



**HAL**  
open science

# Le PPRT : l'approche française par la réduction de la vulnérabilité

Emmanuel Martinais

► **To cite this version:**

Emmanuel Martinais. Le PPRT : l'approche française par la réduction de la vulnérabilité. Cerema. De la prévention du risque industriel à la résilience des activités économiques. Vers une démarche de territoire, pp.30-46, 2019, 978-2-37180-417-3. halshs-02412631

**HAL Id: halshs-02412631**

**<https://shs.hal.science/halshs-02412631>**

Submitted on 31 Mar 2022

**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.

# Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) : l'approche française par la réduction de la vulnérabilité

Emmanuel Martinais

EVS-RIVES, ENTPE, UMR CNRS 5600, Université de Lyon

Pour citer cet article : Martinais E., 2019, « Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) : l'approche française par la réduction de la vulnérabilité », in Basta C., Decelle-Lamothe S., Martinais E., *De la prévention du risque industriel à la résilience des activités économiques. Vers une démarche de territoire*, Bron, Éditions du Cerema, p. 30-46.



## De la prévention du risque industriel à la résilience des activités économiques

Vers une démarche de territoire



Collection | **Connaissances**

## 2 Le PPRT : l'approche française par la réduction de la vulnérabilité

En France, la prévention des risques industriels repose sur quatre piliers, qui correspondent aux principaux domaines d'application de la directive Seveso dans ses versions successives de 1982, 1996 et 2003. Le premier de ces piliers concerne la réduction des risques à la source, c'est-à-dire la mise en œuvre de mesures de sécurité par les établissements industriels, dans le cadre de leurs règlements intérieurs et des obligations légales qui découlent du droit des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Venant en complément de ces actions préventives destinées à sécuriser le fonctionnement des installations à risques, les deuxième et troisième piliers relèvent davantage de la protection des populations riveraines, via l'organisation et la planification des secours d'une part, l'information du public et la diffusion de consignes sur la conduite à tenir en cas d'accident d'autre part. Enfin, le quatrième pilier est relatif à la maîtrise de l'urbanisation, c'est-à-dire la réduction de la vulnérabilité des espaces résidentiels situés à proximité immédiate des usines. C'est à ce dernier moyen d'action qu'on s'intéresse dans cette partie de l'ouvrage.

Instituée au début des années 1980, à l'occasion de la transposition de la première directive Seveso dans le droit français, la maîtrise de l'urbanisation s'exerce tout d'abord par le biais des outils de planification, les plans locaux d'urbanisme notamment. Dans sa version d'origine, elle consiste à définir des zonages dans lesquels les constructions sont interdites ou conditionnées au respect de prescriptions particulières (densité réduite par exemple). Il s'agit alors de contraindre l'occupation du sol et d'empêcher les apports de population à proximité immédiate des sites industriels. D'abord limité au contrôle de l'urbanisation future, le dispositif réglementaire s'est ensuite étoffé de nouvelles possibilités d'action, visant plus particulièrement le bâti et les aménagements existants.

Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT), institué par la loi Risques de 2003, fait partie de ces nouvelles possibilités. Pourquoi cet outil a-t-il été inventé ? Quels objectifs vise-t-il précisément ? Quels sont ses effets sur les territoires concernés ? C'est à ces quelques questions que cette partie consacrée à la découverte de ce nouvel instrument de la prévention des risques industriels se propose de répondre.

### 2.1. Le PPRT : un nouvel outil pour la prévention des risques industriels

Le PPRT est évoqué pour la première fois quelques jours après l'explosion de l'usine AZF, lors d'une réunion interministérielle consacrée au déplacement du Premier ministre à Toulouse, le 28 septembre 2001. Annoncée de façon officielle à l'occasion de cette visite, sa création est confirmée lors du discours de clôture du débat national sur les risques industriels. Une première forme lui est ensuite donnée par le projet de loi sur la maîtrise des risques technologiques approuvé par le Conseil des ministres du 13 février 2002, puis une seconde par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Défini dans ses grandes lignes par l'article 5 de ce texte, l'outil est ensuite détaillé par la réglementation correspondante, c'est-à-dire le décret du 7 septembre 2005, la circulaire du 3 octobre 2005 et le guide méthodologique d'octobre 2007. Ainsi conçu, le PPRT est presque achevé. Pour atteindre sa forme définitive, il doit encore s'ajuster aux situations locales dans lesquelles il s'élabore et se met en œuvre depuis la fin des années 2000. Plusieurs révisions législatives ou réglementaires sont ainsi nécessaires pour résoudre tous les problèmes d'application rencontrés par les acteurs de terrain et parachever sa conception.

C'est le cas notamment de l'ordonnance du 22 octobre 2015, dernière modification en date, qui vise à simplifier sa mise en œuvre dans les situations où la mesure compromet l'existence des activités économiques implantées dans le voisinage immédiat des sites Seveso (on y reviendra plus loin). Entre la proposition de départ et sa concrétisation sur le terrain, le PPRT a donc surmonté de nombreuses épreuves qui l'ont progressivement façonné dans la forme qu'on lui connaît aujourd'hui. Ces transformations successives n'ont toutefois pas altéré sa vocation première, c'est-à-dire aider au maintien de l'industrie chimique et pétrolière dans ses territoires d'implantation.

### 2.1.1. L'ambition du PPRT : réconcilier les usines et la ville

Si les conseillers ministériels présents à la réunion du 25 septembre 2001 avancent l'idée du PPRT, c'est qu'il leur faut à ce moment-là une mesure susceptible 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 (cf. encadré ci-contre). En annonçant trois jours plus tard la création de ce nouvel outil de prévention, le Premier ministre de l'époque n'entend pas seulement montrer que son gouvernement a pris la mesure de la catastrophe, il prend en même temps position pour la préservation des sites industriels, contre ceux qui revendiquent au même moment leur déménagement à la campagne. Dans ce contexte de crise, le PPRT est 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 l'explosion d'AZF, par son impact médiatique et ses conséquences dramatiques, a subitement rendue impensable. Par son intermédiaire, l'objectif est d'œuvrer au maintien des sites industriels dont l'existence et la survie sont directement menacées par l'événement, de restaurer la politique d'acceptation qui contribue en temps normal à rendre possible leur cohabitation avec les espaces urbanisés qui les entourent.

#### Interventions politiques significatives qui ont suivi l'accident de l'usine Grande Paroisse à Toulouse le 21 septembre 2001

« Il faut que nous tournions la page, que petit à petit nous éloignons de la ville ces bombes. » (J.- L. Touraine, 1<sup>er</sup> adjoint au maire de Lyon, cité par *Libération* du 25 septembre 2001).

« Le président PS de la région PACA, Michel Vauzelle, a demandé hier au gouvernement d'engager "le plus rapidement possible, un audit des zones dites à risques" dans toutes les régions concernées. » (*Libération* du 26 septembre 2001).

« Tout le pôle chimique de Toulouse doit disparaître, rapidement, je ne veux plus une seule de ces usines sur ma commune. » (M. Douste-Blazy, maire de Toulouse, cité par *Le Monde* du 27 septembre 2001).

« Jean-Claude Gaudin, maire (DL) de Marseille, estime que l'usine Atofina, qui emploie 350 salariés dans le quartier très urbanisé et commercial de la vallée de l'Huveaune, devrait déménager. "La ville a rejoint l'usine. À mon sens, Atofina n'a donc plus sa place ici", estime M. Gaudin. » (*Le Monde* du 27 septembre 2001) à l'article 5, de façon à ne pas accroître les risques pour la santé humaine et l'environnement.

Pour contribuer à cette réconciliation, le gouvernement de l'époque prévoit de doter le PPRT de plusieurs fonctionnalités. En plus des possibilités d'action sur l'urbanisation future qu'il préserve, l'outil imaginé à ce moment-là permet de prescrire des travaux de renforcement du bâti ou de confinement chez les particuliers, tout en créant pour la collectivité un droit de préemption dans les secteurs les plus exposés. Dans les cas extrêmes et en l'absence d'autres solutions, il peut également autoriser les propriétaires à demander le rachat de leurs habitations. Définie au fil des réunions interministérielles qui se succèdent entre octobre et novembre 2001, cette première esquisse de PPRT est présentée par le Premier ministre en clôture du débat national sur les risques industriels, juste avant que le ministère de l'Écologie ne lance l'écriture du projet de loi annoncé quelques jours après la catastrophe (cf encadré ci-après).

**Intervention du Premier ministre :**

« Je propose que, pour chaque site à risque, un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) soit élaboré, par analogie avec les plans de prévention des risques naturels prévisibles. Sa vocation sera double : il sera un outil indispensable pour mieux gérer le développement de l'urbanisation autour des sites industriels ; il sera aussi le cadre du règlement des situations actuelles quand les zones habitées sont trop proches des sites industriels.

Cette question est encore une fois la plus difficile. Tout notre effort doit porter, en priorité, sur la réduction du risque sur les sites eux-mêmes, de façon à réduire les périmètres de danger autour de ces usines. S'il subsistait des cas où un risque continuait à peser sur les zones habitées, alors il faudrait recourir à d'autres mesures, agissant cette fois sur l'urbanisation elle-même.

