinquante dernières années [Beltran 1997].

Concrètement, l'arbitrage prend la forme d'une réunion dans le bureau du préfet à laquelle participent les principaux protagonistes du débat sur les zones Fai surpression¹⁶⁷. Deux « camps » se font face : d'un côté les services instructeurs qui défendent la prescription jusqu'à la limite des 20 mbar (en ayant toutefois annoncé dans les discussions préalables qu'ils pourraient consentir à « lâcher » les zones d'effets les plus faibles), de l'autre le maire de Feyzin, accompagné de quelques représentants des services du Grand Lyon, qui plaide pour des recommandations partout où les intensités se situent entre 20 et 50 mbar (soit dans les zones hachurées en jaune et bleu sur la figure 3.8). Ayant clairement fait reconnaître leur position de neutralité, les industriels n'ont pas été invités à cette réunion. Jugées moins directement concernées que Feyzin, les autres communes touchées par le zonage n'ont pas été conviées non plus. L'échange se limite donc à un tout petit nombre de personnes : le préfet, le chef de l'UT Rhône-Saône de la DREAL et son adjointe, le responsable du service risque de la DDT et le maire de Feyzin. En retrait, les techniciens du Grand Lyon se contentent d'assister l'édile et d'ouvrir la discussion en rappelant un certain nombre d'éléments factuels. Suivant des codes très précis, l'arbitrage se déroule alors en trois temps. Pour commencer, chaque débattant est invité à rappeler son point de vue et à exposer les arguments venant en appui de sa position. Viennent ensuite les questions et approfondissements du préfet qui, pour trancher convenablement, doit s'assurer qu'il a correctement mesuré les intérêts en présence et bien compris les intentions de chaque protagoniste. Enfin, l'échange s'oriente vers la recherche du compromis, qui consiste à définir une position intermédiaire entre les deux positions exprimées. Pour cela, le préfet teste auprès des opposants des propositions de conciliation jusqu'à trouver une solution acceptable pour chaque camp. L'issue d'un tel échange ne pouvant satisfaire (ni léser) complètement les deux protagonistes, le jeu consiste de part et d'autre à fixer une limite basse à ne pas dépasser puis à tenir le plus longtemps possible la position de départ en espérant céder le moins de terrain possible au bout du compte. Rompu à cet exercice, les services de l'État ont l'habitude d'arriver dans ce genre de réunion en ayant défini à l'avance ce minimum en dessous duquel ils n'accepteront pas de descendre pour laisser ensuite la négociation placer le curseur quelque part entre cette position basse et la position haute défendue dans la discussion. Dans le cas présent, ce « plan B » consiste à lâcher une partie de la zone 20-35 mbar (hachurées bleu sur la figure 3.8), comme annoncé lors des échanges préalables, et à limiter les prescriptions au filmage des fenêtres dans les zones 35-50 (hachurées jaune). Un des agents de la DREAL présents à la réunion détaille les conditions d'élaboration de ce « plan B » :

“ Il y avait eu des précédents et on sentait bien que le préfet avait envie de lâcher un peu de lest sur cette question des prescriptions-recommandations. Il l'avait déjà fait sur Genay et Saint-Genis-Laval. À Saint-Genis-Laval en particulier, à la demande de l'association des entrepreneurs riverains qui avait demandé beaucoup plus, il a finalement proposé que dans les zones 20-50 mbar il n'y ait pas de prescriptions mais des recommandations pour les activités. Donc on était un peu dans un état d'esprit où on se disait que dans les zones Fai surpression le préfet pourrait être tenté de faire la même chose et de ne pas nous suivre complètement. De ne pas imposer des prescriptions partout. Mais je pense qu'il était aussi en liaison avec la DGPR. Le préfet était quand même quelqu'un qui venait du cabinet et qui pouvait être amené à intervenir, infléchir, demander, questionner. Il savait que le ministère avait prévu que sur des gros PPRT comme celui de la vallée de la chimie il faudrait sans doute aménager la règle. Parce qu'il y a trop de logements en jeu. Donc on était dans cette mouvance. L'idée, pour nous, était d'atténuer le tout prescription si vraiment on ne pouvait pas faire autrement, mais quand même, de rester dans l'esprit de la démarche et aussi, de garder une certaine homogénéité avec ce qu'on avait défendu pour les autres PPRT. Sans forcément être extrémiste, l'enjeu était quand même de pouvoir s'adapter par rapport aux questions posées, sans non plus arriver à une situation où on enlève tout son sens à ce qu'on a pu préparer. D'où l'idée de cette zone intermédiaire dans laquelle on limite les prescriptions au filmage des fenêtres.

Fabriqué en moins d'une heure sur la base de cette proposition, le compromis consiste finalement à retenir un principe de prescription graduelle sur les zones Fai surpression en allégeant la contrainte dans les secteurs soumis à des intensités inférieures à 35 mbar (qui ne seront soumis qu'à une obligation de filmage des fenêtres), sauf sur Feyzin où le relief et la situation en hauteur d'une partie de la commune justifie une gradation en trois niveaux (cf. figure 3.9) : des prescriptions de travaux dans la partie basse exposée aux intensités les plus

¹⁶⁷ Cette réunion, qui a lieu en juillet 2014, a donné lieu à un compte rendu que nous n'avons pas pu obtenir. La restitution que nous en faisons ici s'appuie donc uniquement sur les récits qu'une partie des protagonistes nous en ont fait ensuite en entretien.



PPRT de Feyzin
Découpage du territoire par objectif
de performance

Zone	Niveau d'aléa	Type d'effet	Intensité
1	TF+ à M tous types d'effets Fai surpression (50-140 mbar)	Toxique, thermique et surpression	Très grave à significatif
2	Fai	surpression	35-50 mbar
3	Fai	surpression	20-35 mbar

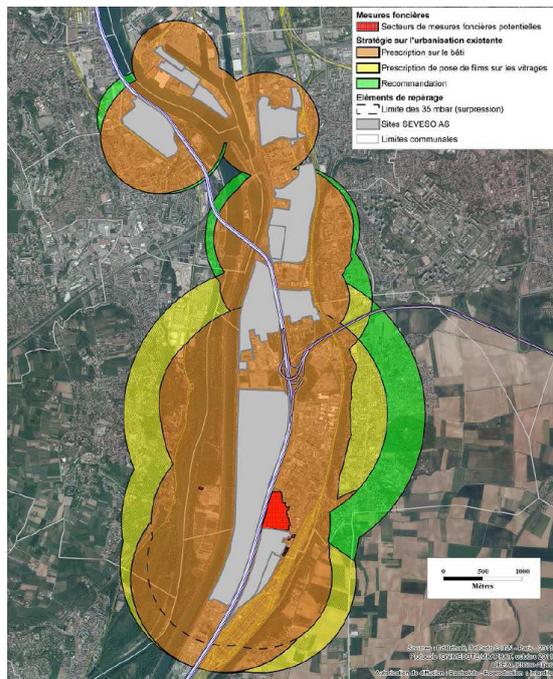
FIG. 3.8 – Le PPRT de Feyzin découpé par objectifs de performance (source : DREAL Rhône-Alpes)

fortes, des obligations de filmage pour les logements du plateau situés dans la zone 35-50 mbar et des recommandations pour les 1 500 habitations exposées aux intensités les plus faibles (35-20 mbar). Comme l'explique cet agent de l'État, même si l'argument qui rend possible ce traitement spécifique de Feyzin n'a pas vraiment de fondement technique, il permet néanmoins de faire la décision en mettant tout le monde d'accord :

“ Comme toujours, c'est une question de limites. Pourquoi là [montrant sur la carte la limite du filmage sur Feyzin] ? Pourquoi là [montrant la limite sud de la zone de recommandation] ? C'est la discussion en fait. Et là, c'est vraiment chaud en réunion. Ce ne sont pas forcément des choses qui sont très précises et très techniques, mais ça fait aussi partie du PPRT. Parce qu'en tenant compte du relief, on entre dans une logique de traitement un peu particulier. On ne sait pas techniquement justifier qu'un aléa d'une intensité de 20 ou 35 mbar a moins d'effet quand il atteint des habitations en hauteur. On ne sait pas le justifier parce qu'on ne fait pas d'analyse tridimensionnelle. Ça ne nous est pas vraiment autorisé et c'est très compliqué à réaliser. Donc il y a des postures pseudo-techniques qui sont affichées et qui sont finalement retenues par le préfet, mais sans le dire. Sachant que nous, derrière, il faut qu'on fasse entrer ça dans un contexte qui est pseudo-dérogatoire (il y a du pseudo-technique, du pseudo-dérogatoire) pour arriver à une situation qui soit plus équilibrée mais uniquement dans les zones où ça craint le moins, sans toucher par contre à ce qui représentait pour nous le cœur du PPRT, c'est-à-dire ce qui est supérieur à 50 mbar. Bon... C'est ce qui s'est passé globalement.

Parce qu'elle résulte d'un rapport de force politique plutôt que d'un raisonnement technique, cette décision reste cependant fragile. D'autant qu'elle a été produite en comité restreint et en dehors d'une partie des membres associés ayant participé aux travaux préparatoires. Pour le préfet et les services instructeurs qui auront à le porter par la suite en le traduisant réglementairement, il va donc s'agir de consolider cet arbitrage en le faisant dans un premier temps accepter par tous les élus concernés. Le moyen de ce passage en force est une réunion organisée à Feyzin à la fin de l'été 2014 (courant septembre), au cours de laquelle le préfet en personne vient défendre sa décision devant une assemblée de maires, d'adjoints municipaux et de vice-présidents du Grand Lyon formée en majorité de nouveaux venus, totalement ignorants du dossier PPRT et trop peu aguerris pour contester quoi que ce soit¹⁶⁸. Ainsi acceptée par tous les représentants élus des collectivités locales directement concernées par les trois PPRT

¹⁶⁸ Les élections de mars 2014 sont en effet l'occasion d'un renouvellement important du personnel politique en prise avec les PPRT. Car si l'équipe de Feyzin est réélue sans grand changement, les maires socialistes et communistes de Saint-Fons et Pierre-Bénite sont l'une et l'autre battues par leur opposition de droite. La formation du nouvel exécutif communautaire conduit également à l'apparition d'un nouveau vice-président en charge des risques, en remplacement de l'ex-maire de Pierre-Bénite qui occupait la fonction depuis 2008.



	Prescription		Recommandation	Coût total
	Prescription à l'alaé	Prescription de film sur les vitrages		
PPRT de Pierre-Bénite et du port E.Herriot	2966 logements dont 690 en double effet (toxique et surpression)	-	682 logements	18 M€
PPRT de Saint-Fons	1317 logements dont 198 en double effet (toxique et surpression) et 56 en surpression seule	-	474 logements	7,5 M€
PPRT de Feyzin	1628 logements (surpression, thermique et toxique)	2416 logements (surpression 20-50 mbar)	1486 logements (surpression 20-35 mbar)	30,5 M€

FIG. 3.9 – Les mesures de réduction de la vulnérabilité du bâti résultant de l'arbitrage de juillet 2014 (source : DDT du Rhône)

de la vallée de la chimie, la décision préfectorale est ensuite présentée pour validation à la réunion des POA de Feyzin du 21 novembre 2014, puis à celles du 26 juin et du 11 septembre 2015 pour vérifier qu'aucune contestation n'a émergé entre-temps. Bien consolidée par ces validations successives, elle ne sera finalement pas remise en cause et tiendra jusqu'au bout de la procédure¹⁶⁹.

En dépit du travail réalisé par les services pour engager la recherche de compromis sur la voie de la technique, ce chantier de la mise en règlement des mesures de réduction de la vulnérabilité du bâti se solde donc comme les fois précédentes par une victoire de la conciliation politique et un arbitrage du préfet en grande partie motivé par les élus locaux. Ce ne sera toutefois pas le cas des autres chantiers où des décisions restent encore à prendre (la maîtrise de l'urbanisation future, la mise en plateforme des sites industriels et la réglementation des usages). Dans ces trois cas en effet, le mode de résolution des conflits suscités par la mise en règlement des PPRT empruntera plutôt la voie de la conciliation technique.

