



HAL
open science

L'administration des risques urbains et les controverses avec les habitants

Emmanuel Martinais

► **To cite this version:**

Emmanuel Martinais. L'administration des risques urbains et les controverses avec les habitants. Pour mémoire., 2017, HS 22, pp.69-72. halshs-01670723

HAL Id: halshs-01670723

<https://shs.hal.science/halshs-01670723>

Submitted on 3 Jan 2018

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'administration des risques urbains et les controverses avec les habitants

Emmanuel Martinais, *Chargé de recherches au laboratoire EVS RIVES, ENTPE*

Je suis géographe et chargé de recherche à l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), l'une des écoles d'ingénieur qui forme les personnels d'encadrement du ministère de l'environnement. Mes travaux portent sur les déclinaisons locales des politiques de prévention des risques et la prise en compte des risques dans l'aménagement.

Depuis une dizaine d'années, je m'intéresse plus particulièrement aux suites de la catastrophe d'AZF et aux effets de cet événement sur la politique de prévention des risques industriels. Cet accident, dû à l'explosion d'un stock de nitrate d'ammonium en 2001, a fait un grand nombre de victimes (31 morts et plus de 2 500 blessés) et des dégâts matériels considérables (estimés à plus de 2 milliards d'euros). Il s'est produit sur un site datant de 1921 qui, depuis, a été rattrapé par l'urbanisation dans l'agglomération toulousaine. Il est à l'origine de plusieurs dispositions figurant dans la loi du 30 juillet 2003, élaborée par Roselyne Bachelot quand elle était ministre de l'Écologie.

Parmi les nombreuses dispositions de cette loi, deux m'occupent beaucoup. La première est relative à la création de comités locaux d'information et de concertation (CLIC) autour des installations Seveso seuil haut. Mises en place à partir de 2005, ces assemblées composées de représentants des différents acteurs de la prévention (services de l'État, exploitants des établissements à risques, salariés de ces mêmes entreprises, collectivités locales, associations, et riverains) doivent être mises à contribution pour produire de l'information sur les risques industriels et favoriser la participation de l'ensemble des parties prenantes aux décisions qui les concernent. Depuis 2012, ces CLIC sont devenus des commissions de suivi de site (CSS), de même que les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), présentes autour des installations de traitement de déchets.

La deuxième disposition de la loi de 2003 qui m'occupe beaucoup depuis quelques années est relative aux plans de prévention des risques technologiques

(PPRT), créés pour résorber les situations de trop grande proximité entre la ville et les industries à risques d'une part, mieux encadrer l'urbanisation future dans le voisinage des installations concernées d'autre part. Les PPRT sont les pendants « industriels » des plans de prévention des risques miniers (PPRM), institués pour gérer l'après-mine, et des plans de prévention des risques naturels (PPRN), que Monsieur Philizot a précédemment évoqués et qui remplacent depuis 1995 les plans d'exposition aux risques (PER) de la loi sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles de 1982.

De façon comparable, l'élaboration des PPRT et le fonctionnement des CLIC (devenus CSS) posent la question de la contribution des riverains des sites industriels aux décisions de prévention qui les concernent directement parce qu'elles engagent leur sécurité et qu'elles peuvent dans certaines circonstances les conduire à quitter leur logement (par expropriation ou activation d'un droit de délaissement) ou à engager d'importants travaux de protection. C'est ce point que je voudrais évoquer maintenant.

Mon propos ne portera donc pas vraiment sur les opérations d'aménagement en général, largement évoquées jusqu'à présent. Il se cantonnera à la prévention des risques industriels qui ne couvre qu'une toute petite partie de ce domaine d'intervention des grands corps d'ingénieurs d'État. Pour l'essentiel, cette politique fait référence à des situations plutôt urbaines, où des industries très dangereuses (raffineries, usines chimiques...) cohabitent avec des voisins très vulnérables qui sont assez mal préparés à subir des phénomènes accidentels générant des surpressions de 150 millibars (capables de provoquer l'effondrement d'une maison) ou le passage d'un nuage de chlore.

Bien que mon objet ne coïncide pas tout à fait avec celui de la journée, j'ai quand même essayé de répondre à la question de cette deuxième session : « *Comment les autorités publiques ont-elles évolué dans leur écoute des riverains à l'occasion des risques industriels ?* ».