Si nécessaire, des travaux de renforcement des structures ou de confinement chez les particuliers devraient pouvoir être prescrits. Ces mesures pourraient aller, dans les cas extrêmes et en l'absence d'autres solutions, jusqu'à permettre aux propriétaires de demander le rachat de leurs habitations. Elles pourraient également créer pour la collectivité un devoir de préemption. (...)

La question du financement de ces nouvelles mesures est bien sûr posée. Pour l'implantation d'une installation nouvelle, les acquisitions de terrains ou les éventuels travaux dans les constructions existantes sont à la charge de l'exploitant qui s'installe en toute connaissance de cause. Les constructions situées à proximité d'une installation existante résultent d'une responsabilité partagée et l'industriel ne peut à lui seul en supporter la charge. Un accord devrait être recherché, au cas par cas, pouvant faire intervenir, notamment, les industriels concernés, la collectivité locale – à laquelle l'industrie apporte des ressources et qui est responsable en matière d'urbanisme –, et, le cas échéant, l'État, au titre de la solidarité nationale. »

Le processus d'écriture de la loi engagé par le gouvernement Jospin fin 2001, interrompu par les élections présidentielles et législatives du printemps 2002, puis mené à son terme par la nouvelle majorité, conduit à définir plus précisément les fonctionnalités du PPRT envisagées dans l'immédiate après-catastrophe<sup>30</sup>. L'article 5 de la loi votée le 30 juillet 2003 indique ainsi que le PPRT peut « en fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique », définir des zones où « les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes sont interdites ou subordonnées au respect de prescriptions relatives à la construction » et où les collectivités locales compétentes peuvent instaurer un droit de préemption urbain. Le texte de loi ajoute que, dans ces zones, le PPRT peut également définir, « en raison de l'existence de risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger grave ou très grave pour la vie humaine », des secteurs dans lesquels il est possible de déclarer d'utilité publique l'expropriation des bâtiments existants (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 propriétaires de se

soustraire à la situation de danger en demandant le rachat de leur bien immobilier par la collectivité).

De même, la loi reprend en les précisant les propositions du gouvernement Jospin de faire réaliser des travaux de confortement chez les particuliers et de partager le coût des mesures prescrites (notamment l'expropriation et le délaissement) entre l'État, les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités territoriales compétentes sur le périmètre du PPRT.

Pour contribuer au maintien des sites industriels dans leur environnement urbain, la loi de 2003 propose donc un assortiment d'outils aux fonctionnalités multiples. Elle offre des possibilités diverses de restreindre les droits à construire, de réglementer les usages des populations riveraines et d'intervenir sur les bâtiments les plus exposés pour en réduire la vulnérabilité par expropriation, instauration d'un droit de délaissement et/ou prescriptions de travaux de protection. Elle permet même de définir et financer des mesures « supplémentaires » de réduction des risques à la source, à partir du moment où leur coût est inférieur au montant des mesures foncières (expropriation et délaissement) qu'elles contribuent à éviter.

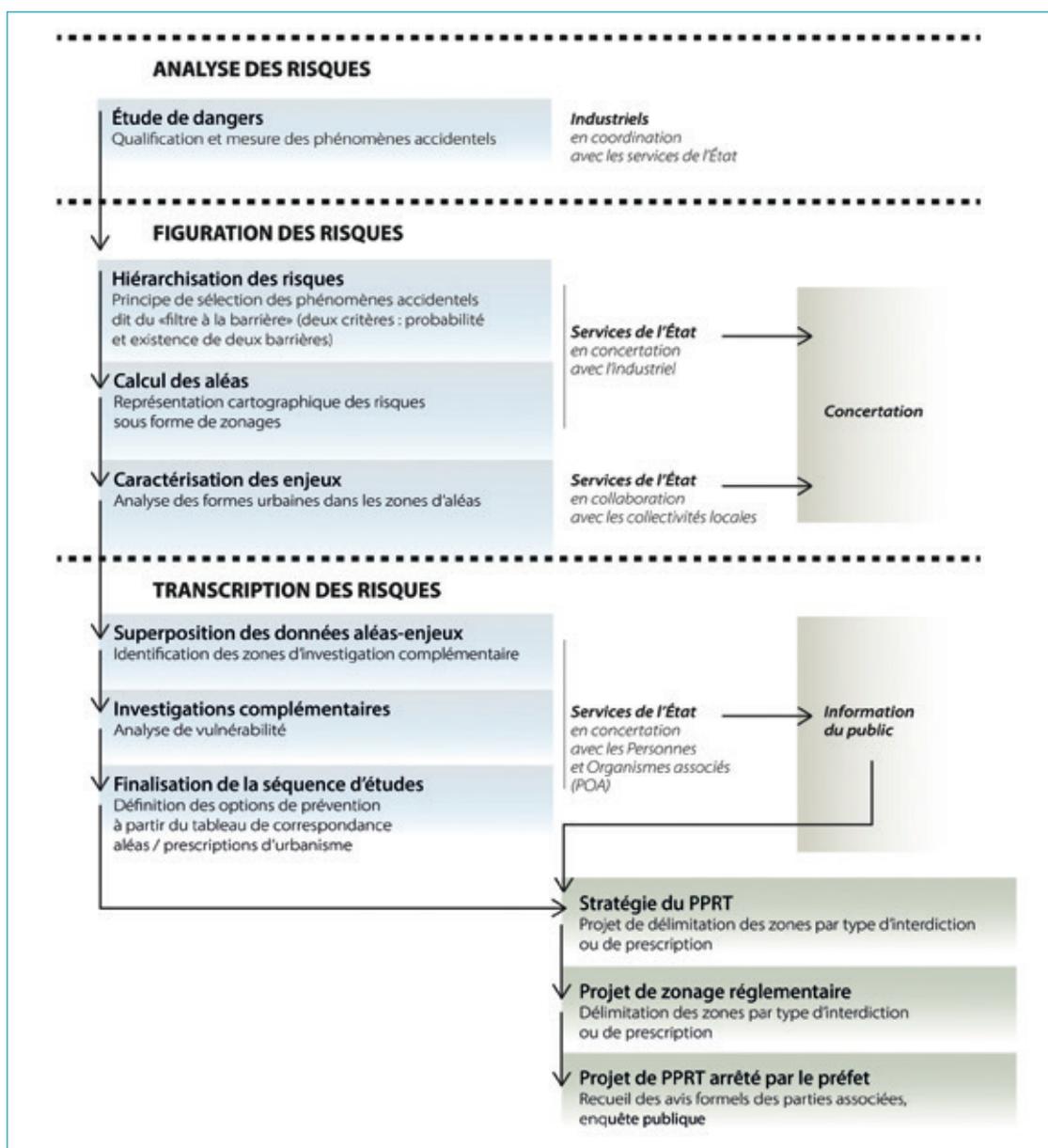
30 Pour un récit détaillé de ce processus législatif et des nombreux débats qu'il a suscités, voir Bonnaud L., Martinais E., *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*, Paris, La Documentation Française, 2008.

Mais aussi précis soit-il, le texte ne dit pas comment fabriquer ces mesures, ni comment les mettre en œuvre localement. Pour disposer de ce mode d'emploi, les acteurs de terrain devront attendre que le ministère de l'Écologie produise les textes d'application détaillant les principes d'élaboration des PPRT.

### 2.1.2. La procédure PPRT : une longue chaîne de décisions

Après un processus d'écriture riche en rebondissements, le mode d'emploi du PPRT est finalement défini par trois textes réglementaires : un décret

du 7 septembre 2005, une circulaire du 3 octobre 2005 et un guide méthodologique du 16 décembre 2005, partiellement révisé en octobre 2007<sup>31</sup>. Formant un total de 160 pages, ce corpus réglementaire décrit pas à pas l'ensemble des opérations constitutives de la procédure d'élaboration du PPRT, l'ordre dans lequel elles doivent être réalisées, la façon dont elles s'articulent les unes avec les autres, et enfin, les méthodes à suivre pour accomplir chacune d'entre elles. Comme le montre le logigramme simplifié de la procédure reproduit dans l'encadré (figure 8), cette succession d'opérations s'organise en trois grandes séquences présentées ci-après.



8. Les étapes de fabrication du PPRT (d'après le guide PPRT d'octobre 2007, ministère de l'Écologie, Direction générale de la prévention des risques (DGPR)).

Cette mise en règlement 31 du PPRT est décrite dans Martinais E., « L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'Écologie. La fabrique administrative du PPRT », *Politix*, 2010, vol. 23, n° 90, p. 193-223.

### ■ Séquence 1 : l'analyse des risques

La première séquence correspond à l'analyse des risques, soit la production des données qui permettront dans la suite de la procédure de spatialiser et de dimensionner les différentes mesures définies par la loi (expropriation, délaissement, restriction des droits à construire, travaux de protection prescrits et recommandés, réglementation des usages, etc.). Issues des études de dangers réalisées par les industriels, ces informations se présentent sous la forme d'inventaires des phénomènes dangereux susceptibles d'être engendrés par les installations à l'origine du PPRT. Chacun des accidents possibles y est décrit de façon précise et qualifié selon quatre valeurs : son intensité (qui mesure en un point donné l'effet physique produit par le phénomène), sa probabilité (c'est-à-dire sa fréquence d'occurrence), sa cinétique (soit sa vitesse de réalisation) et enfin, sa gravité (qui se définit en fonction du nombre potentiel de victimes ou d'individus atteints de façon irréversible aux différents niveaux d'intensité). Présentés sous forme de tableur, ces inventaires de phénomènes dangereux sont les données d'entrée du PPRT, que les services de l'État utilisent pour tracer les « aléas technologiques ».