3.3 L'écriture du règlement du PPRT de la vallée de la chimie

L'arbitrage de juillet 2014 sur les mesures de réduction de la vulnérabilité marque la fin de la séquence « stratégie du PPRT » dédiée à la définition partagée des principes de zonage et des orientations préventives sur les deux principaux volets du règlement (maîtrise de l'urbanisation future et protection du bâti existant). Les parties associées étant à peu près d'accord sur l'ensemble de ces mesures, l'objectif est maintenant de les traduire en règles d'urbanisme, de les mettre en mots pour qu'elles puissent au bout du compte guider le travail des acteurs de terrain qui auront à les appliquer. Pour les services instructeurs, cette dernière tâche avant la mise à l'enquête des trois PPRT recèle deux enjeux principaux : le premier est de veiller à ce que les formulations retenues pour chaque article du règlement expriment correctement les orientations stratégiques définies collectivement et qu'elles ne dénaturent pas les compromis patiemment élaborés dans la phase précédente (dont certains, on l'a vu,

¹⁶⁹ En tout cas jusqu'à l'enquête publique, en cours au moment où nous écrivons ces lignes. Et si les élus de Solaise finissent tout de même par s'étonner du traitement de faveur accordé à leurs voisins de Feyzin, ils n'obtiendront rien de plus que le droit de faire figurer une réserve dans l'avis émis par le collège des collectivités locales de la commission de suivi de site de Feyzin lors de la consultation des parties associées précédant la mise à l'enquête du PPRT.

restent fragiles voire pas complètement stabilisés s'agissant par exemple de l'urbanisation du fond de vallée); le second est de faire en sorte que chacun des articles soit compréhensible et surtout manipulable par les futurs utilisateurs des trois PPRT qui ne sont pas forcément des connaisseurs du droit de l'environnement, mais plutôt des urbanistes territoriaux et des spécialistes du droit des sols. Forcément attentifs à ces deux enjeux qui concernent à la fois l'acceptabilité et l'applicabilité des décisions prises aux étapes précédentes, les services instructeurs acceptent alors bien volontiers la proposition du Grand Lyon de procéder à l'écriture de ce règlement dans le cadre d'un « atelier » mêlant les parties associées à l'origine des orientations qu'il s'agit de transcrire dans les termes de l'urbanisme opérationnel avec les acteurs de terrain qui auront à mettre en œuvre les règles ainsi produites¹⁷⁰.

Chapitre 42 – Dispositions applicables en zone B8 Saint-Fons (correspond aux zones pavillonnaires de Saint-Fons)

• Article 1 – Conditions de réalisation

1.1 – Règles d'urbanisme

Tous les projets sont interdits à l'exception :

- de la création d'annexes ou de l'extension des bâtiments existants à la date d'approbation du PPRT, dans la limite d'un coefficient de densité de 0,2. Lorsque ce droit à construire est consommé à la date d'approbation du PPRT, une extension ou une annexe de 20m² est autorisée, une seule fois ;
- de la création d'annexes non constitutives de surface de plancher, sans limitation de densité ;
- de la reconstruction après démolition volontaire ou après sinistre causés par des aléas autres que ceux traités par le PPRT, dans la limite de la surface bâtie à la date d'approbation du PPRT majorée de 20m² ou dans la limite d'un coefficient de densité de 0,2, pour une destination identique ou de moindre vulnérabilité. Les parcelles non construites issues d'une division parcellaire postérieure à l'approbation du PPRT sont affectées d'un coefficient de densité nul même si elles sont agrégées par la suite à d'autres parcelles ;
- la construction, et notamment les extensions et les reconstructions, de bâtiments d'activité d'industrie ou d'artisanat, dans la limite d'un coefficient de densité de 1 ;
- de la création ou de l'aménagement de voies nouvelles de circulation routière, ferroviaire, modes doux ;
- des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, sans qu'elles puissent recevoir des personnes de façon permanente ;
- des aménagements non vulnérables et n'abritant aucune personne, même ponctuellement (exemple : murs, clôtures, affouillements) ;
- des travaux et des aménagements du bâti et de ses accès permettant de réduire la vulnérabilité ;
- des travaux et des aménagements rendus nécessaires par la mise aux normes et l'entretien du bâti ;
- des changements de destination des bâtiments qui aboutissent à la fonction d'industrie, d'artisanat, d'entrepôt ou qui aboutissent à l'implantation d'ERP autorisés dans cette zone ;
- des constructions nouvelles, et notamment les extensions et les reconstructions, à destination d'entrepôt, sans limitation de coefficient de densité ;
- l'implantation d'ERP de type M (magasin de vente) ou W (administration, banque, bureau), dans la limite d'une capacité d'accueil de 19 personnes, par extension ou par changement de destination d'un bâtiment existant ;
- l'implantation d'un cabinet lié à une profession libérale, dans la limite d'une capacité d'accueil de 10 personnes.

1.2 – Règles de construction

A COMPLETER EN FONCTION DES INTENSITES

• Article 2 – Conditions d'utilisation et d'exploitation

Cet article régit les projets autorisés au titre de l'article 1-1 ainsi que toute nouvelle utilisation ou exploitation créée ou évoluant postérieurement à l'approbation du PPRT. Cet article ne concerne donc pas les utilisations ou exploitations existantes à la date d'approbation du PPRT qui n'évoluent pas. Sont interdits :

- l'implantation permanente ou temporaire, amenées à accueillir des personnes, de caravanes, habitations légères de loisirs, camping-car, péniches d'habitation ou de loisir ;
- tout rassemblement ou manifestation, publics ou associatifs, de nature à exposer les participants
- l'augmentation du nombre de personnes exposées dans le cadre de manifestations, rassemblements ou événements existants à la date d'approbation du PPRT ;

FIG. 3.10 – Extrait du règlement du PPRT de la vallée de la chimie dans sa version de septembre 2015 (source : DDT du Rhône)

¹⁷⁰ Pour faciliter la mise en cohérence de la démarche et gérer au mieux les recouvrements de zonage, les services instructeurs prévoient à ce moment-là de fusionner les trois PPRT de la vallée de la chimie pour n'en faire qu'un seul au bout du compte. Cette unification, qui conduit à l'écriture d'un règlement unique, sera officialisée par arrêté préfectoral le 21 avril 2015.

3.3.1 Un atelier d'écriture visant à diffuser localement l'esprit du PPRT

En proposant cet atelier d'écriture confrontant les concepteurs du PPRT à ses futurs utilisateurs, les services communautaires visent un double objectif. Le premier est de s'associer à la mise en forme du règlement pour reprendre les discussions laissées en suspend après les réunions des POA du printemps 2013 (cf. § 3.1) et tenter par ce biais de trouver un terrain d'entente avec les services instructeurs sur les quelques points non encore arbitrés, concernant notamment les secteurs à enjeux en fond de vallée. Le second est de mettre à contribution les agents en charge de l'application du droit des sols (ADS) et les urbanistes territoriaux pour tendre vers des dispositions applicables, c'est-à-dire adaptées à l'instruction des permis de construire et à la conduite des opérations d'aménagement dans les secteurs réglementés par le PPRT. Comme le précise le technicien de la direction de la planification et des politiques d'agglomération à l'origine de la proposition, l'idée est alors de coopérer avec les services de l'État pour les aider à faire aboutir le PPRT dans les meilleures conditions possibles pour les collectivités locales qui auront à le mettre en œuvre par la suite :

“ L'idée est quand même que ce PPRT aboutisse d'une part, mais aussi que l'ensemble des parties prenantes se l'approprie, le fasse leur. Donc mon idée en proposant ce groupe de travail et cette méthodologie, c'est de dire que si on ne co-construit pas le règlement, ça va être compliqué. Pour avoir fait l'exercice parfois sur des projets de PLU de 350 pages où on te demande de réagir dans les deux mois, je sais que ce n'est pas simple. Donc l'idée était de faire participer l'ensemble des communes, des instructeurs, pour que chacun s'approprie au fil de ces deux ans le projet de règlement, pour qu'au fur et à mesure on démine, on piste les problèmes et on trouve des solutions.

Mis en place en février 2014 dans la configuration souhaitée par l'intercommunalité, l'atelier d'écriture du règlement met à contribution une petite dizaine de personnes : deux ou trois agents de la DDT, l'adjointe de l'UT Rhône-Saône de la DREAL, l'agent dédié du service écologie du Grand Lyon qui coordonne l'action des collectivités locales sur ce dossier, les urbanistes territoriaux du secteur, deux agents du pôle autorisation du droit des sols (ADS), les responsables des services d'urbanisme des communes et, enfin, les techniciens municipaux affectés au suivi du PPRT. Réuni à peu près une fois par mois¹⁷¹, ce petit groupe travaille pendant un peu plus d'un an à détailler, zone par zone¹⁷², les interdictions et/ou possibilités d'urbanisation définies lors de la séquence de « stratégie », ainsi que les règles de construction qui s'imposeront aux nouvelles constructions autorisées (cf. figure 3.10). À chaque séance, une version remaniée en fonction des échanges de la réunion précédente est soumise pour avis à l'assemblée puis amendée en fonction des remarques des uns et des autres, et ainsi de suite jusqu'à stabiliser un contenu par zone convenant à chacun des participants. Conçu sur un mode coopératif, le processus d'écriture reste cependant sous contrôle des services instructeurs qui imposent leur rythme, convoquent les réunions en fonction de leurs propres contraintes, définissent les ordres du jour, animent les discussions en séance et s'occupent d'amender les versions successives des documents de travail supports des échanges. Ce qu'explique ce technicien municipal qui a participé à la plupart des séances :

“ Effectivement, c'était indispensable. Vu la complexité et la diversité de la matière, il fallait qu'on se voit, qu'on se revoit, qu'on se dise les choses, qu'on se redise les choses. Il y a des sujets qui ont été évoqués vingt fois, mais peu importe ! Je pense que c'était important. En plus, on n'était jamais tout à fait les mêmes autour de la table. J'ai un petit regret quand même sur la forme : ils nous ont toujours mis en position de réaction le jour même. Sur n'importe quelle réunion où tu espères travailler avec les gens, tu leur envoies un ordre du jour, un compte-rendu de la réunion précédente. Je ne sais pas dans quelle mesure c'était compliqué pour eux d'un point de vue logistique d'être prêt dans les délais ou si c'est complètement calculé de raboter notre capacité de réagir le jour même en nous mettant à chaque fois devant le fait accompli, mais j'ai trouvé ça assez pénalisant. Du coup, peut-être aussi que ça nous a fait démultiplier les réunions. On prenait les éléments, on allait les mouliner en interne, ensuite on réagissait et on redécouvrait d'autres choses. Je pense qu'on aurait

¹⁷¹ Plusieurs séances de l'atelier sont ainsi programmées jusqu'à l'automne 2014 puis, après une interruption due à l'organisation des réunions des POA de novembre et décembre 2014, entre janvier et mai 2015.

¹⁷² Dans sa version finalisée, le règlement du PPRT de la vallée de la chimie distingue 58 zones. Chaque zone fait l'objet d'un chapitre détaillant d'une part les règles d'urbanisme et les règles de construction qui s'y appliquent (article 1), d'autre part les conditions d'utilisation et d'exploitation des espaces concernés (article 2). Au total, le document compte 155 pages.

pu travailler un peu plus en transparence et en anticipation sur la tenue de ces réunions. [...] Et puis il y a peut-être aussi des opportunités qu'on n'a pas su saisir. J'entends la DDT dire : « Faites-nous des propositions de rédaction ». Mais du coup, je pense que c'était un peu tardif. Ou sur la forme, ce n'était tellement pas dans la méthode de travail qu'on avait eue depuis le début. Du coup, c'est quelque chose qu'on n'a pas attrapé. Ça fait quatre ans qu'on ne te demande pas vraiment ton avis — j'exagère — et tout d'un coup, on te demande de rédiger un article du règlement sur les ERP difficilement évacuables... Passé le moment de sidération, on ne sait pas très bien par quel bout le prendre. Et on est aussi un peu bridé peut-être par l'idée que ça ne va pas franchement aboutir parce que, de toute façon, on est toujours sur un schéma où c'est l'État qui propose. Peut-être qu'on s'est aussi un peu autocensuré, limité, nous, les collectivités sur ce qu'on aurait pu proposer. Après, ce sont des techniciens de l'État, ce ne sont pas des animateurs. Ce n'est pas leur job premier de savoir aller chercher la parole de l'autre non plus !

Fortement cadré par les services instructeurs, le travail en séance consiste à ajuster la norme supérieure définie par les textes réglementaires (l'esprit du PPRT) aux normes locales placées sous la responsabilité des collectivités locales (le code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme, mais aussi les 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. Chaque énoncé est alors attentivement examiné dans le but d'anticiper ses effets possibles sur la zone considérée. Quelles sont précisément les possibilités d'urbanisation ou les usages qu'il empêche ? Quels sont ceux qu'il pourrait au contraire ne pas interdire ? Tel projet, apparemment adapté à la zone considérée, passe-t-il ou non les mailles du filet ? Si oui, est-ce bien conforme aux orientations actées dans la phase de « stratégie » ? Si non, comment reformuler l'énoncé pour obtenir le résultat escompté ? Telles sont en gros les questions auxquelles les participants tentent de répondre collectivement pour stabiliser des énoncés qui remplissent toutes les conditions requises. Les réponses données ne sont toutefois pas toujours convergentes. Dans ces échanges, les agents des collectivités locales qui portent les intérêts du territoire sont en effet souvent tentés de jouer offensif pour gagner de la souplesse sur certaines formulations, cantonnant les services instructeurs dans un rôle défensif de gardien de l'esprit du PPRT et des principes préalablement actés dans la phase de « stratégie ». Ainsi cet extrait d'un compte rendu d'observation :

“ Lors de cette séance de l'atelier d'écriture du règlement, les participants examinent une version du projet de règlement que le Grand Lyon et les communes ont amendé suite à une réunion de travail ayant eu lieu la semaine précédente. Le chargé de mission du service écologie, coordonnateur des collectivités locales sur ce dossier, énumère les points de discussion qui font à chaque fois l'objet d'une réponse des services instructeurs et/ou d'un débat lorsque cette réponse fait problème pour l'un ou l'autre des participants. [...]