En matière de risques industriels et de prise en compte des nuisances industrielles, l'écoute des riverains est une préoccupation très ancienne qui remonte à la parution au tout début du XIX^{ème} siècle du premier texte relatif au droit des installations classées. Daté de 1810, ce décret impérial visait déjà à permettre cette écoute pour réguler les conflits liés à la présence des « ateliers » insalubres au cœur des villes.

Les outils juridiques mis en place à cette occasion permettent notamment d'enregistrer les plaintes des voisins

mécontents et de prendre en compte leurs doléances lorsqu'un nouvel atelier doit s'implanter ou se construire à côté de chez eux. Pour plus de précisions sur la façon dont ces réactions sont saisies par les autorités de l'époque, je vous renvoie à une précédente journée d'études du Comité d'histoire, organisée en 2011 pour célébrer les 200 ans de cette législation, et au numéro spécial de la revue *Pour mémoire* qui a suivi.

Pendant près d'un siècle, les riverains peuvent ainsi s'exprimer sur le sujet des nuisances industrielles. Leurs avis sont sollicités et entendus, même s'ils ne sont pas toujours pris en compte. Le fait d'arriver jusqu'aux oreilles des autorités publiques ne signifie pas qu'ils sont systématiquement suivis d'effets. La politique de lutte contre les nuisances est d'inspiration industrialiste et vise d'abord à protéger les manufacturiers des attaques de leurs voisins, non l'inverse.

Lors des enquêtes de commodo et incommodo, il n'est cependant pas rare de voir les commissaires aller sur place pour faire parler les riverains et consigner leurs dépositions. A l'époque, les citoyens ne savent pas forcément écrire et ces enquêtes in situ sont souvent le meilleur moyen de qualifier les atteintes au voisinage engendrées par les installations classées. Les prises de parole sont donc encouragées, de même que les pétitions et les dépôts de plainte déclenchent le plus souvent une procédure administrative (qui n'aboutit pas toujours, loin s'en faut...). Des motions et des vœux sont également

régulièrement formés par les conseils municipaux pour relayer les protestations riveraines. De telles interventions se retrouvent dans les archives jusque dans les années 1920-1930.

À cette époque, un tournant important s'opère par rapport à l'expression et à l'écoute des riverains. Ces derniers deviennent en effet progressivement muets aux oreilles des autorités publiques. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette perte d'audition vis-à-vis des publics victimes des nuisances industrielles : la première guerre mondiale qui déplace les priorités vers d'autres préoccupations ; l'évolution de la législation qui réduit les possibilités d'expression des riverains, le mouvement de sédentarisation de la main d'œuvre qui conduit les voisins à devenir les ouvriers de ces usines, l'apogée du paternalisme qui réduit à néant les velléités contestatrices des populations locales. D'autres raisons seront sûrement mises en évidence lorsque les historiens s'intéresseront à cette période pour l'heure peu étudiée.

Ce trou noir de l'écoute riveraine perdure jusque dans les années 1980, période à partir de laquelle la tendance commence à s'inverser. Une volonté manifeste de réhabiliter la parole riveraine se fait jour s'agissant des procédures de prévention des risques industriels. Ce phénomène n'est toutefois pas isolé, il s'inscrit dans un mouvement plus large de démocratisation de l'action publique bien mis en évidence par Loïc Blondiaux dans son article L'impératif délibératif.

Dans le secteur de la prévention des risques industriels, ce mouvement se concrétise par l'apparition de nombreux outils participatifs :

- ★ l'enquête publique en remplacement de l'enquête de commodo et in commodo,
- ★ des campagnes d'informations, qui se sont systématisées avec l'organisation de réunions publiques,
- ★ la généralisation de la concertation dans des procédures de maîtrise de l'urbanisation, avec la création de secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (« SPPPI », dans le langage indigène), les CLIC évoqués en introduction, puis les commissions de suivi des sites (CSS),

- ★ l'introduction d'un principe d'association dans le cadre des PPRT, ce qui distingue ce dernier du PPRM puisque les riverains ou leurs représentants doivent

être directement associés aux décisions qui les concernent, entre autres.