### ■ Séquence 2 : la figuration des risques

La caractérisation des aléas est la première étape de la séquence de figuration des risques. Elle consiste tout d'abord à hiérarchiser les phénomènes dangereux décrits par les industriels et à sélectionner ceux qui, par leurs caractéristiques (probabilité, cinétique, intensité), justifient l'élaboration d'un PPRT. Deux filtres sont utilisés pour faire ce tri : le premier permet d'écarter les phénomènes accidentels les plus improbables dont la réalisation est empêchée par les mesures de maîtrise des risques du site industriel ; le second conduit à distinguer les accidents à cinétique rapide de ceux à cinétique lente qui ne sont pas pertinents dans une démarche de maîtrise de l'urbanisation (parce qu'ils laissent le temps d'évacuer les populations exposées). Une fois filtrés, les phénomènes dangereux sont ensuite agrégés par type d'effet (thermique, toxique et surpression)

à l'aide d'un module d'analyse spatiale qui transforme les données d'entrée (intensités et probabilités) en un zonage gradué en sept niveaux.

L'obtention de ces cartes d'aléas déclenche alors les deux opérations suivantes qui consistent à localiser les enjeux du territoire (habitations, établissements recevant du public, activités économiques, infrastructures, etc.), puis à évaluer, par des études de vulnérabilité, la sensibilité de ces enjeux aux dangers qui les menacent. Ces investigations complémentaires visent à définir le comportement des bâtiments aux différents types d'agression considérés dans le calcul des aléas, étudier les possibilités de renforcement susceptibles de protéger les occupants et enfin, estimer le coût de ces mesures. Une fois produites, ces données viennent compléter les informations déjà disponibles (aléas et enjeux) pour aider les personnes et organismes associés (POA) à décider des « bonnes » mesures de maîtrise de l'urbanisation.

### ■ Séquence 3 : la transcription des risques

La troisième séquence de transcription des risques finalise l'élaboration du PPRT. Sur la base des informations définies dans la séquence précédente, elle conduit à la définition des différentes options de prévention, puis à la mise en forme partagée des principes de zonage (ce que la réglementation identifie comme la « stratégie du PPRT ») et enfin, à l'écriture des règlements d'urbanisme associés. Cadrée de façon précise par le guide méthodologique, cette transcription s'effectue sur quatre volets principaux.

Le premier volet 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 deuxième volet 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 volet 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 et dernier volet vise à réglementer les usages permanents ou réguliers liés aux équipements, espaces, transports et infrastructures inclus dans le périmètre d'exposition aux risques.

Façonné par les textes d'application de la loi de 2003, comme le montre le logigramme précédent, le PPRT ne peut toutefois pas se réduire à une procédure et un ensemble de méthodes de figuration et de transcription des risques. Il prescrit en même temps le rôle des acteurs impliqués dans sa fabrication, ainsi que la façon dont ils doivent se coordonner pour produire les décisions attendues à chaque étape de la procédure. Le guide méthodologique donne ainsi un contenu précis au statut de POA, invitant les parties prenantes (notamment les élus et les techniciens des collectivités locales) à ne pas attendre l'enquête publique et les consultations formelles pour s'exprimer et faire valoir leurs connaissances pratiques des espaces à protéger, mais aussi leurs attentes en matière de prévention. En préconisant d'associer ces représentants du territoire dès le début de la procédure, l'objectif est de favoriser la reconnaissance des intérêts en présence pour mieux les articuler avec les critères de jugement techniques (aléas notamment) et permettre ainsi de les agréger dans un projet de zonage censé concilier les objectifs de mise en sécurité des populations riveraines, les options d'aménagement local et les perspectives de développement industriel. L'ouverture de la procédure vise donc un effet positif : renforcer la pertinence, l'acceptabilité et l'applicabilité des mesures prescrites au bout du compte par le PPRT. Elle contient cependant une contrepartie plus difficile à valoriser dans une démarche de prévention : la multiplication des points de discussion et par voie de conséquence, l'allongement significatif des délais d'élaboration.

### 2.1.3. L'élaboration du PPRT : un marathon semé d'obstacles

Si la réglementation fixe la durée d'élaboration du PPRT à 18 mois (prorogeable une fois), très rares sont les procédures qui ont abouti dans ces délais. Dans la plupart des cas, au moins deux arrêtés de prorogation ont été nécessaires pour franchir toutes les étapes de fabrication et obtenir un projet de zonage réglementaire à peu près acceptable par l'ensemble des parties prenantes. En moyenne, il a fallu quatre à six ans pour élaborer les « petits » PPRT, cinq à huit ans pour les « très gros » comme ceux de la zone industrialoportuaire du Havre et de la vallée de la chimie au sud de Lyon.

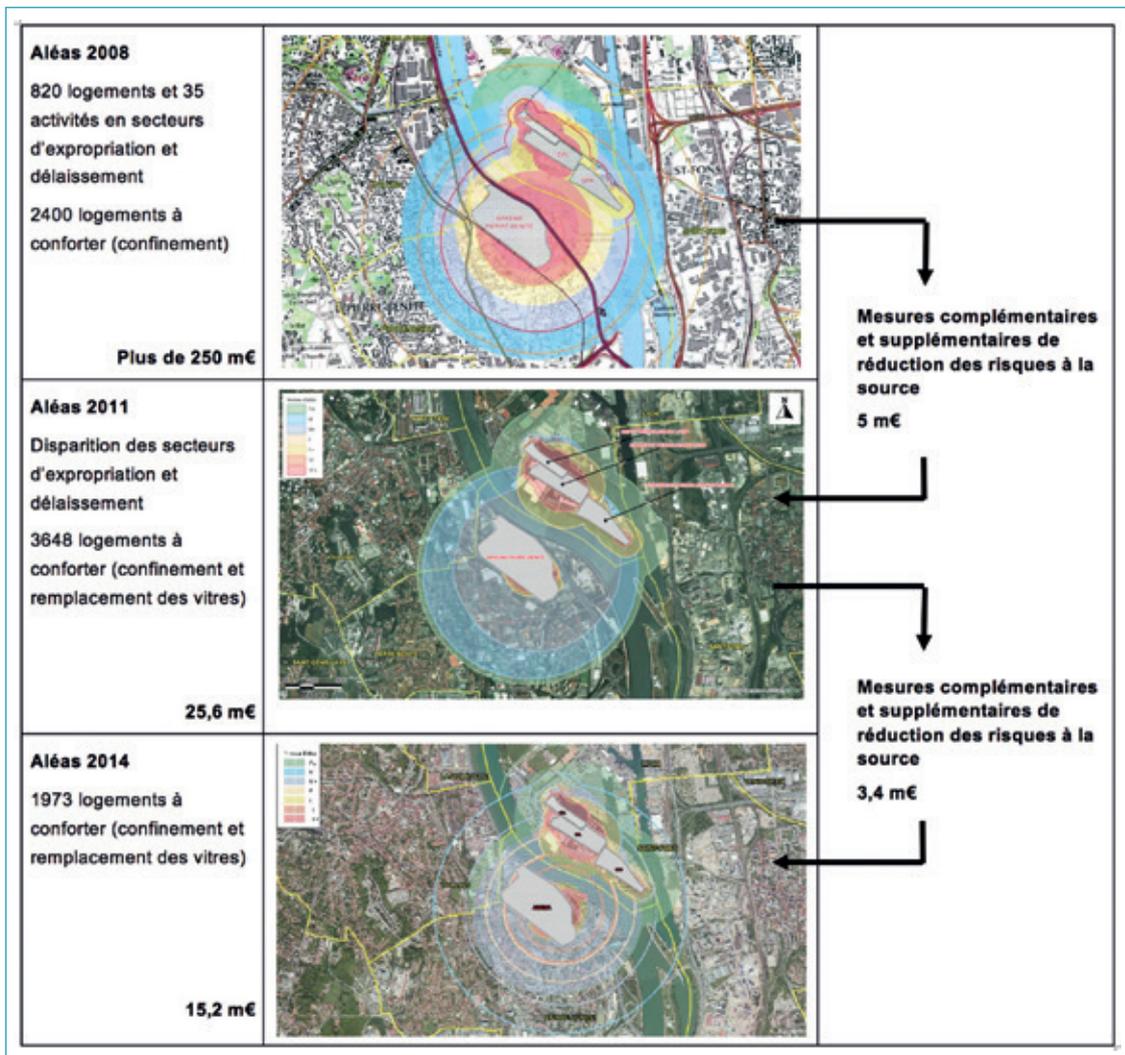
Au moins trois raisons peuvent expliquer ce doublement, voire triplement, des délais de fabrication prévus par la réglementation.