Concernant l'implantation d'activités de logistique et de stockage dans les zones B3 en fond de vallée (notamment à Saint-Fons), le représentant du service écologie du Grand Lyon indique que la question s'est posée du côté des collectivités locales de savoir plus précisément ce qui est permis et ce qui est interdit.

L'adjointe de l'UT Rhône-Saône de la DREAL répond que l'esprit du PPRT dans ces zones, c'est de n'autoriser que les implantations qui ne font venir des gens que très ponctuellement. Elle ajoute que des projets qui occasionnent des allers et venues journaliers n'en font clairement pas partie.

Un représentant de la DDT illustre le propos par une image : « Si on fait une analogie avec l'agriculture, un champ de maïs qui nécessite une intervention deux fois par an, c'est bon. Un verger, dans lequel on va tous les jours, ce n'est pas bon. »

Le représentant du service écologie du Grand Lyon demande si des aires de covoiturage pourraient être envisagés dans ces zones.

Un autre agent de la DDT répond qu'un tel usage peut s'apparenter à un flux et que, dans ces conditions, ça paraît envisageable : « À partir du moment où les gens ne font que passer sans s'arrêter plus de quelques minutes, on peut considérer qu'on est encore dans l'esprit du PPRT. Ça devrait donc être possible. »

Le représentant du service écologie du Grand Lyon poursuit en posant la même question pour une usine d'incinération dans une zone R (rouge).

Cette fois, l'agent de la DDT répond par la négative de façon catégorique : « C'est clairement non, parce que ça conduit forcément à faire venir de nouveaux salariés dans la zone. Ce n'est pas l'esprit du PPRT qui vise justement à empêcher ces apports de populations dans les zones les plus exposées. Donc c'est non. » [...]

À propos de la qualification des activités implantables en fond de vallée (zones B3), l'adjointe de l'UT Rhône-Saône de la DREAL rappelle qu'un lien fonctionnel avec les installations Seveso existantes doit être avéré : « Tout le reste est hors champ. »

Le représentant du service écologie du Grand Lyon demande si, dans ces conditions, une déchetterie serait possible. Il explique poser cette question parce que le projet existe actuellement d'implanter un tel équipement en fond de vallée.

Là encore, l'adjointe de l'UT Rhône-Saône de la DREAL est catégorique : « Une déchetterie ouverte au public, c'est clairement non. En revanche, une usine d'incinération, ça peut avoir du sens »¹⁷³.

Comme le montre ces quelques échanges, l'atelier d'écriture permet de concilier deux conceptions contrastées du règlement. La première, très formelle, se retrouve plutôt du côté des services de l'État. Elle consiste à préserver l'esprit de la loi, à se conformer aux codes et à ne pas trahir les décisions antérieures. À l'inverse, les représentants des collectivités locales défendent une vision plus utilitariste, qui se préoccupe davantage des usages à venir du règlement par les services concernés, des effets produits sur les espaces et les modes d'occupation qu'il s'agit de réguler, mais également des réactions que le PPRT pourrait occasionner en venant perturber la vie des territoires concernés. Ce que confirme ce représentant de Grand Lyon à propos des discussions sur la meilleure façon de réglementer les zones rouges :

“ Très concrètement, les services de l'État nous disent que les zones rouges doivent être des zones où tout est interdit... Ce n'est pas tout à fait la terre brûlée, mais ce sont des zones où il ne doit plus rien y avoir. Alors on leur explique que ça va être compliqué, parce qu'aujourd'hui il y a déjà plein de choses dans ces zones : des routes, des acteurs, des activités illicites ou licites. Et puis des zones où il n'y a rien, ça n'existe pas ! On n'a jamais vu des territoires qui soient complètement vides ! Ça n'existe pas ! Il y a toujours des activités, licites ou illicites, qui viennent y prendre place. Et ceux-là n'échapperont pas à la règle. Des territoires comme ça ne sont pas des territoires qui appellent le vide. Sauf à mettre un vigile devant chaque parcelle. Et ça, ils ne veulent pas le voir. Et quand on leur propose des activités adaptées à ces zones qui pourraient éviter que d'autres activités moins adaptées y prennent place, par exemple du stockage de terre ou des choses comme ça, ils ne sont pas d'accord. Et ça, je trouve que ça pose vraiment question. L'État n'est pas seulement garant d'une politique de protection face aux risques technologiques, il est le garant de la mise en œuvre d'une politique dans une maille territoriale qui doit faire la synthèse de l'ensemble des politiques publiques territoriales. C'est trop facile de dire qu'on va mettre 80 ou 120 millions pour exproprier des entreprises riveraines et qu'après on va faire un glacis. Parce que ça ne marche pas comme ça.

Comme la « stratégie » avant elle, l'écriture du règlement conduit les services instructeurs et les représentants des collectivités locales à négocier sur un très grand nombre de points. Le travail conjoint en atelier aide cependant à l'alignement des points de vue. Une majorité d'accords est donc rapidement trouvée, notamment sur les secteurs résidentiels où les attentes des instructeurs ADS et des techniciens municipaux peuvent être facilement satisfaites sans remettre en cause l'esprit du PPRT. Quelques points sont toutefois plus âprement débattus, à l'image de la question du stockage des terres en zone rouge évoquée dans le précédent extrait d'entretien. Citons également la création de nouvelles voiries ou l'implantation d'arrêts de bus dans les zones les plus exposées, l'installation d'équipements publics et d'établissements recevant du public dans certains quartiers sous-équipés, le maintien de la halte ferroviaire de Pierre-Bénite et du stade de Feyzin à proximité immédiate des installations d'Arkema et de la raffinerie TOTAL, ou bien encore le devenir du centre de formation Léon Blum de Saint-Fons. Un autre sujet résiste également à l'effet d'alignement produit par l'atelier d'écriture : il s'agit des dispositions applicables aux zones BF3 et BF4bis du secteur Aulagne de Saint-Fons (cf. figure à suivre) à propos desquelles les services instructeurs et les représentants des collectivités locales vont continuer de s'opposer jusqu'à la mise à l'enquête du PPRT.

¹⁷³ Extrait du compte rendu d'observation de l'atelier d'écriture du règlement du 4 avril 2014.

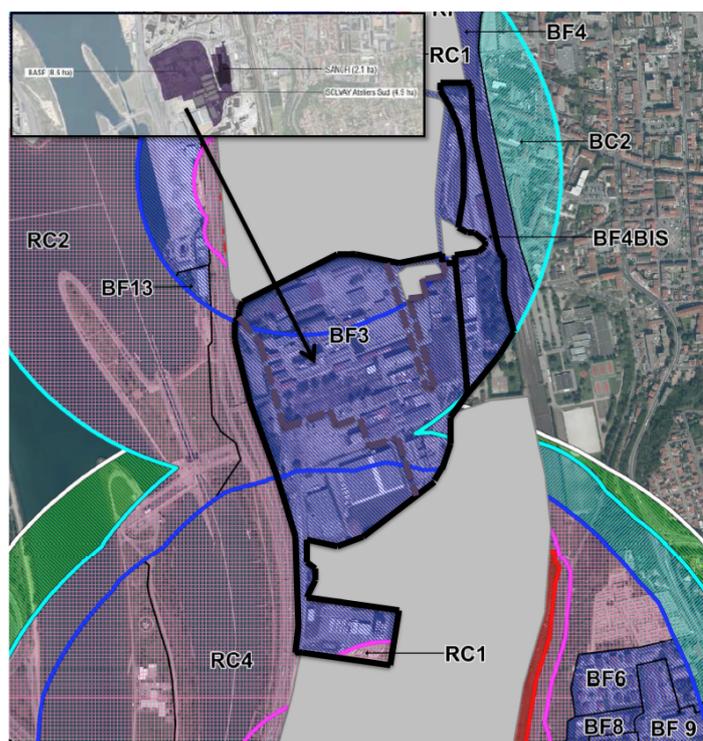


FIG. 3.11 – Les zones BF3 et BF4bis dessinées courant 2013 et, en haut à gauche, le foncier mutable du secteur Aulagne fléché par le projet directeur (source : DDT du Rhône et Grand Lyon)

3.3.2 Le retour attendu du débat sur le fond de vallée

Dans l'ensemble, l'atelier d'écriture aide les techniciens des collectivités locales 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. Les zones BF3 et BF4bis font cependant exception dans la mesure où ces chapitres du règlement continuent d'opposer les agents territoriaux aux services instructeurs. Au départ, le différend portait sur la possibilité d'implanter des activités tertiaires dans cet espace interstitiel, compris entre l'emprise de Solvay Spécialités¹⁷⁴ au nord et Kem One au sud (cf. figure 3.11). Après la proposition des services instructeurs de découper la BF3 pour créer une BF4bis autorisant un tel développement, le débat s'est ensuite recentré sur la nature des activités potentiellement implantables et la délimitation plus précise d'un secteur susceptible de les accueillir dans la nouvelle zone (cf. § 3.1). La façon de réglementer le secteur étant toutefois restée indéfinie jusqu'à la réunion des POA de mai 2013 et même après, la première version de règlement que les services instructeurs soumettent à l'atelier d'écriture début 2014 (cf. tableau à suivre) relance le débat sur l'usage qu'il pourra être fait de ces espaces dans le cadre du PPRT.

¹⁷⁴ Les deux sites Rhodia de Saint-Fons (Spécialités et Belle Étoile) portent désormais le nom de Solvay après le rachat en 2011 du premier par le second.

B3	B4bis
<p>Tous les projets sont interdits à l'exception :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ des constructions nouvelles et extensions destinées <ul style="list-style-type: none"> • à l'industrie, uniquement dans les domaines de chimie/énergie/environnement ; • à l'implantation d'unité de recherche et de développement (plateforme d'essai, pilote pour la mise au point et le développement de procédés industriels) en lien avec la chimie, l'énergie, les énergies propres, l'activité de transformation des déchets en matières premières et technologies propres, • à la fonction d'entrepôt nécessaire à l'activité de transport/logistique dans les domaines de chimie/énergie/environnement ▷ [...] 	<p>Tous les projets sont interdits à l'exception :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ des constructions destinées <ul style="list-style-type: none"> • à l'industrie, uniquement dans les domaines de chimie/énergie/environnement ; • à l'implantation d'unité de recherche et de développement (plateforme d'essai, pilote pour la mise au point et le développement de procédés industriels) en lien avec la chimie, l'énergie, les énergies propres, l'activité de transformation des déchets en matières premières et technologies propres ; • à la fonction d'entrepôt nécessaire à l'activité de transport/logistique dans les domaines de chimie/énergie/environnement • aux activités tertiaires en lien avec les activités économiques industrielles implantées en zone B3 du PPRT. ▷ [...]

D'un côté, les agents de la DREAL et de la DDT continuent de défendre l'idée d'un développement limité aux seules activités industrielles relevant des domaines de la chimie, de l'énergie et de l'environnement (un incinérateur, une unité de méthanisation, etc.), ainsi qu'aux fonctions d'entrepôt et de recherche liés à ces activités. Et s'ils ont fini par accepter l'implantation de tertiaire dans la partie délimitée par la BF4bis, c'est uniquement dans la mesure où ce dernier dépend structurellement des activités industrielles qui seront accueillies sur zone. Mais de l'autre côté, les représentants des collectivités locales continuent de revendiquer un assouplissement de ces règles qu'ils jugent trop restrictives pour valoriser au mieux les 15 hectares de foncier mutable que le projet directeur envisage de développer au cœur de la BF3¹⁷⁵. L'enjeu pour la *mission vallée de la chimie* est en effet de pouvoir aménager cet espace dans l'esprit du projet directeur, c'est-à-dire en combinant toutes les fonctions d'un écosystème industriel (des unités de production certes, mais également des pépinières d'entreprises, des incubateurs, des sociétés de services, etc.). Chaque partie tenant fermement sur sa position, les points de vue semblent alors difficilement conciliables. Ainsi cet agent de la DREAL qui, commentant les discussions du printemps 2014, voit se profiler un nouvel arbitrage du préfet :

“ Les zones un peu critiques sont les zones de fond de vallée sur lesquelles on a des vues différentes. Sachant que sur ces zones, on a la double contrainte des aléas et surtout du préfet qui a demandé qu'on les réserve à des activités chimiques. C'est un souhait du préfet. Nous, ça nous va bien, parce qu'on considère que les installations industrielles, c'est quelque chose qui se met plus facilement dans un règlement et qui, a priori au m², présente un peu moins de gens que le reste. Donc c'est notre stratégie de défendre l'industrie dans ces zones. Ça ne nous paraît pas idiot en matière de risques de sacraliser ce type de zones et de les réserver à la chimie. Là où effectivement ça bloque c'est que les velléités d'aménagement — le Grand Lyon est un aménageur aussi — sont plutôt de faire occuper par du tertiaire. Or le tertiaire apporte du monde. Et mettre du monde dans les zones où les risques sont élevés, ce n'est pas quelque chose qu'on préconise. Et on voit bien qu'à chaque fois qu'on discute du règlement de ces zones, on achoppe sur ce type de difficulté. C'est vraiment quelque chose qui leur tient à cœur et sur lequel, nous aussi, on tient le cap. Donc si on n'arrive pas à converger de manière sereine sur ces questions, on va sûrement partir sur un arbitrage de type préfet. On sait maintenant que ce sont des stratégies de fond donc c'est un arbitrage. On a convergé vers eux et on n'ira pas plus loin. Après c'est forcément l'arbitrage.