Il existe donc aujourd'hui une série d'outils qui, sur le papier, visent à promouvoir et à réhabiliter l'écoute riveraine. Néanmoins, les évolutions impulsées à partir des années 1980 peinent à se concrétiser dans les faits. Ce qu'il advient de ces réglementations une fois qu'elles doivent s'appliquer sur le terrain, « au ras du sol », est le plus souvent en décalage complet avec les intentions qui ont présidé à leur création.

Par exemple, les campagnes d'informations existent bel et bien, mais elles n'intéressent pas les riverains, principalement parce qu'elles ne sont pas conçues pour cela. Pour une illustration de ce constat, je vous

renvoie à une étude réalisée pour le compte du secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles et des risques dans l'agglomération lyonnaise (le SPIRAL), qui est à l'origine de ces campagnes dans la région Rhône-Alpes.

Cette étude qui s'intéresse à la réception de l'information par leurs destinataires, montre que si les messages sont bien reçus, ils ne sont pas toujours compris et très rarement assimilés par le public. Autre constat : les SPPPI évoqués juste avant ne sont pas ouverts aux riverains. Pour le SPIRAL Lyonnais, l'UFC Que choisir est le seul acteur présent qui ne représente ni l'Etat ni les industriels ni les collectivités locales. Ce représentant, qui a peu de choses en commun avec le monde des riverains, est en outre un ancien responsable administratif de la DRIRE, c'est-à-dire la direction régionale en charge des risques industriels !

Les commissions de suivi des sites sont, quant à elles, légèrement plus ouvertes aux riverains, mais dans des proportions qui demeurent limitées. Ces interlocuteurs, dont le principal mérite est d'avoir un comportement prévisible, se spécialisent avec le temps. Ils ne débordent jamais le dispositif, qui reste toujours très cadré. Cette situation est similaire au sein des PPRT car les riverains sont rarement conviés à s'exprimer dans les instances normalement dédiées à l'expression de leurs attentes.

En pratique, le dialogue souhaité et recherché se traduit donc par une

Vue de Feyzin, proximité quartier d'habitation ©E. Martinais



absence de dialogue, les riverains et les autorités publiques formant deux mondes totalement étanches l'un à l'autre et donc, complètement ignorants l'un de l'autre.

Pour conclure, on peut dire que cette situation ne pose pas de réelles difficultés dans tous les cas où l'action publique n'a pas besoin des riverains pour atteindre ses objectifs en termes de prévention des risques industriels. Mais ça ne marche pas toujours. Parfois, des blocages apparaissent, notamment lorsque les riverains constituent le maillon essentiel des actions de mise en œuvre des mesures préconisées.

Tel est le cas dans les PPRT puisque les riverains sont tenus de réaliser des travaux de protection portant sur leur propre logement. Dans ce cas, l'absence de dialogue est souvent synonyme de contestations, de refus d'obtempérer, voire de recours en annulation comme ultime possibilité, au terme d'une procédure qui n'aura pas été concertée.

François Philizot

D'expérience, dans les associations de riverains, de défense ou de protection, on trouve fréquemment d'anciens acteurs de la thématique en cause. Par

exemple, lors de projets ferroviaires, les anciens salariés de la SNCF sont très présents, ce qui est naturel et légitime puisqu'ils connaissent le secteur. Cela permet des discussions de fond techniques plus intéressantes.

Dans la relation entre l'ingénieur, le décideur public et le riverain relative à la gestion des risques industriels ou technologiques de manière générale (les installations classées industrielles mais également agricoles), l'opposant ou « l'inquiet » présuppose que l'étude technique est conduite pour défendre un projet particulier. Ce paradigme est différent lorsque l'étude défend un projet de pont, de route ou encore de construction d'école, pour lesquels l'intérêt public est évident.

Pancarte de manifestants La Mède juin 2013 ©E. Martinais



Pour les dossiers industriels, le présupposé de base est que l'ingénieur a produit l'étude pour faire gagner de l'argent à quelqu'un. Cette posture différente induit une nécessité d'explication différente face aux riverains et à l'environnement. Face à l'installation technologique, les citoyens ne réagissent que lorsque l'État lance une procédure, à l'initiative ou à la demande de l'exploitant, ou bien en cas d'accident, de type « méga-catastrophe » telle que le cas d'AZF. Ce type d'accident grave a conduit à fermer des usines qui n'avaient posé aucune difficulté, y compris lors de la catastrophe, car il n'y avait plus d'acceptation sociale de leur présence en ville. ❖