**La première explication** est à rechercher dans la procédure elle-même qui, on vient de le voir au point précédent, demande beaucoup de travail à chacune de ses étapes, pour produire les informations nécessaires aux décisions (cartes d'aléas, représentations des enjeux, diagnostics de vulnérabilité, éléments de stratégie, etc.), mais aussi pour accorder les intérêts, souvent divergents, des parties associées. Car si les principaux acteurs continuent de voir le PPRT comme un moyen de réconcilier les usines et la ville, ils ne sont pas toujours d'accord sur la marche à suivre. Alors que les industriels sont avant tout préoccupés de préserver la rentabilité de leurs installations, les collectivités sont davantage soucieuses de ne pas obérer le développement local. Quant aux services de l'État, chargés de coordonner les actions de prévention au plan local, ils privilégient plus volontiers la sécurité des populations riveraines.

**La deuxième explication** de l'allongement des délais nécessaires à l'élaboration des PPRT se trouve dans l'objet même de la démarche qui consiste à trouver un équilibre entre les mesures de maîtrise des risques destinées à sécuriser les sites industriels

et les mesures de maîtrise de l'urbanisation destinées à réduire la vulnérabilité du voisinage. Marquée par des enjeux financiers, cette recherche d'équilibre a dans un grand nombre de cas incité les industriels à réviser chemin faisant leur stratégie initiale de maîtrise des risques, pour demander l'ajout de mesures de réduction des risques à la source qu'ils n'avaient pas prévues au départ et tenter d'obtenir, par application du filtre à la probabilité aux phénomènes dangereux ainsi maîtrisés, une réduction des zonages d'aléas, synonyme d'allègement des mesures de maîtrise de l'urbanisation. Souvent effectués après l'étape de

qualification des enjeux ou celle dédiée aux investigations complémentaires – c'est-à-dire au moment où les coûts du PPRT se précisent – ces « retours aux aléas » impliquent à chaque fois de suspendre la procédure entre un et deux ans, le temps de reprendre les études de dangers, de vérifier que les exclusions demandées se justifient techniquement et de reporter les changements sur les cartes d'aléas. Pour beaucoup de PPRT, les délais d'élaboration s'expliquent donc aussi par ces ajustements, surtout lorsque l'opération est amenée à se répéter deux ou trois fois comme à Pierre-Bénite dans la vallée de la chimie lyonnaise (cf. figure 9).



9. Les diminutions successives des aléas du PPRT de Pierre-Bénite et des coûts associés par ajouts de mesures complémentaires et supplémentaires de réduction des risques à la source. Source : DREAL Rhône-Alpes.

Enfin, la troisième explication renvoie aux problèmes d'application rencontrés par les acteurs de terrain aux diverses étapes de la procédure. À chaque séquence, les services instructeurs et leurs partenaires locaux ont en effet buté sur des obstacles qui les ont momentanément empêchés d'avancer et qui ont nécessité, pour être surmontés, de modifier le cadre législatif et réglementaire par l'ajout de nouvelles dispositions et/ou la révision d'une partie des instructions figurant dans les textes d'application de la loi de 2003.

Entre 2007 et 2014, période sur laquelle ont été élaborés 95 % des PPRT, trois sujets ont particulièrement mobilisé les services du ministère de l'Écologie chargés de ces ajustements législatifs et réglementaires : le financement des travaux de protection du bâti existant, la création d'un régime alternatif pour les activités riveraines des installations à risques visées par des mesures de réduction de la vulnérabilité et enfin, la redéfinition des règles d'urbanisation des zones grisées correspondant aux emprises des sites industriels à l'origine des PPRT. Traités successivement, ces trois sujets ont contribué à remodeler une partie des règles d'élaboration et de mise en œuvre des PPRT définies entre 2003 et 2006.

### ■ Le financement des travaux de protection du bâti existant

Sur ce sujet, l'intervention du ministère s'est traduite par plusieurs tentatives d'amendements des lois de finances 2010, 2011 et 2012 puis par l'ajout d'une disposition à la loi DDADUE du 16 juillet 2013<sup>32</sup> qui porte finalement le financement des travaux de protection de 15 % à 90 % (dont 40 % à la charge de l'État via un crédit d'impôt et 50 % partagés entre les collectivités locales concernées et le ou les exploitants à l'origine des risques). Cette disposition permet également d'intégrer le coût des diagnostics dans le montant total de ces travaux.

### ■ La création d'un régime alternatif pour les activités riveraines des installations à risques visées par des mesures de réduction de la vulnérabilité

Sur ce sujet, les principales modifications ont consisté à fixer une limite au-delà de laquelle les travaux de protection ne s'imposent plus aux activités riveraines<sup>33</sup>

et à donner un contenu à la proposition du guide méthodologique de traiter ces enjeux différemment. Un double motif a guidé cette décision : d'une part, le fait qu'aucune aide ne soit prévue pour mettre ces activités en sécurité – contrairement aux logements – et d'autre part, le fait que celles-ci sont en général moins vulnérables dans la mesure où leurs personnels peuvent bénéficier d'une formation à la conduite à tenir en situation accidentelle et de moyens de protection fournis par l'employeur. Sur ce dernier aspect, une première note de doctrine de décembre 2008 prévoit notamment que la mise en œuvre des mesures foncières sur les activités existantes soit envisagée de façon modulée en fonction des possibilités techniques et financières d'effectuer des travaux de renforcement<sup>34</sup>. Puis une seconde de mai 2011, relative au traitement des activités économiques, précise ce régime dérogatoire en indiquant que les mesures foncières et les travaux de protection ne s'imposent pas pour les activités sans fréquentation permanente, ni pour les celles exposées à des phénomènes dangereux qui laissent le temps d'une mise à l'abri des personnels (à condition qu'elles prennent des mesures organisationnelles garantissant cette mise à l'abri).

### ■ La redéfinition des règles d'urbanisation des zones grisées correspondant aux emprises des sites industriels à l'origine des PPRT

Enfin, sur ce dernier sujet, une circulaire du 25 juin 2013<sup>35</sup> autorise finalement les extensions ou nouvelles implantations sur les emprises d'une quinzaine de sites industriels métropolitains et ultramarins, sous réserve de prendre des dispositions visant à protéger les postes de travail permanents des opérateurs contre les accidents pouvant survenir sur la plateforme tels qu'ils ont été identifiés pour l'élaboration du PPRT.

En s'intégrant progressivement à la réglementation PPRT, ces nouvelles dispositions ont clairement aidé à résorber les situations de blocage où le nombre élevé d'activités économiques et de logements visés par des mesures de réduction de la vulnérabilité empêchait les acteurs locaux de finaliser la démarche de maîtrise de l'urbanisation. Au total, 30 000 logements sont quand même concernés par des prescriptions de travaux et un millier de biens, dont une moitié d'activités économique<sup>36</sup>, restent fortement exposés

La loi n° 2013-619 **32** portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable assure notamment la transposition de la directive Seveso 3 du 4 juillet 2012 dans le droit français.

5 % du chiffre d'affaires **33** lorsque le bien est la propriété d'une personne morale de droit privé ; 1 % du budget annuel lorsque le bien est la propriété d'une personne morale de droit public.

Cette première instruction **34** est relative aux éléments de précision sur les stratégies de réduction de la vulnérabilité du bâti dans l'élaboration des PPRT.

Ce texte est relatif au traitement **35** des plateformes économiques dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

Selon les chiffres **36** du ministère de l'Écologie.

et potentiellement affectés par des mesures foncières (expropriation et délaissement). Toujours selon les mêmes sources, le coût estimé de ces mesures, à partager entre les trois financeurs (État, collectivités locales et exploitants), se situe entre 1,4 et 1,5 milliard d'euros, dont 1,2 milliard de mesures foncières. Tel est donc, quinze ans après l'invention du PPRT et dix ans après le lancement effectif de la démarche, le prix de la réconciliation des usines chimiques et pétrolières avec leur voisinage urbanisé. Un prix qui justifie bien le regain d'intérêt des représentants des territoires pour un problème – le risque industriel – qui ne focalisait pas particulièrement leur attention jusque-là, ou alors de façon très ponctuelle.

## 2.2. Les effets tangibles des PPRT sur les territoires

Aujourd'hui, les PPRT sont à peu près tous élaborés. Seule une poignée n'a pas encore été approuvée. Quelques-uns, parmi les plus simples, ont déjà été exécutés, mais la plupart commencent tout juste à être mis en œuvre. Le programme des 30 000 logements à conforter et des 1 000 biens à exproprier ou racheter aux propriétaires désireux de faire valoir leur droit au délaissement est donc encore très loin d'avoir atteint son terme.