L'arbitrage du préfet, sur lequel parie cet enquêté, n'aura cependant pas lieu. Deux événements vont en effet s'y opposer : le premier est le passage du projet directeur en phase opérationnelle via un appel à projets visant à faire émerger, avant l'approbation du PPRT, de nouveaux

¹⁷⁵ Ce foncier mutable comprend la friche laissée par BASF (anciennement Ciba Geigy), les bâtiments Sanofi situés dans le prolongement et une partie de la zone dégrisée par Rhodia/Solvay Saint-Fons Spécialités courant 2013. En partie propriété du Grand Lyon, ce tènement de 15,5 hectares constitue une réserve stratégique pour la mise en œuvre du projet directeur.

opérateurs industriels susceptibles de s'implanter sur les fonciers mutables de la vallée (cf. encadré à la page 99) ; le second est la signature en novembre 2014 d'une charte de partenariat qui officialise le soutien des services de l'État à cet appel à projets porté par la *mission vallée de la chimie* du Grand Lyon. Pour bien comprendre comment ces deux événements redéfinissent les termes du débat sur les zones BF3 et BF4bis et poussent au bout du compte les services instructeurs et les représentants des collectivités locales à s'entendre sur la façon de les réglementer, revenons un peu en arrière avec le directeur de la mission qui raconte la genèse de cet « appel des 30 » :

“ Quand on est arrivé à la fin de la structuration du projet directeur, on se demandait comment passer à l'opérationnel. La première question, c'était : est-ce qu'on crée une mission ? On était en fin de mandat et tout le monde était d'accord pour dire : « Oui, il faut créer la mission ». Alors on s'y est collé et la mission a été officiellement créée à l'automne 2013. La deuxième question, c'était : par quoi on commence ? Et c'est là qu'on a eu l'idée d'un appel à projets qui mettrait en avant les fonciers qu'on avait identifiés dans la phase de structuration. Notre chef de projet urbain qui arrivait à ce moment-là dans l'équipe s'est emparé du sujet. Ça a fait boule de neige et on a commencé à construire autour de ça. On l'a construit en chambre au début et puis assez vite on est allé le tester auprès des industriels. Ils se sont emparés du truc, à tel point que même le nom, qui était un peu le nom technique qu'on lui avait donné au début, nous a complètement échappé. Ça s'est appelé « appel des 30 » parce que les industriels en ont parlé de partout très rapidement. Voilà... ça a fait une espèce d'étincelle qui a mis le feu de cette manière-là. Et ça s'est rapidement propagé. On a dû lancer l'idée fin 2013. On a commencé à y travailler sérieusement début 2014. Puis on a fait le tour des acteurs concernés, on est allé voir les industriels mais aussi tout l'aréopage de partenaires. C'était le premier semestre 2014. Durant l'été, on a cravaché pour structurer les outils, le cahier des charges, etc. Et on l'a lancé en septembre. Ça a été fait un peu à l'arrache, mais bon... Rétrospectivement on se dit qu'on a bien fait de le faire comme ça, sinon on ne l'aurait jamais fait.

Informés des intentions du Grand Lyon, les services instructeurs opposent d'emblée leur veto. La démarche d'appel à projets leur paraît en effet prématurée, compte tenu de l'avancement du PPRT et des travaux d'écriture du règlement. Cette justification n'est toutefois pas entendue par le préfet qui, conformément à ses engagements sur l'emploi et le développement économique, donne la priorité aux impératifs du « redressement productif », passe outre l'avis de ses services et décide finalement d'engager l'État aux côtés du Grand Lyon dans l'appel à projet¹⁷⁶. Le directeur de la *mission vallée de la chimie* raconte cet épisode qui lui vaudra ensuite quelques déboires avec les services instructeurs :

“ Sur le projet directeur, on a plutôt pas mal fonctionné parce qu'on restait sur des considérations assez générales, un peu grandes mailles. Là où c'est devenu plus touchy, c'est quand fin 2013-début 2014, on a commencé à leur parler de l'appel à projets. Là, ça ne les a plus du tout fait rire. Ils nous ont dit : « Attention, nous, il faut qu'on termine le PPRT, qu'on l'approuve et après seulement, une fois que les règles du jeu seront édictées, vous pourrez lancer une démarche de valorisation du foncier et éventuellement de réimplantation d'activités. Mais il est hors de question que vous fassiez ça en même temps, avant que le PPRT soit approuvé ». Donc là, il y a eu un vrai hiatus avec les services DREAL et DDT. Ils nous ont dit : « Non, non ». Et nous : « Si, si. Crise économique, 12% de chômage, des fonciers disponibles : on ne peut pas attendre 2016 (en espérant que le PPRT soit au point en 2016) pour commencer à se préoccuper de renouvellement économique ». Là, il y a eu une vraie bataille et au final, c'est monté au niveau du préfet. Le préfet a décidé d'engager l'État dans l'appel à projets, un peu contre ses services, parce que c'était Carencio et que... On a eu de la chance d'avoir un préfet qui était très impliqué sur les sujets économiques. Ça n'aurait peut-être pas été la même chose avec un autre préfet qui aurait eu la posture de dire : « Oh là là, on attend que le PPRT soit approuvé et on verra après ». Donc le préfet Carencio a vraiment facilité l'engagement des services de l'État. Bon. Alors je ne vous cache pas que ça a quand même été délicat et aujourd'hui, on peut clairement se dire que, quand bien même la préfecture est inscrite comme un des partenaires dans l'appel à projets, les services opérationnels (DREAL et DDT) restent très en retrait. Ils ne se sont pas inscrits comme les autres partenaires dans un mode projet. Je pense que, de toute façon, ce n'est pas

¹⁷⁶ Ce soutien préfectoral à l'appel des 30 et au projet directeur est officialisé le 20 novembre 2014 à l'occasion de la signature, en compagnie des acteurs industriels, de la charte de partenariat pour la réalisation du campus industriel vallée de la chimie. Ce document est disponible en ligne, à l'adresse suivante : http://www.economie.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/fichiers/site_eco/20141120_gl_vallee_chimie_campus_industriel_charte_partenariale.pdf.

vraiment leur culture. On n'a pas réussi à les associer pour de bonnes raisons : ce n'est peut-être pas leur culture et par ailleurs, ils ont aussi une posture à tenir au niveau réglementaire. Et ça, ça se comprend. Après, ils ont un vrai problème de ressources et de temps. Ça, on ne peut pas leur en vouloir non plus. Avec le PPRT, en plus, qui cannibalise à mon avis leur quotidien. Donc ça nous amène aujourd'hui à des situations difficiles.

L'appel des 30 lancé par le Grand Lyon en septembre 2014¹⁷⁷

L'appel des 30 réunit trente partenaires institutionnels pour soutenir techniquement, réglementairement et financièrement trente projets portés par des entreprises industrielles et/ou des opérateurs immobiliers spécialisés dans la mise à disposition de locaux d'entreprise, afin d'amorcer l'aménagement de trente hectares de foncier mutable de la vallée de la chimie.

Outre le Grand Lyon qui assure la maîtrise d'ouvrage, le groupe des partenaires mobilisés comprend toutes les entreprises exploitantes des plateformes industrielles de la vallée de la chimie, l'Union des industries chimiques (UIC), les communes de Feyzin, Pierre-Bénite, Saint-Fons et Solaize, la région Rhône-Alpes, plusieurs institutions financières (dont la Caisse des dépôts et Total développement régional), la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon (CCI), l'Agence de développement de la région lyonnaise (ADERLY) et différents opérateurs locaux de développement économique.

Les fonciers mis à disposition des porteurs de projets se répartissent en trois catégories : des terrains nus (Sous-Gournay et Ramboz à Feyzin, une partie du secteur de Saint-Fons Aulagne), des terrains bâtis (Saint-Fons Aulagne) et des emprises disponibles à l'intérieur des sites industriels en activité sur lesquelles les exploitants souhaitent accueillir des co-acteurs industriels, afin de développer des synergies et gagner en compétitivité. Cette dernière catégorie de foncier est disséminée au sein de trois établissements de Saint-Fons : Solvay Belle Étoile, Kem One et Bluestar Silicones.

Sur la trentaine de réponse reçue en janvier 2015, seize lauréats sont finalement sélectionnés : onze entreprises ou groupements d'entreprises et cinq opérateurs immobiliers, porteurs de projets localisés sur la plupart des fonciers mis à disposition. Particulièrement prisé, le secteur de Saint-Fons Aulagne fait l'objet de plusieurs propositions, dont la création d'une plateforme logistique et le développement d'un vaste ensemble d'immobilier d'entreprise (50 000 m² de surface de plancher pour environ 1 000 emplois).

Si la position de retrait des services instructeurs vis-à-vis de l'appel des 30 « amène à des situations difficiles », c'est avant tout parce qu'elle permet aux agents de la *mission vallée de la chimie* de donner libre cours à la « stratégie du biscuit » déjà expérimentée par les services du Grand Lyon dans la séquence précédente d'élaboration du zonage réglementaire. Plutôt efficace en situation de négociation, cette stratégie consiste à s'abstraire provisoirement de la logique de prévention pour créer des enjeux, puis à se replacer dans le cadre du PPRT pour tenter de faire bouger les lignes en faisant valoir ces enjeux. Comme l'explique ce technicien territorial, l'opération conduit ni plus ni moins à retourner l'ordre des contraintes, c'est-à-dire à créer une situation où ce n'est plus le PPRT qui s'impose à l'appel à projets mais bien l'inverse :

“ La tactique qu'on essaye d'avoir, c'est toujours un peu la même : donnons-nous des projets, mettons des projets en face du règlement et allons ensuite négocier avec l'État une faisabilité d'urbanisation dans le cadre du PPRT. L'idée c'est d'arriver avec des biscuits à la table des négociations, de ne pas être tout nu. Le projet directeur en tant que tel, était déjà un premier élément de vision qui nous a servi. Mais après, le fait d'avoir un contenu opérationnel avec du projet, du projet industriel en plus, on savait que là, notre exécutif et le président Collomb allaient vraiment défendre le bifteck. À partir du moment où c'était du développement économique, on savait que ça nous donnerait une puissance de feu plus importante. Donc oui, ça a été une dimension supplémentaire dans laquelle on s'est engouffré, dans laquelle les communes nous ont suivis aussi.

C'est dans ces conditions que l'appel à projets est finalement lancé (septembre 2014) et qu'une grosse trentaine de réponses sont réceptionnées en retour (janvier 2015). Le succès de l'opération, synonyme d'apports importants de population dans les zones PPRT, et la nature de certains projets pas vraiment conçus pour voisiner des usines Seveso ne laissent cependant pas les services instructeurs sans réaction et justifient une nouvelle demande de médiation du préfet qui, cette fois, prend la défense du PPRT pour tenter de le réimposer dans le paysage

¹⁷⁷ Source : appel30.fr.

des développeurs de la *mission vallée de la chimie*. Ce dont témoigne cet agent de la DREAL en répondant à une question sur les interférences produites par le chevauchement de l'appel des 30 et de la mise en règlement du PPRT :

“ C'est vrai que sur ces zones-là, avec l'appel des 30, ça a été le retour de boomerang. Surtout que ça a rendu le projet directeur beaucoup plus... très politique et très puissant par rapport aux interlocuteurs qu'on avait en face de nous au début, qui défendaient plus ou moins bien les messages qu'ils avaient à faire passer. Là, on est arrivé à quelque chose de... Mais du coup, qui est devenu très fermé. On a eu du mal, à l'époque où ça s'est mis en place, à ne serait-ce que faire accepter le PPRT. Ils ont fini par l'accepter mais il a fallu que le préfet tape du point sur la table quand même ! Donc on est maintenant dans une situation qui est devenue complètement inverse. C'est-à-dire que là où ils ne sont pas intéressés, il n'y a pas de problème. Mais là où ça les intéresse, le règlement gêne et on arrive à des situations de blocage. Et ça, c'est très compliqué à gérer dans une logique aussi large que le PPRT, avec en plus des projets issus de l'appel des 30 qui sont plus ou moins aboutis. Parce qu'on voit bien avec le site Internet que ça bouge beaucoup, que tout n'est pas calé de leur côté.

Poussé par des services inquiets de voir émerger des projets n'ayant manifestement pas leur place dans l'environnement industriel de la vallée de la chimie, le préfet intervient donc une fois de plus pour repréciser les règles du jeu et rappeler aux représentants des collectivités locales que dans le cadre du PPRT des implantations nouvelles sont effectivement possibles, mais qu'il ne suffit pas qu'elles se justifient au plan économique pour pouvoir se concrétiser dans n'importe quelles conditions. Le message transmis à cette occasion est à peu près le suivant : si l'appel des 30 a pu s'imposer à la démarche de prévention dans sa phase de conception, le temps est venu pour lui de se soumettre à la logique du PPRT et au règlement en cours d'écriture. Un technicien du service écologie évoque les suites de cette intervention préfectorale et la façon dont elle a tempéré les ardeurs des développeurs de la *mission vallée de la chimie* et incité les porteurs de projet à faire évoluer leur proposition en fonction des risques en présence :

“ Au niveau du Grand Lyon, on est passé d'une posture où il fallait essayer de tordre le PPRT pour faire entrer le projet directeur... C'est un peu exagéré ce que je dis là, mais il y avait quand même un peu de ça... on est passé maintenant à une politique un peu inverse qui consiste à tordre les projets pour qu'ils entrent dans le PPRT. Et en fait, je trouve que c'est la bonne attitude. Parce que sur les 15 ou 16 projets qui sont en lice actuellement... En fait, sur la trentaine qu'on a reçue, on n'a retenu que ceux qui apportaient des garanties sur... C'était rédhibitoire. Ceux qui tournaient un peu le dos aux risques ou qui n'avaient pas une approche qu'on jugeait suffisamment pertinente de ce point de vue-là, avec un minimum de garanties, ont été évincés. Ils n'ont pas été retenus. C'est ce que l'État a peut-être du mal à comprendre : OK, on est un peu en avance par rapport au PPRT (et je comprends que l'État ait pu trouver qu'on mettait la charrue avant les bœufs), mais finalement on se rend compte que c'est un bon moyen de sensibiliser les porteurs de projet. C'est un sacré levier en matière de gestion, de prise de conscience, de connaissance de l'environnement industriel et d'adaptation des projets en fonction des risques. Au-delà de l'aspect purement réglementaire, il y a une intelligence qui se construit dans cette façon d'adapter les projets aux risques. Pour moi, c'est quelque chose de très intéressant. Et je trouve que ça porte ses fruits. Après, on va dérouler jusqu'au bout, pour voir jusqu'où ça va.

Si la plupart des propositions sélectionnées par la *mission vallée de la chimie* s'ajuste ainsi avec les dispositions applicables dans les zones situées en fond de vallée (BF3 ou emprises grisées des sites), deux projets ne se laissent cependant pas si facilement « tordre » pour entrer dans le PPRT en voie de finalisation. Le premier est une plateforme de retraitement de terre par phytoremédiation¹⁷⁸ que les services du Grand Lyon ont délibérément orienté vers le secteur de Ramboz, à l'extrémité nord de la raffinerie TOTAL de Feyzin, en partie exposé à des aléas forts (F et F+). Dans ce cas, le problème vient du désaccord sur le devenir des zones rouges que nous avons déjà évoqué plus haut : alors que les services de l'État prévoient de les réglementer strictement en n'y autorisant aucun développement hormis l'extension des installations à l'origine des risques, les collectivités locales demandent que des activités ne requérant pas (ou très peu) de présence humaine (stockage de matériel, parc photovoltaïque

¹⁷⁸ La phytoremédiation est une technologie utilisant des plantes pour dégrader les composés organiques polluants contenus dans des sols souillés. Cette technique permet également de traiter des pollutions inorganiques, formées par exemple d'éléments métalliques ou de radionucléides.

ou dépollution de terres comme dans le cas présent) puissent s'y implanter. Entrant dans cette catégorie d'activités, la plateforme de phytoremédiation est donc l'occasion pour le Grand Lyon de réitérer cette demande et de faire pression sur les services instructeurs pour les inciter à revoir le règlement des zones rouges¹⁷⁹.

Le second projet qui peine à entrer dans le PPRT est celui du secteur Aulagne (cf. encadré à la page 99), qui consiste à valoriser une grande partie du foncier mutable situé au cœur de la BF3 (cf. figure 3.11 page 96). Comme évoqué plus haut, la difficulté vient là aussi du règlement de la zone qui, dans sa formulation de l'époque, ne permet pas la réalisation du vaste ensemble d'immobilier d'entreprise proposé par le porteur de projet. Pouvant difficilement renoncer à cette possibilité de développement créatrice d'un millier d'emplois, le Grand Lyon propose alors d'élargir la BF4bis qui, contrairement à sa voisine, permet l'implantation de telles activités tertiaires (cf. figure 3.12, cadre de gauche). Pour les techniciens territoriaux, cette demande paraît d'autant plus justifiée que le tracé défendu épouse les limites de la zone figurant en bleu clair au zonage brut et que d'après le guide méthodologique PPRT, les niveaux d'aléas correspondants ne s'opposent pas au projet qu'il s'agit de rendre possible. Les services instructeurs ne voient cependant pas la situation du même œil, considérant que la proposition de la collectivité locale remet en cause le principe d'assouplissement-extension de la contrainte ayant guidé la fabrication du zonage réglementaire et le découpage fin des zones dans ce secteur (cf. § 3.1). Ce qu'explique ce technicien territorial :

« Là où on essaye de faire valoir des positions de droit, on a l'impression qu'on usurpe quelque chose. Parce que si on était reparti sur le zonage brut en disant « C'est la règle, on l'applique, point ! », il me semble que ça aurait été un peu plus clair. La démarche aurait été plus... Mais ce que nous dit l'État, c'est que de basculer la B4bis là [il montre la partie Est du secteur Aulagne], ça remet en cause tout l'équilibre.

Le rejet de la proposition du Grand Lyon par les services instructeurs conduit une fois de plus les deux parties dans le bureau du préfet. Engagé des deux côtés, ce dernier est cependant dans une position délicate pour arbitrer. Il renvoie donc la balle dans le camp des techniciens en les enjoignant de trouver un arrangement qui permettrait de réaliser le projet issu de l'appel des 30 sans déroger à l'esprit du PPRT. Les services instructeurs proposent alors d'étirer un peu la BF4bis (cf. figure 3.12, cadre du milieu), mais cette solution ne convient toujours pas aux services du Grand Lyon qui proposent en retour de renoncer à la partie nord de la zone (moins facile à valoriser de leur point de vue) et de l'échanger contre un bout supplémentaire de la friche Solvay convoitée par le porteur de projet (cf. figure 3.12, cadre de droite).

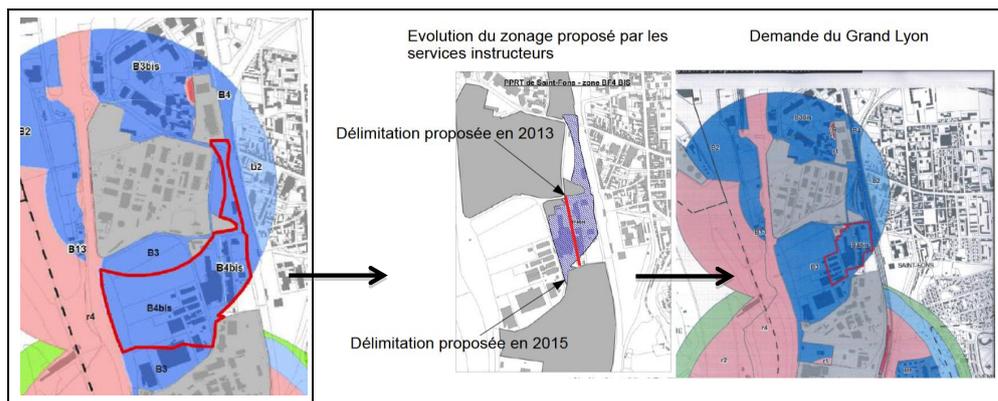


FIG. 3.12 – La représentation cartographique de la négociation sur les limites de la BF4bis de Saint-Fons (source : DDT du Rhône)

¹⁷⁹ Comme on le verra un peu plus loin, celui-ci sera finalement revu. Mais le projet devra malgré tout s'adapter au PPRT pour être accepté. Après plusieurs réunions et deux passages en POA (11 septembre et 27 novembre 2015), un accord est en effet trouvé qui conduit à la réorganisation spatiale de la plateforme et la mise en forme d'une nouvelle proposition de plan masse ne laissant en zone rouge que les éléments du projet ne nécessitant pas de présence humaine.

Restant en désaccord sur la façon de délimiter cette zone BF₄bis, les services instructeurs et leurs interlocuteurs du Grand Lyon s'entendent néanmoins pour porter leur différend devant le *comité d'association* du PPRT de Saint-Fons réuni en préfecture le 15 juin 2015. Débattu en séance, le sujet n'est toutefois pas tranché. Tenant la ligne du précédent préfet de région¹⁸⁰, le secrétaire général de préfecture se contente en effet de remettre une fois de plus les deux parties sur la voie de la conciliation technique. Ainsi cet extrait du compte rendu de la réunion qui mentionne sans détour la conclusion donnée au débat par le représentant de la préfecture :

“ Pour cette POA, il reste une question liée à la zone BF₄bis (autour de la gare de Saint-Fons), classée zone bleu foncé, c'est-à-dire zone de non-densification. La question posée est celle de l'extension spatiale à l'Ouest de cette zone BF₄bis, qui permet l'accueil d'activités tertiaires (liées à l'énergie, la chimie ou l'environnement). La proximité de la gare a justifié cette possibilité, à titre dérogatoire au regard de la stratégie globale, qui est de limiter le fond de vallée aux seules activités industrielles en lien avec le tissu économique actuel.

Demande du Grand Lyon / Mission vallée de la chimie. Le secteur Nord de la zone BF₄bis n'est pas mutable (domaine public RFF). On ne peut y implanter des activités. C'est pourquoi la Métropole souhaiterait substituer ce tènement au tènement Sud-Ouest (il s'agit de la friche Solvay), à périmètre constant (deux hectares environ). Il n'y a pas de projet clairement défini à ce jour. Mais, l'ambition est d'implanter des bureaux d'études liés à la chimie, à l'énergie et à l'environnement. Différentes start-up pourraient se localiser sur ce tènement. La nécessité d'assurer l'équilibre économique des opérations immobilières sur l'ensemble de la zone (B3-BF₄bis) par l'implantation de tertiaire est également évoquée.

Réponse des services instructeurs. Il faut se méfier des modifications ponctuelles qui peuvent potentiellement remettre en cause l'équilibre global du PPRT. Dans le fond de vallée, le principe de non-densification a déjà fait l'objet de nombreuses dérogations pour les activités. L'objectif était de ne pas autoriser trop de tertiaire, pour ne pas augmenter in fine la vulnérabilité des enjeux sur la zone.

M. le préfet demande aux services de l'État et de la Métropole de réétudier la question, afin de voir s'il est possible d'adapter la rédaction du règlement pour favoriser l'activité économique, dans le cadre de l'équilibre global du PPRT et de la non-densification. Il convient notamment de vérifier ce qui avait motivé l'inscription du tènement Nord (RFF) au sein de la zone BF₄bis¹⁸¹.

Après des échanges infructueux durant l'été¹⁸², le sujet réapparaît sans changement à la réunion des POA du 11 septembre 2015. Les termes du désaccord sont à nouveau énoncés, les mêmes arguments sont avancés de part et d'autre, mais aucun rapprochement n'est esquissé au terme de la discussion. Comme avant l'été, le secrétaire général de préfecture conclut donc en invitant les techniciens des deux parties à « pousser la recherche d'un accord au maximum pour la prochaine réunion¹⁸³ » (annoncée pour novembre 2015), ajoutant que si d'ici-là aucun arrangement n'est trouvé il lui reviendra de trancher. Ne voyant pas d'issue à cette confrontation technique, les représentants des collectivités locales abattent alors leur dernière carte en menaçant leurs interlocuteurs étatiques d'une intervention du président de la Métropole¹⁸⁴ auprès du nouveau préfet de région. Ce qu'explique ce technicien territorial :

“ C'est la guerre de tranchées. Et nous, on abat notre dernière carte en leur disant : « Écoutez, il y a une rencontre entre le préfet et le président de la Métropole dans les jours qui viennent, on demande au président de porter ça auprès du préfet ». Donc on va monter dans un échange politique en espérant que l'arbitrage du préfet, au final, nous soit favorable. En tout cas techniquement, nous, ce qu'on défend, c'est qu'on ne veut pas lâcher. Et les services de l'État tiennent la même position. Donc on veut aller jusqu'à l'arbitrage du préfet et on verra. Peut-être qu'on gagnera.

¹⁸⁰ Au moment où se tient cette réunion, le nouveau préfet de région est en poste depuis un peu plus de deux mois. Le secrétaire général de préfecture qui préside le débat ce jour-là est également un nouveau venu, puisqu'il a été nommé début février 2015.

¹⁸¹ Compte rendu de la réunion des POA du PPRT de la vallée de la chimie (Saint-Fons) du 15 juin 2015. Les phrases en gras figurent telles quelles dans le document diffusé par les services instructeurs.

¹⁸² Une réunion est organisée le 6 juillet 2015, mais les discussions achoppent sur trois points : la qualification précise des activités tertiaires qui pourraient être autorisées, le lien direct de ces activités avec le domaine de la chimie (que Grand Lyon continue de considérer trop restrictif) et enfin, l'instauration d'une jauge visant à limiter les apports possibles de population (souhaitée par les services de l'État, mais jugée trop contraignante par les représentants des collectivités locales).