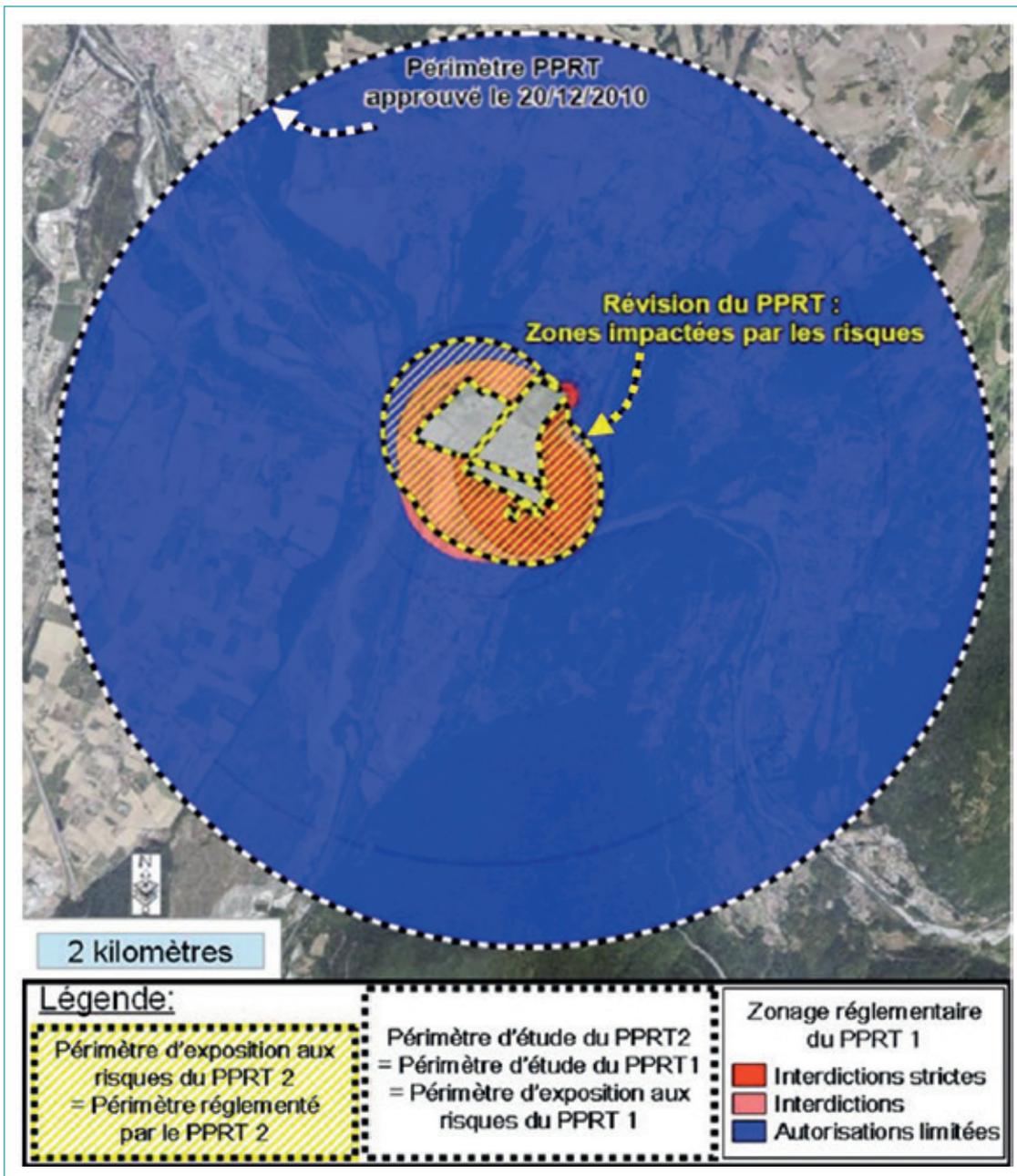
Plusieurs années seront nécessaires pour réaliser l'ensemble de ces mesures et faire en sorte qu'elles se matérialisent dans le voisinage des sites industriels concernés. Pour le moment, la marque des PPRT sur ces territoires n'est donc pas très visible. Pourtant, ces nouveaux dispositifs ont déjà commencé leur travail de réconciliation ville-usines sur au moins trois plans : celui de la sécurité des installations, celui de l'appropriation du risque par les acteurs locaux, et enfin, celui des politiques locales d'urbanisme.

### 2.2.1. Un premier apport des PPRT : la sécurisation accrue des sites Seveso

On l'a vu avec l'exemple de Pierre-Bénite dans la vallée de la chimie lyonnaise, le PPRT n'est pas qu'un outil de maîtrise de l'urbanisation. Il est aussi un levier qui permet d'inciter les exploitants à investir dans la sécurité de leurs installations pour ne pas

avoir à dépenser davantage en mesures foncières et/ou travaux de protection. Pour s'éviter de telles dépenses, certains ont par exemple décidé de réduire leurs volumes de fabrication et/ou stockage au niveau « Seveso seuil bas » qui n'est pas concerné par le PPRT (celui-ci ne vise en effet que les « seuils hauts »). Cette stratégie du déclasserement a notamment été utilisée par les dépôts pétroliers, comme à Cournon-d'Auvergne (Puy-de-Dôme) où le réaménagement du site de stockages d'hydrocarbures a conduit à l'annulation de la procédure un peu moins de deux ans après son lancement. Pour réduire les coûts du PPRT, d'autres ont opté pour des transferts d'activités vers des sites moins problématiques en termes de voisinage. C'est le cas par exemple du site gazier de Saint-Pierre-des-Corps (Indre-et-Loire) qui, au lieu de financer le rachat de vingt-deux maisons et le confortement d'une centaine d'autres, prévoit de délocaliser deux ateliers de mise en bouteille et de remplissage de camions. Lorsque de tels transferts ne sont pas possibles, une stratégie alternative consiste à revoir l'organisation du site et à déplacer les installations qui génèrent les mesures de maîtrise de l'urbanisation le plus loin possible des habitations. Les dépôts d'hydrocarbures de Frontignan font partie de ces établissements qui, par mesure d'économie, ont opté pour ce type de solution en s'engageant à relocaliser une partie de leurs stockages dans la partie la plus isolée de leur terrain, de façon à sortir les habitations voisines des zonages d'aléas les plus forts.

Si plusieurs PPRT en France ont ainsi poussé les industriels à réorganiser leurs installations dans le sens de la sécurité du voisinage, la pratique la plus courante pour réduire les coûts afférents reste quand même l'ajout de « barrières de sécurité », c'est-à-dire des mesures ciblées de réduction des risques à la source qui permettent de sortir les phénomènes les plus dangereux du calcul des aléas. Parfois, cette solution produit des effets spectaculaires, comme à Jarrie en Isère où le financement par l'industriel et l'État d'environ 100 millions d'euros de mesures supplémentaires a permis de diviser par quatre le périmètre de prescription de travaux, par dix le nombre de logements concernés (qui est ainsi passé d'un peu plus de 10 000 à moins d'un millier), pour un gain total de près de 500 millions d'euros sur l'addition finale (cf. figure 10 ci-après).



10. Note de présentation d'octobre 2013 du PPRT de Jarrrie.

Souvent, le résultat de ces actions ciblées de réduction des risques à la source est plus modeste, comme à Feyzin dans le Rhône où quelques millions d'euros d'investissements sur le parc des stockages de la raffinerie<sup>37</sup> ont suffi à limiter l'enveloppe des mesures foncières à un niveau acceptable pour les trois financeurs potentiels. Nettement moins coûteuses qu'à Jarrrie, ces mesures ont toutefois un impact non négligeable sur la sécurité des installations, puisqu'il s'agit entre autres choses de renforcer la fiabilité intrinsèque des canalisations de desserte de la totalité de la partie sud de la raffinerie, de supprimer une

sphère de butadiène sur les deux existantes, de dévier l'allée centrale du parc pour éviter les possibilités d'inflammation en cas de fuites (provenant notamment des sphères de GPL) et d'ajouter des dispositifs de détection et d'arrosage automatique pour parer aux incendies sur ce secteur particulièrement sensible du site. Dans tous les cas et quels que soient les investissements consentis, les PPRT ont donc un effet positif sur la sécurité des installations industrielles dès lors qu'ils poussent les exploitants à ajouter des mesures qu'ils n'auraient jamais planifiées sans cela, ou qu'ils auraient planifiées plus tard.

<sup>37</sup> Ce parc comprend une vingtaine de bacs d'hydrocarbures et une dizaine de sphères de gaz liquéfiés.

Si les gains de sécurité liés aux PPRT restent très difficiles à quantifier, une statistique du ministère de l'Écologie permet toutefois de se faire une idée assez précise des volumes financiers en jeu. Mise en ligne en novembre 2011, celle-ci indique que sur la période de montée en régime du programme PPRT (soit entre 2008 et 2010), les investissements de sécurité des industriels sont passés d'environ 100 millions d'euros par an à un montant se situant entre 200 et 300 millions d'euros par an, contribuant dans le même temps à faire disparaître une surface cumulée de près de 350 km<sup>2</sup> de mesures foncières, pour une économie totale estimée à un milliard d'euros.

### 2.2.2. Un deuxième apport du PPRT : le déconfinement du risque industriel

Les effets observables des PPRT ne se réduisent pas aux actions de réduction des risques à la source sur les plateformes industrielles. Ils concernent également les acteurs des territoires (élus, techniciens des collectivités locales, aménageurs, etc.) qui voient leurs rôles profondément évoluer dans le cadre de cette nouvelle démarche de prévention. Plus ou moins nette selon les contextes, cette transformation est en grande partie due à l'approche territoriale promue par la réglementation PPRT.

Plus précisément, elle résulte de ce principe méthodologique qui consiste à se saisir des risques, non plus du point de vue des sites industriels qui les génèrent, mais en prenant le parti des territoires exposés. Pour figurer les accidents possibles qu'il est chargé de prévenir et les transposer en mesures de réduction des risques à la source et/ou de maîtrise de l'urbanisation, le PPRT renonce en effet à la conception « usino-centrée » de la prévention qui prévalait jusque-là, c'est-à-dire de l'usine menaçant le territoire, pour privilégier une conception « voisino-centrée » – le territoire menacé par l'usine – dans laquelle le risque se définit en termes d'enjeux liés à des aléas technologiques qui génèrent des vulnérabilités (cf. 1.2.).