¹⁸³ D'après le compte rendu de la réunion des POA du PPRT de la vallée de la chimie du 11 septembre 2015.

¹⁸⁴ Le Grand Lyon est devenu Métropole de Lyon le 1^{er} janvier 2015 en application de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

Craignant de perdre davantage en laissant la décision se faire dans un arbitrage politique (par nature peu maîtrisable) plutôt que dans une conciliation entre techniciens (*a priori* plus contrôlable), les services instructeurs consentent finalement à créer les conditions d'un accord avec les représentants de la Métropole. Élaboré entre septembre et novembre 2015, cet arrangement prévoit le basculement de la BF4bis (qui devient à l'occasion B3SF) dans les limites proposées par la collectivité locale en contrepartie d'un contenu réglementaire un peu plus restrictif que la formulation générique (parce que limitant les possibles à une liste finie d'activités) et d'un retour à un règlement interdisant tout développement sur l'emprise ferroviaire considérée comme non mutable (B2SF).



FIG. 3.13 – Le zonage réglementaire version 2013 et 2016 et le règlement définitif des trois zones du secteur Aulagne de Saint-Fons (source : DDT du Rhône)

Le compromis élaboré par les techniciens sous la contrainte du politique est finalement acté par le comité d'association du 27 novembre 2015 qui précède la consultation réglementaire des parties associées et la mise à l'enquête publique du PPRT (cf. figure 3.13). Longtemps réputées antagoniques, les positions défendues de part et d'autre trouvent donc à s'ajuster dans un arrangement qui satisfait au bout du compte les attentes des représentants de la Métropole sans compromettre l'esprit du PPRT défendu par les services instructeurs. Et si ces

derniers regrettent d'y avoir passé autant de temps, ils se satisfont malgré tout que l'écriture du règlement n'ait produit que cette seule situation conflictuelle. Comme le dit cet agent de la DREAL,

« Il y a dix ans, on nous aurait dit « Vous aurez un seul vrai problème, la zone interstitielle de Saint-Fons Aulagne », je pense qu'on aurait tous signé les yeux fermés.

3.3.3 La finalisation point par point du règlement

Comme on vient de le voir avec l'exemple de la zone interstitielle de Saint-Fons Aulagne, l'écriture du règlement prend fin par une séquence de quelques mois au cours de laquelle les chapitres et articles qui donnent encore matière à discussion passent tour à tour du huis-clos des réunions de travail entre techniciens aux assemblées plénières des *comités d'association*, jusqu'à trouver des contenus qui conviennent à l'ensemble des parties prenantes. Scandée par les réunions des POA de juin, septembre et novembre 2015, cette séquence de finalisation du PPRT permet en premier lieu de donner suite à toutes les demandes des collectivités locales que l'atelier d'écriture n'a pas pu examiner ou satisfaire en temps voulu¹⁸⁵, de rechercher pour chacune d'elle les réponses appropriées, puis de les faire acter par les parties associées de façon à présenter à l'enquête publique un règlement globalement consensuel. Regroupées dans un courrier du Grand Lyon daté du 15 mai 2015, ces requêtes portent principalement sur les articles consacrés à la maîtrise de l'urbanisation future. Certaines visent par exemple à introduire des dispositions dérogatoires générales pour permettre les démolitions-reconstructions dans les zones B ou autoriser le déplacement des équipements publics du rouge vers le bleu¹⁸⁶. D'autres concernent des secteurs en particulier, comme le centre-ville de Pierre-Bénite où la municipalité réclame une rédaction qui n'empêche pas la réalisation d'un programme d'amélioration de l'habitat lancé en 2013. Une dernière se rapporte enfin aux zones rouges où les techniciens du Grand Lyon obtiennent finalement le droit d'implanter des installations techniques ne requérant aucune présence humaine de façon permanente (parcs photovoltaïques, éoliennes, etc.), d'aménager des espaces naturels et de planter des arbres pour constituer des réserves de biomasse.

Cette séquence de finalisation du PPRT est également l'occasion de vérifier que les parties associées sont toujours d'accord avec les décisions d'expropriation et de délaissement actées lors des réunions des POA de novembre et décembre 2014, ainsi qu'avec les mesures de renforcement du bâti arrêtées par le préfet en juillet 2014 (cf. § 3.2). Elle permet en même temps d'affiner les coûts associés à ces décisions et de préparer les conventions qui fixeront les contributions respectives des exploitants, des collectivités locales et de l'État. Dans sa version mise à l'enquête publique, le PPRT prévoit ainsi l'expropriation et le délaissement de 64 logements et 26 établissements, pour des montants respectifs d'environ 20 et 40 millions d'euros (sans compter les coûts de démolition). À l'exception de l'établissement Champion du port Édouard Herriot, tous ces enjeux se situent sur la commune de Feyzin (cf. figure 3.14). Quant aux mesures de renforcement du bâti, elles portent au total sur 9 294 habitations, dont 2 328 logements sociaux (1 570 en prescription, 758 en recommandation) et 6 966 logements privés (1 288 en recommandation 5 678 en prescription). Pour le premier ensemble, le coût des travaux à la charge des bailleurs sociaux s'élève à un peu plus de 9 millions d'euros¹⁸⁷. Pour les logements privés, la note est de près de 47 millions d'euros, dont 11,7 millions à la charge des exploitants, 11,7 millions des collectivités locales et 4,7 millions des propriétaires (le reste donnant lieu au crédit d'impôt).

Le troisième sujet traité lors de cette ultime séquence est celui des usages. Placé à l'ordre du jour des dernières réunions de l'atelier d'écriture (janvier à mai 2015), ce volet spécifique du règlement PPRT vise à limiter la fréquentation des espaces publics et lieux de rassemblement

¹⁸⁵ Parce qu'elles ont émergé en cours de route, à mesure que le règlement prenait forme, et parce que d'autres sujets, jugés plus sensibles (les zones de fond de vallée par exemple), avaient la priorité.

¹⁸⁶ Sachant que de façon générique, le règlement interdit la construction d'équipement public dans les zones bleues. Une fois modifiée, la disposition se présente comme suit : « Le déplacement de bâtiments publics et d'équipements publics (y compris les ERP qui occupent ces bâtiments ou équipements) liés au fonctionnement d'un quartier implantés au sein du périmètre d'exposition aux risques (PER) est possible à titre dérogatoire vers une zone B ou b, sous réserve que la relocalisation se fasse dans un secteur de moindre aléa et/ou de moindre intensité. »

¹⁸⁷ Pour les logements sociaux, il n'existe pas de financement public direct, mais un dégrèvement sur la taxe foncière pris en charge par l'État.

exposés aux niveaux d'aléas les plus élevés. Plusieurs secteurs et équipements sont concernés : la halte ferroviaire, la zone du marché et le stade du Brotillon de Pierre-Bénite, tous trois en proximité immédiate de l'usine Arkema ; le parc Victor Basch et le centre de formation Léon Blum de Saint-Fons, situés en bordure du plateau des Clochettes, quelques dizaines de mètres au-dessus des installations Kem One ; l'île de la Chèvre contiguë à la limite ouest de la raffinerie TOTAL et enfin, la piscine et le stade Jean Bouin de Feyzin installés le long de l'autoroute, juste en face des bacs d'essence du parc des stockages. Si dans tous les cas la protection des populations est l'objectif recherché, l'impossibilité de relocaliser à court terme la plupart de ces équipements¹⁸⁸ et/ou de reporter tout ou partie des usages existants sur d'autres lieux moins exposés¹⁸⁹ limite cependant les solutions possibles. Si l'on met de côté le marché de Pierre-Bénite qui peut facilement se déplacer vers un secteur moins exposé du centre-ville, le seul moyen restant pour rendre ces lieux et équipements moins vulnérables est de limiter leur fréquentation par des mesures d'interdiction ou de restriction. Le problème est que de telles décisions, qui privent les résidents de certaines commodités et au-delà, des espaces récréatifs qu'ils ont l'habitude de fréquenter, ne sont pas simples à porter politiquement. Leur calage avec les représentants des communes nécessite donc de longs échanges qui débordent largement du cadre de l'atelier d'écriture. Plusieurs réunions spécifiques sont ainsi organisées durant l'été et l'automne 2015 pour discuter de la halte ferroviaire de Pierre-Bénite, de l'île de la Chèvre et des différents espaces pour lesquels les services instructeurs et leurs interlocuteurs des collectivités locales peinent à trouver un terrain d'entente. Passablement conflictuels, ces échanges répétés conduisent malgré tout les deux parties à se mettre d'accord en conditionnant l'usage des équipements considérés à la réalisation d'une zone de confinement pour la mise à l'abri des occupants en cas d'accident et pour certains (le stade de Feyzin notamment), la mise à l'étude d'un projet de relocalisation à moyen terme. Quant à l'Île de la Chèvre, son exposition à des phénomènes dangereux très intenses pouvant se réaliser avec une cinétique rapide (quelques secondes) ne laisse finalement pas d'autres choix aux acteurs du PPRT que de la fermer au public¹⁹⁰.

Enfin, le dernier point du règlement discuté lors de cette dernière séquence concerne la mise en plateforme des sites industriels (cf. § 3.1). Car après la publication de la circulaire du 25 juin 2013, les acteurs du PPRT ont eu beaucoup de mal à converger pour faire avancer ce dossier. D'un côté, le préfet de région entendait profiter des possibilités offertes par la mise en œuvre du texte pour pousser les industriels à se structurer économiquement sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) ou économique (GIE). De l'autre, les exploitants défendaient une vision plus minimaliste de la plateforme, limitée à la mise en place d'une structure de gouvernance collective sur les thématiques hygiène, sécurité, environnement (HSE). Comme l'explique le directeur de la *mission vallée de la chimie*, cette divergence de vue a bloqué le dossier pendant plus d'un an, empêchant les services instructeurs de mettre en forme la partie du règlement correspondante :

“ Au départ, le préfet Carencio avait dans l'idée de créer un GIP. Un groupement d'intérêt public. C'était au moment où le projet Hexcel tournait sur différents secteurs. C'est là qu'il a considéré qu'on n'était pas bien organisé pour se mettre en ordre de marche et vendre la vallée de la chimie à des investisseurs étrangers comme Hexcel qui cherchent des endroits pour s'implanter. Donc comme d'habitude, avec son volontarisme, il a dit : « Ça ne va pas. Il faut me créer un GIP. Et dans ce GIP, on va mettre les industriels, la préfecture et les collectivités, pour structurer quelque chose, faire du marketing territorial ». Bon. Ça a fait long feu, parce que personne ne le voulait. Mais après, il y a eu la circulaire plateforme. Et là, il a changé de braquet en disant : « Les industriels de la vallée, OK on vous autorise à mettre des activités dans vos zones grises, mais par contre, vous me faites un GIE (groupement d'intérêt économique) comme à Roussillon ». Du GIP, on est passé au GIE. Nous, ça

¹⁸⁸ Compte tenu des coûts associés et de la rareté de foncier disponible dans les zones exposées aux aléas les plus faibles et même en dehors des zones à risques.

¹⁸⁹ Compte tenu de la saturation des équipements de ce type dans cette partie de l'agglomération lyonnaise.

¹⁹⁰ Jugée d'application difficile par la commune qui aura à la faire respecter, cette disposition suscite cependant une réserve de la Métropole de Lyon lors de la consultation des parties associées (délibération du 16 mars 2016) : « Le PPRT interdit la fréquentation de l'île de la Chèvre (Commune de Feyzin), en dehors des riverains et des personnels nécessaires au fonctionnement des activités économiques ou des services publics. Si cette mesure répond à une exigence de protection au regard de l'intensité des risques en présence, la Métropole a exprimé en réunion des personnes et organismes associés la difficulté qu'il y aura à faire respecter cette interdiction, dans un secteur très fréquenté par les pêcheurs (étang Guinet) et par des usages de loisirs de pleine nature. La Métropole de Lyon demande à l'État d'être précis sur les mesures dissuasives prévues pour répondre à cette interdiction. »

nous allait très bien, parce qu'on est intimement convaincu qu'il faut que la vallée se structure. Sauf que, là aussi, les industriels ont dit : « Non, non, on ne veut pas faire de GIE ».

Si les industriels refusent dans un premier temps de se soumettre à la demande du préfet de région, c'est que le mode de structuration envisagé (GIP ou GIE) ne convient pas à l'architecture de la plateforme de Saint-Fons. À leurs yeux, deux caractéristiques de l'espace formé par leurs établissements s'opposent à un regroupement du type de celui opéré à Roussillon (qui fait ici office de modèle). La première est liée à l'éclatement des espaces de production (cf. figure 3.15) qui empêche (ou complique), faute de continuité, les échanges et les mutualisations à la base des plateformes économiques. La seconde vient de l'absence de liens fonctionnels entre les unités disséminées sur les quatre sites qui ne favorise pas non plus les projets d'intégration et d'unification, à la différence des plateformes constituées à partir d'une seule et même usine (comme à Roussillon¹⁹¹). Ce qu'expliquent les représentants des établissements concernés, lors de la réunion des POA de Saint-Fons de novembre 2014 en partie consacrée à la mise en plateforme de leurs sites :

“ La circulaire plateforme a pour but de permettre l'utilisation, sous conditions, des espaces situés à l'intérieur des zones grisées. L'appel des 30, coordonné par le Grand Lyon, invite des acteurs économiques à faire part de leur intérêt pour utiliser ce type de tènement. Sur ce sujet, une réunion a eu lieu en préfecture le 30 septembre 2014 indiquant la nécessité d'avancer rapidement sur ce sujet pour des raisons liées au développement économique des entreprises concernées et pour finaliser le PPRT. Les conditions d'accueil des entreprises tierces restent à fixer.