Dans la pratique, ce renversement de perspective n'est pas qu'un jeu rhétorique qui consisterait à nommer autrement des méthodes inchangées. Il suppose au contraire de revoir toutes les conventions à la base du travail de définition, de quantification et de

représentation graphique des risques. Ce faisant, il fait apparaître quantité de problèmes inédits pour lesquels les savoirs et les compétences des acteurs chargés d'évaluer ces risques (principalement les services de la DREAL et les industriels) ne suffisent plus. En prenant le point de vue du riverain qui regarde l'usine de chez lui pour déterminer les dangers auxquels il s'expose, le PPRT requiert en effet des informations qui ne se limitent pas au seul contenu des études de dangers et à leur traduction sous forme d'aléas. Il demande également de recenser toutes sortes de données figurant les territoires menacés (structure du foncier et de l'habitat, nature et qualité des bâtiments exposés, localisation et fonctionnement des équipements, répartition des peuplements, usages des espaces et des infrastructures, etc.), puis de les ordonner sur des cartes pour finalement décider, par secteur, des meilleurs moyens de prévention à mettre en œuvre (expropriation ou délaissement, protection des lieux de vie et de travail, etc.).

Pour permettre l'élaboration des PPRT, l'analyse et la figuration des risques ont donc dû s'ouvrir à des connaissances en grande partie détenues par les élus et les agents des collectivités locales, notamment les services techniques des communes et intercommunalités en charge de l'urbanisme, de l'habitat, des transports, de l'action sociale et du développement économique. De même, l'écriture des règlements visant à limiter les possibilités d'aménagement dans les périmètres d'exposition aux risques, la mise en place des procédures d'expropriation et de délaissement dans les secteurs les plus exposés, l'établissement des conventions pour le financement de ces mesures foncières, etc., sont des étapes essentielles de la démarche qui ont nécessité la présence active des acteurs du territoire aux côtés des services instructeurs et des exploitants.

En forçant ces coopérations tout au long de la procédure, le PPRT a donc contribué à « déconfiner » la question du risque industriel, à l'extraire du huis clos habituel des spécialistes de la prévention et à l'exporter au-delà de la sphère des usines pour en faire un problème beaucoup plus partagé qu'avant. En s'ancrant dans le territoire, le risque a en quelque sorte perdu son statut de problème exclusif du tandem formé par les exploitants et les services spécialisés de l'État.

Il est également devenu le problème des directions départementales des territoires (DDT), qui interviennent désormais aux côtés des DREAL, des élus locaux, des techniciens territoriaux, des urbanistes et de tous les acteurs chargés de penser le devenir des quartiers bordant les sites Seveso.

Beaucoup plus présents dans le quotidien de ces acteurs, les risques industriels sont aussi mieux représentés. Les procédés utilisés pour les décrire et les informations fournies pour les détailler (notamment leurs valeurs de probabilité, gravité, intensité, cinétique) offrent des prises plus importantes pour comprendre la façon dont ils se manifestent concrètement et mesurer leurs effets potentiels sur les espaces à protéger. Mieux perçus et plus commodes à manipuler, ils sont aussi plus faciles à intégrer dans les décisions relatives à l'aménagement et à l'organisation fonctionnelle de l'espace.

De ce point de vue, le PPRT permet aux acteurs locaux d'envisager la cohabitation des usines et de la ville sous un rapport nouveau, qui les conduit par exemple à projeter des aménagements dans une logique manifeste de protection des usagers ou à envisager la relocalisation d'équipements publics dont la proximité immédiate des sites industriels n'avait jamais fait problème jusque-là. Parfois, la démarche de prévention est aussi l'occasion de repenser l'urbanisme (souvent de qualité modeste) des quartiers visés par les mesures de maîtrise de l'urbanisation et, dans ces conditions, de mobiliser les règlements qui en découlent comme de véritables outils de programmation urbaine. Plus généralement, on observe qu'en poussant les acteurs de l'aménagement à s'intéresser aux risques industriels et à les prendre en compte dans leurs projets, les PPRT créent en même temps les conditions d'un retour de ces mêmes acteurs vers les quartiers voisins des usines dont personne ne s'était vraiment préoccupé depuis deux ou trois décennies.

### 2.2.3. Un troisième apport des PPRT : l'effet habilitant de la contrainte

Le troisième effet du PPRT, déjà partiellement dévoilé au point précédent, est sa capacité à générer des opportunités en composant avec les territoires concernés.

Il est ce qu'on appelle une « contrainte habilitante », c'est-à-dire qu'en obligeant les acteurs de la prévention et de l'aménagement à prendre des décisions lourdes de conséquences en termes financiers, économiques et urbanistiques, il les incite en même temps à rechercher des contreparties positives ou à définir des alternatives qu'ils n'auraient jamais envisagées sans cela. Cet effet habilitant du PPRT s'observe à toutes les échelles : au niveau du logement ou du bâtiment d'activité, lorsque celui-ci est visé par des prescriptions de travaux ; au niveau de l'îlot ou du quartier, lorsque des mesures de réduction de la vulnérabilité viennent entraver son développement ou sa rénovation ; au niveau du site dans son ensemble, lorsque la démarche de prévention est perçue comme susceptible de remettre en cause le développement local.

Si des opportunités peuvent surgir à ces trois niveaux, les observations montrent toutefois que l'échelle du logement ou du bâtiment d'activité n'est pas forcément la plus propice à ce type de réaction qui consiste à retourner l'ordre de la contrainte pour la transformer en une action profitable. Chez les habitants et les entrepreneurs concernés par les prescriptions de travaux, on constate en effet que le PPRT a plutôt tendance à générer de l'incompréhension et de l'indignation et que dans ces conditions, il est extrêmement difficile d'envisager des contreparties positives<sup>38</sup>. Quelques exemples montrent cependant que cette possibilité n'est pas à exclure de façon définitive, en particulier lorsque les travaux de confortement de la maison ou du local d'activité sont l'occasion d'augmenter les performances énergétiques du bâtiment ou de procéder à un réaménagement plus fonctionnel des espaces de vie ou de travail.

Au niveau de l'îlot ou du quartier, cet effet habilitant du PPRT peut se manifester de diverses manières. On constate par exemple que la possibilité de définir des règles d'urbanisation adaptées à chaque secteur en fonction de sa composition, de ses usages et de ses fonctionnalités est l'occasion pour certaines communes de réinvestir des quartiers sur lesquelles elles avaient beaucoup de mal à intervenir lorsqu'ils étaient soumis aux rigidités des zones de protection rapprochées d'avant le PPRT. La démarche de prévention ouvre alors sur des perspectives nouvelles qui conduisent les acteurs de l'aménagement à planifier

Pour un aperçu des réactions riveraines aux PPRT, voir Martinais E., 2015, « Citoyens en danger contre riverains responsables. La mobilisation habitante engendrée par l'élaboration des PPRT », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, 2015-05. En ligne sur [www.foncsi.org](http://www.foncsi.org)

des actions de revalorisation de ces espaces : un projet de requalification urbaine, une opération programmée d'amélioration de l'habitat, un programme de rénovation de logements collectifs, etc. Parfois, la mise en règlement du PPRT est aussi l'occasion de repenser l'urbanisme de ces secteurs, de tendre vers davantage d'homogénéité dans la composition urbaine lorsque des activités industrielles et artisanales se mêlent à l'habitat ou au contraire, de créer des fonctionnalités nouvelles (commerciales par exemple) lorsque les services de base font défaut. À Feyzin par exemple, commune de la vallée de la chimie lyonnaise, le PPRT a permis de redynamiser le quartier limitrophe du site industriel en rendant possible un ensemble d'interventions comprenant notamment la construction d'un nouveau groupe scolaire (envisagée de longue date mais jamais réalisée) en remplacement de l'ancien situé aux abords immédiats de la raffinerie, la réalisation concomitante de trois ensembles immobiliers, la création d'espaces publics et d'aires de jeux et enfin, la transformation des terrains les plus exposés aux risques en « forêts urbaines » constituées pour l'occasion en réserves de biodiversité et de biomasse.

Le site de la vallée de la chimie lyonnaise est également exemplaire de l'effet habilitant du PPRT à une plus grande échelle. Dans ce cas en effet, la démarche de prévention s'est accompagnée d'une importante réflexion concernant le devenir de cette partie « productive » de l'agglomération qui s'est concrétisée par un vaste projet de régénération urbaine et industrielle articulant quatre orientations principales : la redynamisation du secteur industriel par l'adjonction d'activités de soutien (logistique, fret, recherche et développement, etc.), sa mutation vers des productions s'émancipant progressivement du pétrole, le renouvellement de l'offre locale de logement et de mobilité, et enfin, la restauration de l'image du site par la révélation de son paysage, de son fleuve et de son environnement naturel. Constitué en parallèle de la démarche de prévention, ce projet urbain est tout entier contenu dans le règlement du PPRT qui permet, au bout du compte, de tirer le profit maximum des capacités foncières du site, c'est-à-dire de faire fructifier des atouts encore trop largement sous-exploités pour repenser

son réaménagement, améliorer les déplacements, favoriser les mutualisations interentreprises et en bout de chaîne l'implantation d'opérateurs spécialisés susceptibles de renforcer « l'écosystème industriel » existant.

Dans ce cas particulier de la vallée de la chimie lyonnaise, le bilan de la démarche de prévention apparaît donc globalement positif sur le plan de la sécurité et de l'aménagement des territoires concernés. Sur le plan économique, la situation est en revanche plus contrastée dans la mesure où le PPRT doit en fait supporter des objectifs potentiellement contradictoires : d'un côté, il conduit à des actions de réduction de la vulnérabilité qui mettent en péril les entreprises riveraines des installations à risques en leur imposant des mesures foncières et des prescriptions de travaux ; de l'autre, il est à l'origine d'un projet de régénération industrielle qui encourage au contraire l'implantation de nouvelles activités en soutien aux établissements chimiques et pétroliers existants. Dans ce cas comme dans beaucoup d'autres, les effets potentiellement bénéfiques du PPRT sont donc contrebalancés par des effets potentiellement dommageables pour l'économie locale, liés notamment à la localisation d'un très grand nombre d'activités économiques dans le voisinage immédiat des sites à risques.

### 2.3. Les activités économiques : une limite au dispositif PPRT

À l'origine, le PPRT n'a pas été pensé pour traiter la question des activités économiques installées à proximité des sites à risques. Dans ses premières versions, il ne visait en effet que les bâtiments d'habitation, conformément à la directive Seveso qui distingue la santé humaine de la sécurité au travail. L'enjeu constitué par les salariés des entreprises riveraines est apparu après le vote de la loi de 2003, lors de la phase d'écriture des textes d'application, suite à une intervention du Conseil d'État demandant sa prise en compte par mesure d'équité avec les populations résidentes. La réglementation n'a cependant pas complètement intégré ce nouvel objet, conduisant le ministère de l'Écologie à plusieurs actions correctives après le lancement du programme

d'élaboration des PPRT (cf. 2.1.3.). Mais ces textes modificatifs se révèlent encore insuffisants pour résoudre le problème tel qu'il apparaît réellement, obligeant le ministère à une nouvelle intervention pour modifier la loi, cette fois par voie d'ordonnance.

### 2.3.1. Les PPRT appliqués aux activités : des mesures potentiellement inadaptées

Pendant plusieurs années, la question des activités riveraines n'est pas bien identifiée par les services centraux du ministère de l'Écologie. Deux raisons principales brouillent alors la perception de ce problème et l'empêchent d'apparaître tel qu'il se présente aujourd'hui, c'est-à-dire comme un possible obstacle à la mise en œuvre des PPRT.

La première raison est que jusqu'en 2013, les agents ministériels sont accaparés par des sujets qui s'imposent davantage à eux, notamment le financement des travaux prescrits chez les particuliers.

La seconde raison est qu'en général, ni les entrepreneurs concernés, ni leurs représentants, ne sont invités à participer à l'élaboration des PPRT pour s'associer aux décisions et faire remonter les difficultés qu'ils pourraient rencontrer pour appliquer les mesures prévues par la réglementation<sup>39</sup>. Tenus à l'écart de la démarche, ils ne sont pas non plus informés des orientations qui les intéressent directement. Ne sachant pas ce qui les attend, ils ne sont alors pas en mesure d'alerter les services instructeurs et leurs correspondants ministériels, les laissant finalement dans l'incapacité de percevoir le problème tel qu'il va finir par se poser.

Les premières remontées sur le sujet interviennent au moment où les PPRT les plus avancés arrivent au stade de l'approbation et que les entrepreneurs visés par des mesures foncières et des prescriptions de travaux commencent à être mis au courant des conséquences possibles pour leurs entreprises. Dans le courant de l'année 2013, quelques témoignages fleurissent dans la presse spécialisée et les réunions professionnelles (cf. encadré à suivre), vite relayés par des élus locaux inquiets de devoir contribuer, y compris financièrement, à la fermeture ou à la délocalisation d'activités implantées sur leur commune,

au motif qu'elles sont trop proches des établissements industriels avec lesquels elles sont souvent en lien. Alertée par son réseau de membres et de contacts, l'association AMARIS qui représente les collectivités locales impliquées dans l'élaboration des PPRT s'attache alors à qualifier le problème en vue de sa reconnaissance par les services ministériels.

*Je représente plusieurs industriels situés à proximité d'un site Application Des Gaz (ADG). Nous avons appris par hasard l'existence d'un projet de PPRT sur notre zone, lorsque l'assureur de l'un de nos membres a refusé de financer les travaux de reconstruction dont il avait besoin sous prétexte de l'inconnu que représentaient les futures prescriptions PPRT.*

*Nous plaidions au départ pour la relocalisation d'ADG sur un autre site, dans la mesure où cet industriel ne pesait « que » 150 emplois (dont 100 délocalisables) face aux 1 500 emplois des 50 entreprises voisines. J'étais cependant gêné que l'on oppose nos intérêts à ceux d'un autre industriel. Nous avons alors décidé de créer un collectif d'industriels pour mutualiser les frais à engager dans le cadre du PPRT.*

*Quelles difficultés nous posent le PPRT ? Il nous est difficile d'obtenir de l'argent auprès des banques, qui se refusent à financer des travaux qui ne nous rapporteront rien. Nous avons par ailleurs du mal à concevoir l'obligation d'amortir nos investissements sur une vingtaine d'années alors qu'ADG ne sera peut-être plus là dans cinq ou dix ans. Qui nous dit que nous n'investirons pas pour rien dans ces travaux de renforcement ?*

Pendant presque deux ans, les représentants des collectivités locales et les quelques collectifs d'entrepreneurs mobilisés poussent ainsi à la prise en compte du problème par l'administration centrale. Plusieurs arguments sont avancés : des mesures synonymes de déprise foncière, de perte de compétitivité ou de manque à gagner en termes de rentabilité ; des coûts prohibitifs qui mettent en péril toutes les activités qui, faute de ressources suffisantes, n'auront pas d'autre possibilité que de fermer ou d'aller s'implanter ailleurs ; l'impossibilité pour beaucoup d'entre elles de continuer à se développer

Ce cas général souffre 39 malgré tout de quelques exceptions, certaines procédures d'élaboration ayant conduit à associer des chambres de commerces et des entreprises riveraines bien avant la mise en forme du règlement.

dans le voisinage des sites à risques, compromettant ainsi leur survie à moyen terme ; enfin, des effets non négligeables sur l'économie locale et, incidemment, sur les dépenses des collectivités locales qui auront à prendre leur part au financement des expropriations et délaissements (estimé à 500 millions). Comme l'indique le paragraphe introductif du dossier de presse que l'association AMARIS consacre au sujet en juillet 2014, le PPRT ne paraît donc pas socialement supportable quand il s'impose aux activités riveraines des sites Seveso par des mesures foncières ou des travaux de confortement :

*« Expropriation, prescription de travaux sans aucun accompagnement, possibilités restreintes de se développer... les mesures dictées par la mise en œuvre des PPRT fragilisent, quand elles ne les condamnent pas, les activités économiques implantées autour des sites Seveso seuil haut, avec des conséquences non négligeables au plan économique et social pour les collectivités. Cette situation est d'autant plus inacceptable en période de crise, alors que chacun lutte pour pérenniser la vie des entreprises, stopper les délocalisations, sauvegarder des emplois et enrayer la désindustrialisation des territoires. »*

La réponse au problème est finalement donnée par l'ordonnance du 22 octobre 2015<sup>40</sup>, élaborée par le ministère de l'Écologie en concertation avec les représentants des entreprises (UFIP, l'UIC et CGPME) et des collectivités (l'association AMARIS). Constatant que, malgré les différentes initiatives prises pour adapter le PPRT aux activités riveraines<sup>41</sup>, certaines mesures prévues par la loi de 2003 restent inapplicables, le texte propose finalement d'accorder un traitement différencié à ces mêmes activités en privilégiant les mesures organisationnelles qu'elles peuvent adopter pour protéger leurs personnels en cas d'accident. Ce nouveau régime dérogatoire est fondé sur deux dispositions principales. La première indique que, dans les secteurs de délaissement ou d'expropriation (exposés aux risques les plus importants), le préfet peut prescrire des « mesures alternatives » de protection ou de réduction de la vulnérabilité apportant une amélioration substantielle de la protection des personnes, dans la limite du montant de la mesure foncière qui serait ainsi évitée. Dans ce cas, les mesures alternatives bénéficient du

financement tripartite jusque-là réservé aux mesures foncières, pour permettre de financer des travaux de renforcement de grande ampleur<sup>42</sup>. Destinée aux entreprises situées dans les zones de prescriptions (exposées à des risques moindres), la seconde disposition remplace les obligations de renforcement du bâti par un « porter à connaissance » permettant aux propriétaires, employeurs ou gestionnaires de définir les mesures les plus adaptées à la protection des personnels.

Dans l'ensemble, ces deux dispositions sont plutôt bien accueillies par les entreprises qui obtiennent la possibilité de se soustraire aux mesures foncières et aux prescriptions de travaux, comme par les représentants des collectivités locales qui peuvent désormais contribuer à la préservation des activités économiques présentes sur leurs territoires. L'applicabilité de ces deux mesures n'est cependant pas encore complètement garantie. Car comme l'ont montré deux enquêtes réalisées récemment (cf. encadré ci-après en 2.3.2), l'ordonnance n'efface pas toutes les difficultés et les interrogations que les PPRT continuent de susciter chez les chefs d'entreprise concernés.