Une proposition de convention, visant à mettre en place un cadre juridique fort (groupement d'intérêt économique), a été transmise par les entreprises Seveso seuil haut le 21 novembre 2014 aux services de l'État. Elle est en cours d'examen. [...]

Complément d'information de la part des industriels :

- M. [le directeur de Solvay Belle Étoile] : des propositions ont été faites et transmises aux services de l'État. Toutefois, le projet de plateforme de Saint-Fons regroupe quatre industriels séparés par des voies publiques. La mutualisation aura donc nécessairement des limites physiques.

- Mme [la responsable HSEI de Kem One] : le projet concerne des sites Seveso seuil haut qui ont déjà des entités économiques intégrées dans les zones grisées. Le projet de gouvernance envisagé, qui tient compte de cette particularité, ne pourra aboutir à un projet similaire à la plate-forme de Roussillon dont la configuration est bien différente. À Pierre-Bénite, des réflexions ont également lieu dans ce sens, c'est aussi le cas pour d'autres secteurs en Rhône-Alpes comme à Pont-de-Claix ou Jarrie.

- M. [le délégué général de Solvay pour la région Rhône-Alpes] : la mutualisation de moyens est une notion inspirée des grandes plateformes allemandes. Elle est à l'œuvre à Roussillon, mais il faut comprendre que la mise en place d'un système équivalent est économiquement et juridiquement impossible pour bien des aspects à la date d'aujourd'hui dans la vallée de la chimie.

Les services indiquent que le fait d'être différent de la structure de Roussillon n'est pas en soi un problème. La difficulté vient davantage d'une prise en compte commune des risques et surtout de la connaissance partagée par tous des risques générés et subis par les uns et les autres. La contrepartie des assouplissements susceptibles d'être consentis au sein des zones grisées de la plateforme, conformément à la circulaire plateforme, ne peut que s'appuyer de fait sur une gouvernance forte et rigoureuse en matière de risques, qui sera cadrée dans le règlement du PPRT et, en écho, dans la convention entre les différents sites¹⁹².

Comme l'indique ce compte rendu, un projet de convention plateforme est finalement transmis par les exploitants de Saint-Fons en novembre 2014. Après plusieurs mois passés à temporiser, deux événements changent en effet la donne et poussent les exploitants de Saint-Fons à s'engager dans la démarche. Le premier est la concrétisation du partenariat local pour la réalisation du campus industriel vallée de la chimie¹⁹³ qui, même s'il n'offre pas exactement les mêmes possibilités qu'un GIE, satisfait à peu près les attentes du préfet sur le plan de la coordination économique et du marketing territorial. Le second est le lancement de l'appel des 30 qui, comme l'explique ce technicien de la Métropole, fait de la mise en plateforme un

¹⁹¹ Pour une approche historique de la plateforme de Roussillon, on se reportera utilement aux travaux de François Duchêne, notamment l'ouvrage tiré de sa thèse [Duchêne 2002].

¹⁹² Compte rendu de la réunion des POA du PPRT de Saint-Fons du 26 novembre 2014.

¹⁹³ Ce partenariat local prend la forme d'une charte, déjà évoquée plus haut, signée des trois principaux acteurs intéressés par le développement économique de la vallée de la chimie, c'est-à-dire le préfet, les collectivités locales et les exploitants.



FIG. 3.15 – Les délimitations de la plateforme de Saint-Fons (source : DDT du Rhône)

préalable indispensable à la valorisation des fonciers mis à disposition par les exploitants signataires de la convention (c'est-à-dire Solvay Saint-Fons Spécialités, Kem One, Bluestar Silicones et Solvay Belle Étoile) :

“ C'est clair que l'appel des 30 a accéléré, pour les industriels, la structuration de l'organisation par rapport à la circulaire plateforme. Nous, on leur a dit : « OK, vous voulez mettre vos fonciers dans l'appel des 30 pour essayer de trouver des entreprises à implanter. Mais la condition mise par le préfet — et là, nous, on s'en est servie — c'est : vous structurez l'organisation HSE-risques, sinon il n'autorisera pas ». Là, ils ont eu l'épée dans le dos et du coup, il a fallu qu'ils avancent là-dessus. Je ne suis pas certain qu'ils auraient avancé aussi rapidement sur ces sujets-là, s'il n'y avait pas eu la carotte du porteur de projet qui voulait s'occuper de leur foncier.

Une fois les exploitants lancés vers la mise en plateforme de leurs sites, une dernière difficulté reste cependant à lever avant de finaliser la partie correspondante du règlement PPRT : ajuster le contenu du projet de convention remis en novembre 2014 avec les attentes des services instructeurs en matière de sécurité. Début 2015, les discussions portent ainsi sur les conditions d'accueil des entreprises tierces que la DREAL souhaite encadrer au maximum afin d'éviter que, sous la pression des collectivités locales, les exploitants laissent s'installer des activités et des personnels qui n'auraient pas leur place sur une plateforme chimique. Ainsi cet agent de la DREAL qui a négocié pied à pied tous les articles de la convention de la future plateforme de Saint-Fons :

“ On voit bien que la tendance, c'est que des entreprises qui n'ont pas du tout la culture du risque viennent s'installer dans ces zones, par commodité, par coût, par arrangement financier, par le fait d'être adoubé par un exploitant, pour des tas de raisons. Le truc c'est qu'un exploitant n'a pas forcément intérêt à faire venir quelqu'un qui n'est pas un autre exploitant. Or la Métropole peut avoir un intérêt à faire rentrer des gens qui ne sont pas des exploitants. C'est là qu'il faut être vigilant. Parce que le discours commun de la Métropole et des exploitants... quand ils disent « Mais oui, il faut créer des plateformes », cela a ses limites. C'est qu'ils n'auront pas forcément les mêmes clients. Un exploitant voudra peut-être plus facilement prendre du « sale » entre guillemets, alors que la Métropole pourrait être tentée de mettre du propre. Mais on ne va pas mettre du propre — c'est là qu'on s'affronte — dans une plateforme industrielle ! Quand je dis du propre, c'est du col blanc.

Au final, deux « garde-fous » sont imposés par la DREAL pour orienter la valorisation des fonciers plutôt dans le sens du « sale » et forcer quoi qu'il arrive les exploitants à laisser le « propre » dehors : faire en sorte que les nouveaux venus soient *a minima* des installations classées d'une part, obliger les exploitants et les entreprises tierces à échanger sur les dangers qu'ils génèrent et les possibles interférences entre leurs activités. Sur ce deuxième plan, l'enjeu est que l'industriel gestionnaire du site informe régulièrement le tiers afin que celui-ci se protège à bon escient et qu'en retour le tiers fasse état des risques qu'il génère afin que ces derniers soient pris en compte dans les études de dangers des installations voisines. Formellement, ces deux garde-fous font l'objet de dispositions spécifiques qui figurent dans les deux conventions de plateforme finalement portées à la signature du préfet de région dans le cadre du PPRT de la vallée de la chimie. Quant aux deux conventions, le règlement les mentionne dans le chapitre dédié aux zones grisées correspondantes (cf. encadré à suivre).

Extrait du règlement du PPRT de la vallée de la chimie

Chapitre 58 - Dispositions applicables aux zones grisées GSF et GPB dans le cadre d'une convention de plateforme valide^a :

Cette zone n'a pas vocation à la construction ou à l'installation d'autres locaux habités ou occupés par des tiers ou de nouvelles voies de circulation autres que celles nécessaires à la desserte et à l'exploitation des installations industrielles sauf pour les signataires de la convention de la plateforme de Saint-Fons et pour les signataires de la convention plateforme de Pierre-Bénite.

Lancée fin 2011 par la mise en place de la stratégie « maîtrise de l'urbanisation future », l'écriture du règlement du PPRT de la vallée de la chimie prend fin avec cette séquence de quelques mois scandée par les réunions des POA de juin, septembre et novembre 2015 où sont successivement entérinées toutes les dispositions du document qui sera présenté à l'enquête publique fin avril 2016. Après trois années consacrées à la mise en révision des études de dangers et à l'acclimatation du PPRT par les acteurs locaux (2006–2008), puis trois années dédiées à la réduction des aléas pour ajuster la démarche de prévention au contexte local (2009–2011), quatre nouvelles années sont donc nécessaires pour définir le contenu détaillé du plan et parfaire l'écriture du règlement dans ses multiples dimensions (2012–2015). Si rétrospectivement le temps passé à cette dernière tâche peut paraître excessif, il faut bien voir que chacun des titres concernés¹⁹⁴, chacun des chapitres et articles rassemblés dans ces différents titres, chacun des alinéas détaillant le contenu de ces chapitres et articles et plus largement, chacune des lignes du règlement, ont dû être écrits de façon très minutieuse en tenant compte à la fois des objectifs de prévention, des impératifs du développement local et des attentes des futurs utilisateurs du PPRT.

Pour réussir dans cette entreprise colossale, les services instructeurs ont fait deux choix déterminants : le premier a été de privilégier le travail collaboratif avec les représentants des collectivités locales en donnant encore plus d'importance au dispositif d'association mis en place dans la séquence précédente ; le second a été de découper le chantier en morceau, de procéder par étapes successives en commençant par se mettre d'accord sur les grands principes du règlement pour ensuite engager la rédaction détaillée de chaque disposition. Par une sorte d'effet entonnoir, les oppositions principales sont alors 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 des réunions de l'atelier d'écriture où le travail ne consiste plus à négocier le contenu du règlement, mais à transcrire tous les accords scellés aux étapes précédentes dans des formulations acceptables par toutes les parties. Et si à ce stade quelques différends subsistent encore (notamment sur les zones interstitielles de Saint-Fons), ils ne peuvent plus faire l'objet d'oppositions radicales et finissent par se dissoudre d'eux-mêmes au terme du processus. Quatre années auront été nécessaires pour atteindre ce résultat, mais c'était sans doute le prix à payer pour réussir ce tour de force consistant à proposer un PPRT conforme à l'esprit de la loi qui n'empêche pas le projet de régénération industrielle qui lui est associé depuis le lancement de la démarche.

^a Source : DDT du Rhône.

¹⁹⁴ Conformément au modèle proposé par le guide méthodologique, le règlement du PPRT de la vallée de la chimie comporte quatre titres intitulés « portée du PPRT », « réglementation des projets », « mesures foncières » et « mesures de protection des populations ».

Conclusions

En introduction de ce document, nous nous demandions si le PPRT en actes est bien cet instrument industrialiste que le gouvernement a voulu créer au lendemain de la catastrophe d'AZF pour réconcilier les usines à risques et la ville. Au terme de l'enquête menée sur le terrain de la vallée de la chimie lyonnaise, il ressort que la démarche peut profiter à l'industrie chimique et pétrolière sur au moins trois plans :

1. Le PPRT a la capacité d'agir en même temps sur le registre de la prévention et celui du développement économique. Certes, il impose des contraintes sous forme de restrictions d'usage, de limitations des droits à construire et d'interventions coûteuses sur le bâti existant, mais ces contraintes sont « habilitantes » dans la mesure où elles créent l'opportunité d'un vaste projet de requalification urbaine et de régénération industrielle censé pourvoir l'industrie chimique et pétrolière de l'environnement dont elle a besoin pour prospérer localement.
2. Le PPRT ne se contente pas d'agir sur le voisinage des usines pour satisfaire les intérêts industriels (en le rendant à la fois moins vulnérable et plus dynamique au plan économique), il pousse en même temps à la sécurisation des installations les plus dangereuses, via notamment les mesures de réduction des risques à la source que les exploitants choisissent de mettre en œuvre pour favoriser l'applicabilité du plan et donc, leur intégration locale.
3. Le PPRT contribue à « déconfiner » le risque industriel, à l'extraire du huis-clos des spécialistes de la sécurité industrielle et à l'exporter au-delà de la sphère de l'usine pour en faire un problème beaucoup plus partagé qu'avant. Dans le cadre du PPRT, le risque n'est plus la propriété exclusive des exploitants et des services d'inspection, il devient aussi celle des élus locaux, des techniciens territoriaux, des urbanistes et de tous les acteurs qui, parce qu'ils participent aux décisions d'aménagement, peuvent favoriser l'acceptation de l'industrie chimique et pétrolière dans son environnement urbain.

On l'a bien vu aux différentes étapes de son élaboration, l'efficacité du PPRT réside avant tout dans cet art particulier d'accommoder les exigences de sécurité avec les impératifs du développement local, c'est-à-dire de rendre compatibles deux nécessités impérieuses totalement opposées dans leurs principes. Car la sécurité est toujours supposée limiter le développement. Et inversement. Dans ces conditions, posées dès le départ, le travail des acteurs chargés d'élaborer le PPRT consiste à trouver la clé, la bonne formule, c'est-à-dire les arrangements, souvent subtils, qui permettront au final de concilier l'inconciliable. La formule recherchée n'a cependant aucun caractère d'évidence, tant les paramètres à intégrer sont nombreux et, pour certains, difficiles à accommoder. On observe cependant une certaine constance dans la façon d'arbitrer et d'incarner les rôles distribués à chaque décision : alors que les services instructeurs défendent systématiquement la sécurité, le respect de la règle et l'esprit du PPRT, les représentants des collectivités locales et les exploitants cherchent en permanence des espaces de négociation en faisant valoir les enjeux du développement local. S'ils témoignent en général d'une conception moins stricte de la prévention, leur stratégie n'est pas pour autant de se désolidariser du PPRT et de la logique de prévention, mais bien de laisser aux premiers la responsabilité de fixer la limite ultime à ne pas dépasser en cherchant constamment à la repousser dans le sens de leurs intérêts.

Rejouées de très nombreuses fois, ces négociations font du PPRT une procédure longue et laborieuse. En un peu plus de dix ans, pas moins de trois « générations » de fonctionnaires se

sont succédés au sein de l'équipe projet chargée d'instruire le spécimen qui nous intéresse ici. De même, plusieurs directeurs d'usine, d'élus locaux et de techniciens territoriaux sont passés dans les fonctions et les postes attachés à son élaboration. Sur la totalité des acteurs mobilisés par ce PPRT, seul le maire de Feyzin et un ou deux responsables HSE ont suivi son élaboration de bout en bout. Assez peu évoqué dans nos analyses, le renouvellement continu des personnes associées fait pourtant partie des difficultés qui ont émaillé le travail des services instructeurs. Intéresser à chaque fois les nouveaux venus, les mettre à niveau, les intégrer aux travaux en cours ont constitué une somme considérable de tâches peu visibles, mais essentielles au bon déroulement de la procédure. De même, les services instructeurs ont dû s'employer pour faire face à l'inertie chronique de leurs interlocuteurs et, plus généralement, à leur incapacité à se mobiliser de façon continue sur le PPRT, du fait des sujets concurrents inscrits à leurs agendas, des périodes électorales ou de leur manque d'intérêt pour certains chantiers sur lesquels ils étaient pourtant attendus. Pour parvenir à leur fin, les services instructeurs ont également dû faire avec les réactions parfois perturbantes de leurs partenaires, leur tendance à s'allier dans des configurations changeantes, sans parler des interventions peu prévisibles des préfets et des quelques élus qui jouissent localement d'un pouvoir d'influence suffisant pour leur permettre de peser sur le processus de décision.

L'inventaire des difficultés rencontrées par les services instructeurs au fil de la procédure ne doit cependant pas faire oublier que le PPRT est aussi une formidable machine à fabriquer des compromis, qu'il a permis aux parties associées de se mettre d'accord sur la très grande majorité des mesures proposées au bout du compte (dont certaines restent très contraignantes et très coûteuses) et qu'en dehors de quelques secteurs à enjeux, les attentes des exploitants et des collectivités locales se sont plutôt bien accommodées de la vision sécuritaire portée par les services instructeurs. Mais si le consensus sur l'ensemble des mesures finalement adoptées est plutôt de bonne augure pour la suite, deux questions subsistent quand même quant à l'applicabilité de ce PPRT. La première est relative à l'adoption le 22 octobre 2015 de l'ordonnance n° 2015-1324 qui pourrait à terme le priver d'une partie de sa substance en soustrayant du régime de l'expropriation et du délaissement tout ou partie des activités économiques aujourd'hui visées par ces mesures. La seconde concerne l'acceptabilité sociale d'un plan qui s'est globalement élaboré sans les ressortissants qui auront à le mettre en œuvre pour une autre partie, c'est-à-dire les habitants propriétaires des logements soumis aux prescriptions et recommandations de travaux. Ces deux questions pourront à coup sûr constituer la matière de nouvelles recherches, dans la vallée de la chimie lyonnaise comme dans tous les autres contextes où les PPRT doivent désormais s'appliquer.

Bibliographie

- 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.
- Beltran, A. (1997). Feyzin, Isère, 4 janvier 1966. *Entreprises et Histoire*, (17) :37–48.
- Bezes, P. et Lidec, P. L. (2010). L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial. *Revue française d'administration publique*, (136) :919–942. DOI : 10.3917/rfap.136.0919.
- Bonnaud, L. (2002). *Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*. Thèse de Doctorat, ENS Cachan. Doctorat de sociologie, dirigé par Pierre Lascoumes. Disponible à <http://www.sudoc.fr/072670452>.
- Bonnaud, L. et Martinais, E. (2008). *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*. La Documentation française. ISBN : 978-2-11-007306-8, 159 pages.
- Castel, S., Cézanne-Bert, P., et Leborgne, M. (2010). Le partage social du risque comme impératif de gestion ? Le cas de l'industrie à risque aux portes de Marseille. Cahiers de la Sécurité Industrielle 2010-03, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France. Disponible à <https://www.foncsi.org/>.
- Cauhopé, M. (2008). La catastrophe d'AZF dans l'histoire des revendications envers le pôle chimique sud de Toulouse (1950–2002). Dans *Journées d'histoire industrielle « Industrie chimique et société »*, Mulhouse–Belfort.
- Chaskiel, P. (2007). Syndicalisme et risques industriels. Avant et après la catastrophe d'AZF. *Sociologie du Travail*, 49(2) :180–194. DOI : 10.1016/j.socotra.2007.03.004.
- Colmellère, C. (2008). *Quand les concepteurs anticipent l'organisation pour maîtriser les risques : deux projets de modifications d'installation sur deux sites classés Seveso 2*. Thèse de Doctorat. Doctorat de sociologie dirigé par Mathilde Bourrier. Disponible à http://www.irsn.fr/FR/Larecherche/Formation_recherche/Theses/Theses-soutenues/DSR/Documents/2008-these-Colmellere.pdf.
- Colmellère, C. (2014). Chapitre *Penser l'organisation pour maîtriser le risque d'accident majeur. Le poids des supports de conception*, dans *Réactions à risques. Regards croisés sur la sécurité dans la chimie* (Dupré, M. et Coze, J.-C. L., Éd.), 153–167 pages. Lavoisier, Paris.
- de Terssac, G. et Mignard, J. (2011). *Les paradoxes de la sécurité : le cas d'AZF*. PUF, Paris. ISBN : 978-2-13-059050-7, 254 pages.
- Desrosières, A. (1993). *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. La Découverte, Paris. ISBN : 978-2707122537, 437 pages.
- Desrosières, A. (2008). *Gouverner par les nombres*. Presses de l'École des Mines, Paris. ISBN : 978-2356710055, 336 pages.
- Duchêne, F. (2002). *Industrialisation et territoire. Rhône-Poulenc et la construction sociale de l'agglomération roussillonnaise*. Collection Villes et entreprises. L'Harmattan.
- 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.
- Duran, P. et Thoenig, J.-C. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4) :580–623. DOI : 10.3406/rfsp.1996.395082.
- Epstein, R. (2000). Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le « pouvoir périphérique ». *Pouvoirs locaux*, (44) :37–44. Disponible à <http://www.acadie-cooperative.org/publications/txt114.pdf>.
- Ferrieux, C. (2015). *Les couloirs du risque. Les milieux industriels et le gouvernement local des risques dans la Vallée de la chimie*. Thèse de Doctorat, IEP de Lyon. Thèse de science politique dirigée par Gilles Massardier et Gwenola Le Naour. Disponible à <http://www.theses.fr/2015LY020091>.
- Fressoz, J. (2012). *L'apocalypse joyeuse. Une histoire du risque technologique*. L'Univers Historique. Seuil, Paris, France. ISBN : 978-2021056983.
- Galimberti, D., Lobry, S., Pinson, G., et Rio, N. (2014). La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale. *Hérodote*, (154) :191–209. DOI : 10.3917/her.154.0191.
- 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.
- Garnier, P. (2010). Organisation du Grand Lyon pour les plans de prévention des risques de la vallée de la chimie. Rapport technique, ENPC-ParisTech. Thèse professionnelle du mastère d'action publique.

- Gralepois, M. (2008a). Le plan communal de sauvegarde. Une approche territoriale de la sécurité civile à travers l'enquête des conditions de mise en place dans les communes françaises. Rapport technique, LATTS, Université Paris-Est. Rapport pour le Conseil National de la Protection Civile. Disponible à <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00406498>.
- Gralepois, M. (2008b). *Les risques collectifs dans les agglomérations françaises à travers le parcours des agents administratifs locaux*. Thèse de Doctorat, Université Paris-Est/ENPC. Thèse d'urbanisme et d'aménagement de l'espace.
- Grembo, N., Le Blanc, A., Gibout, C., et Zwarterook, I. (2013). Les PPRT dans le Dunkerquois : des artifices d'une concertation obligée à la construction de compromis. Cahiers de la sécurité industrielle 2013-08, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France. Disponible à <https://www.foncsi.org/>.
- Jänicke, M. (2006). Chapitre *The Environmental State and Environmental Flows : The Need to Reinvent the Nation-State*, dans *Governing Environmental Flows : Global Challenges to Social Theory* (Spaargaren, G., Mol, A., et Buttel, F., Éd.), 83–106 pages. The MIT Press, Cambridge, MA. ISBN : 978-0262693356.
- Larrue, C. (2000). *Analyser les politiques publiques d'environnement*. L'Harmattan, Paris. ISBN : 978-2738490834, 210 pages.
- Lascoumes, P. (1990a). La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement. *Sociologie du Travail*, 31(3) :315–333. Disponible à <http://www.anales.org/re/2011/re-avril-2011/LASCUMES.pdf>.
- Lascoumes, P. (1990b). Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'Année sociologique*, 40 :43–71. Disponible à <http://www.jstor.org/stable/27890056>.
- Lascoumes, P. (1994). *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*. La Découverte, Paris. ISBN : 978-2707123275, 317 pages.
- Lascoumes, P. (1996). Chapitre *Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique*, dans *La Gouvernabilité*, 325–338 pages. Presses universitaires de France, Paris. Disponible à https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/38/pierre_lascoumes.pdf_4a082e41f1369/pierre_lascoumes.pdf.
- Lascoumes, P., Bonnaud, L., Bourhis, J.-P. L., et Martinais, E. (2014). *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*. PUF, Paris. ISBN : 978-2130607168, 216 pages.
- Lascoumes, P. et Galès, P. L. (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de Science Po, Paris. ISBN : 9782724609493, 370 pages.
- Le Noan, R. (2015). *La continuité par le changement. Les changements comme facteurs de stabilité dans la conduite de l'action publique de gestion des risques industriels à Pont-de-Claix (1971-2011)*. Thèse de Doctorat, Université Lumière Lyon 2. Thèse de science politique.
- Le Roux, T. (2011a). La première jurisprudence du décret de 1810 : une régulation à l'orientation industrialiste (1810-1830). *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, (62) :11–15. DOI : 10.3917/re.062.0011.
- Le Roux, T. (2011b). *Le laboratoire des pollutions industrielles. Paris 1770-1830*. Albin Michel, Paris, France. ISBN : 978-2226208866, 544 pages.
- Lévêque, S. (2006). La prise en compte des risques industriels par les collectivités locales : l'exemple de la révision du PLU de la communauté urbaine de Lyon. Rapport technique, ENTPE. Travail de fin d'étude.
- Martinais, E. (1996). Gestion du risque industriel et conflits territoriaux, le cas de Saint-Fons. *Revue de Géographie de Lyon*, 71-1 :31–44.
- 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.
- 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 <https://www.foncsi.org/>.
- Martinais, E. (2014). Les collectivités locales à l'épreuve du PPRT : une redéfinition du rôle pour des décisions plus concertées. Cahiers de la sécurité industrielle 2014-09, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France. Disponible à <https://www.foncsi.org/>.
- Martinais, E. (2015). Citoyens en danger contre riverains responsables. Cahier de la sécurité industrielle 2015-05, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France. Disponible à <https://www.foncsi.org/>.
- Massard-Guilbaud, G. (2010). *Histoire de la pollution industrielle. France, 1789-1914*. Éditions de l'EHESS, Paris, France. 404 pages.
- Osadtchy, C. (2015). *Conflits environnementaux en territoire industriel : réappropriation territoriale et émergence d'une justice environnementale. Le cas de l'étang de Berre et de Fos-sur-Mer*. Thèse de Doctorat, Université du Maine. Thèse de géographie. Disponible à <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01264711/>.

Surraud, M.-G. (2007). *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la contestation*. Coll. Réponses Environnement. La Documentation Française. ISBN : 978-2-11-006701-2, 249 pages.

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.



Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle

Fondation de recherche reconnue d'utilité publique

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