### 2.3.2. Les PPRT vus par les entrepreneurs riverains : des doutes et des difficultés résiduelles

Plusieurs milliers d'entreprises riveraines doivent aujourd'hui appliquer les prescriptions et recommandations définies par les PPRT. Les plus exposées restent concernées par des mesures d'expropriation ou de délaissement, mais peuvent y échapper si elles s'engagent dans une démarche de réduction de la vulnérabilité (à condition que le coût des travaux projetés ne dépasse pas le montant de l'indemnisation qu'ils évitent). Les autres, situées dans les zones de prescription et de recommandation, ont à choisir entre deux options : faire les travaux préconisés par le PPRT ou se placer dans le cadre de l'ordonnance en privilégiant des mesures dites organisationnelles. Placés devant ces choix, les chefs d'entreprise ont pour le moment beaucoup de mal à décider de la marche à suivre. Plus ou moins bien informés, ils témoignent de leur difficulté à se mobiliser pour mettre en œuvre ces mesures et les concrétiser dans des dispositifs.

<sup>40</sup> Ordonnance n° 2015-1324 du 22 octobre 2015 relative aux plans de prévention des risques technologiques.

<sup>41</sup> Note de 2011, loi DDADUE et circulaire relative au traitement des plateformes économiques de 2013.

<sup>42</sup> Aboutissant par exemple à éloigner les postes de travail du danger voire au déplacement de certaines installations de l'entreprise riveraine dans le territoire hors des zones de dangers en lien avec les collectivités.

Au printemps 2016, deux étudiantes de l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) ont enquêté sur les activités riveraines soumises au PPRT dans le cadre de leur travail de fin d'études. Éléna Guitard a rencontré une dizaine de représentants de la zone industrielle Lyon Nord de Neuville-Genay dans le Rhône et obtenu seize réponses à un questionnaire envoyé aux quatre-vingts chefs d'entreprise de la zone concernés par le PPRT de BASF et Coatex. De son côté, Laurence Monnet a interviewé neuf dirigeants d'entreprise de la zone d'activités de Salaise-sur-Sanne dans l'Isère, dont les activités sont situées en zone bleue du PPRT de la plateforme Osiris de Roussillon.

Ces deux enquêtes ont donné lieu à deux rapports : Guitard E., *Les entreprises riveraines des usines Seveso face au PPRT*, mémoire de TFE, ENTPE, 77 p. et annexes ; Monnet L., *L'impossible mobilisation. L'exemple des chefs d'entreprise visés par le Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) de Salaise-sur-Sanne*, mémoire de TFE, ENTPE, 111 p. Pour obtenir ces documents, contacter Emmanuel Martinais : [martinais@entpe.fr](mailto:martinais@entpe.fr)

Lorsqu'on les interroge sur les PPRT, les chefs d'entreprise commencent en général par livrer leur étonnement face à cette procédure qui les oblige à se prémunir d'un risque qu'ils n'ont pas contribué à générer. « *C'est leur risque, mais c'est nous qui devons payer* », disent-ils en substance. Ils s'agacent également d'être mis devant le fait accompli de décisions qui les impliquent fortement, mais qu'ils n'ont pas contribué à fabriquer. Ce faisant, ils s'interrogent sur la pertinence de ces mesures définies en dehors d'eux, c'est-à-dire sans se référer au monde dans lequel elles sont censées s'appliquer.

Ainsi ce dirigeant qui souligne, dans ces conditions, le caractère « irréaliste » du PPRT :

« *Quand on met des contraintes telles que le PPRT sans se poser de questions sur la réalité économique de ces contraintes, c'est bien, mais on fait totalement abstraction du fait que ça ne va pas être fait. Parce que si économiquement ça ne tient pas la route, vous pouvez bien faire tout ce que vous voulez, s'il n'y a personne qui peut payer, ben les gens ils ne seront toujours pas protégés. On fait du beau papier, c'est bien, mais à la fin vous n'aurez rien protégé. Vous pouvez bien mettre toutes les contraintes que vous voulez si économiquement ce n'est pas faisable... ça ne sera juste pas fait quoi. Il faut être un peu réaliste dans la vie et là... dans ce cas-là, ça me paraît un peu surréaliste.* »

Pour valider cette vision « irréaliste » du PPRT, les chefs d'entreprise insistent sur les difficultés spécifiques qu'engendrent les mesures qui leur sont destinées et que l'ordonnance n'aide pas vraiment à résoudre. Ils soulignent par exemple le caractère intrusif et peu négociable de la démarche qui ne s'ajuste pas bien à leur logique d'entrepreneurs, limitant de fait leur adhésion à ce PPRT qu'ils voient surtout comme une entrave à la liberté d'entreprendre et de concevoir leur propre stratégie de développement. Ils évoquent aussi les limites des informations mises à leur disposition, souvent trop imprécises pour aider à la mise en œuvre des mesures prescrites. Ainsi ce chef d'entreprise qui pointe le manque de clarté des préconisations qui le concerne :

« *On n'est pas une grosse entreprise. Donc les obligations... les obligations, j'allais dire, réelles, impératives, les conseils, tout ça reste aujourd'hui relativement... enfin pour moi, c'est encore très imprécis. Oui, je peux aller piocher dans les textes, j'en suis fort capable. Ce n'est pas le souci. Le problème, c'est qu'il n'y a strictement aucune information limpide.* »

De même, les chefs d'entreprise déplorent le manque d'accompagnement dont ils bénéficient pour répondre correctement aux demandes qui leur sont faites. Ils indiquent que sans idée précise des priorités visées par la démarche de prévention, il leur est difficile de savoir par quels travaux commencer ou lesquels privilégier en cas de limite financière. Plus largement, ils pointent un déficit

manifeste de ressources pour passer le cap du PPRT, en termes de temps, de moyens et de capacités d'analyse. Ce qu'explique ce dirigeant, qui définit ses compétences d'entrepreneur en référence au « terrain » et au « concret » :

*« En tant qu'entrepreneurs locaux, nous ce qu'on veut, c'est... On est sur le terrain, on veut du concret. On veut bien faire une réunion, deux réunions, mais qu'au bout de la deuxième, il faut qu'on nous dise : " Voilà, on en est là, il faut que vous fassiez comme ça, comme ça ". Qu'on nous donne un cahier des charges. »*

Manquant d'informations précises et livrés à eux-mêmes, les chefs d'entreprise doutent beaucoup de l'intérêt du PPRT. Ils doutent de la réalité des risques encourus. Ils doutent de l'utilité des mesures qu'on leur demande de mettre en œuvre. Ils doutent également de la capacité de l'ordonnance à les sécuriser juridiquement : que se passera-t-il si un accident se produit un jour, qu'ils n'ont pas fait les travaux de protection pour se prémunir de ce risque qu'ils connaissaient et que des salariés sont touchés ? Ne seront-ils pas tenus pour responsables au titre du droit du travail ? N'auront-ils pas failli à leurs obligations de protection du personnel ? Même si l'ordonnance les autorisait à privilégier des mesures organisationnelles à des travaux de confortement ? Aujourd'hui, ces questions restent sans réponse et placent les chefs d'entreprise devant un dilemme qu'ils ne savent pas résoudre. Le *statu quo* est alors souvent la meilleure solution. Attendre « que les choses se précisent ». Attendre « de voir ce que

ça va donner » ou, comme l'explique ce dirigeant, qu'une autorité compétente vienne leur dire de faire et en même temps, quoi faire exactement :

*« C'est comme quand vous avez un cours. Vous avez d'abord le cours magistral : on vous dit c'est ça. Après il faut faire les TP, c'est-à-dire il faut prendre ce cours et l'assimiler. Je pense que dans la zone industrielle, les gens ils ont autre chose à faire que de s'occuper de ça. Ils ont leur boîte, ils ont leurs soucis. Il faut faire du chiffre, il faut s'occuper des salariés, il faut embaucher... On a d'autres problématiques. Donc cette problématique-là, c'est une de plus, mais je dirais, si on ne mâche pas le boulot aux gens et qu'on ne leur dit pas " Dans cette zone, à l'endroit où tu es et avec le bâtiment que tu as, il faut que tu fasses ci, ça, ça et ci pour être nickel ", ben ça ne marchera pas. Il faut que ce travail soit fait. Pour qu'on puisse s'approprier le problème ».*

De façon unanime, les retours des entrepreneurs confrontés aux prescriptions des PPRT soulignent un besoin manifeste d'accompagnement qui concerne autant le « quoi faire » que le « comment faire ». Ces attentes, souvent exprimées avec force, justifient en retour la démarche dont il va être question dans la deuxième partie de l'ouvrage, qui vise à (ré)concilier les activités à l'origine des PPRT avec le tissu parfois très dense des entreprises qui se sont développées dans leur entourage. Ces attentes, manifestées par des chefs d'entreprise d'horizons très divers, montrent également que même si le PPRT s'impose principalement comme une démarche de réduction de la vulnérabilité, il peut être utilement complété par des approches visant à renforcer la résilience des territoires concernés.