



**HAL**  
open science

# Le bilan en demi-teinte de la loi risques de 2003. Retour sur vingt ans de carrière des CLIC et PPRT dans le domaine des risques industriels

Emmanuel Martinais

## ► To cite this version:

Emmanuel Martinais. Le bilan en demi-teinte de la loi risques de 2003. Retour sur vingt ans de carrière des CLIC et PPRT dans le domaine des risques industriels. Pour mémoire., 2022, 23, pp.93-102. halshs-03876411

**HAL Id: halshs-03876411**

**<https://shs.hal.science/halshs-03876411>**

Submitted on 28 Nov 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 bilan en demi-teinte de la loi risques de 2003

## Retour sur vingt ans de carrière des CLIC et PPRT dans le domaine des risques industriels

**Emmanuel Martinais**, laboratoire EVS-RIVES, Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, UMR CNRS 5600, Université de Lyon

La prévention des risques industriels est souvent pensée comme une politique de sécurité qui vise en priorité la protection des habitants vivant à proximité des usines chimiques et pétrolières. En réalité, ses premiers bénéficiaires ne sont pas les riverains qui s'exposent aux dangers de leurs voisins industriels, mais les industriels eux-mêmes dont les activités peuvent pâtir de cette proximité du fait des risques qu'elles engendrent. D'inspiration industrialiste, cette politique publique répond en effet à une problématisation spécifique de l'environnement qui priorise le développement industriel sur la protection des populations, ou plus exactement, qui fait de la protection des populations un facteur décisif du développement industriel<sup>1</sup>. Dans cette perspective, le bon gouvernement des activités à risques implique en général de définir des règles de sécurité favorables à la sécurité du voisinage puis de veiller à leur application de façon à créer les conditions d'une cohabitation possible entre des activités industrielles qui restent malgré tout dangereuses, et des environnements urbains parfois densément peuplés<sup>2</sup>.

Cette logique industrialiste, qui vise la protection des intérêts économiques à travers la mise en sécurité des populations riveraines, cadre depuis longtemps l'action des services administratifs en charge de la prévention des risques industriels<sup>3</sup>. Elle imprègne également les différents outils réglementaires que les réformes successives du droit des installations classées ont mis à disposition des agents concernés : l'étude de dangers, l'arrêté d'autorisation, les contrôles *in situ*, les zonages de maîtrise de l'urbanisation, les plans de secours, sans oublier les multiples dispositifs d'information préventive supposés favoriser l'acceptation sociale des activités industrielles à risques<sup>4</sup>.

De la même manière, plusieurs dispositions de la loi risques de 2003 ont clairement vocation à perpétuer cette perspective industrialiste de l'action publique en matière de risques industriels<sup>5</sup>. C'est le cas notamment du plan de prévention des risques technologiques (PPRT) et du comité local d'information et de concertation (CLIC)<sup>6</sup> qui, l'un comme l'autre, ont été créés pour atténuer les effets de la catas-

trophe d'AZF de 2001 et faire en sorte que les activités industrielles continuent à fonctionner et se développer dans leurs environnements urbains. C'est ce que nous souhaitons montrer dans cet article consacré à la carrière de ces deux instruments qui font l'actualité de la prévention des risques industriels depuis plus de vingt ans. Dans un premier temps, on reviendra sur leur genèse dans l'immédiat après-AZF, puis on s'intéressera à leur mise en œuvre ces deux dernières décennies pour finalement faire le bilan de leur action au niveau local.

## Deux instruments destinés à favoriser le maintien des usines aux portes des villes

Depuis plusieurs décennies, la présence de l'industrie chimique et pétrolière en périphérie des villes ne fait vraiment problème qu'en cas d'accident ou de pollution avérée. En dehors de ces moments particuliers, cette cohabitation est rarement questionnée, y compris par les riverains les plus proches qui s'accommodent en général assez bien des risques et nuisances qu'ils subissent au quotidien<sup>7</sup>. Mais ce qui est accepté en régime ordinaire ne l'est plus dans le régime particulier de la catastrophe. Face à l'accident, les questions et les mises en cause affluent, souvent amplifiées par les médias qui, à l'image du *Monde* et de plusieurs autres juste après l'explosion de l'usine AZF, se demandent « comment une telle bombe pouvait se trouver dans une agglomération de plus d'un million de personnes ?<sup>8</sup> ». De façon systématique, les catastrophes conduisent à réinterroger les choix de localisation des activités industrielles les plus dangereuses. De tels débats ont marqué les suites de l'accident de Feyzin en 1966, de Seveso en 1976, puis de Mexico et Bhopal en 1984. La question s'est

également posée après la catastrophe d'AZF, via notamment ces grands élus qui sont intervenus publiquement pour demander la fermeture et le déménagement des usines Seveso implantées dans leurs villes (voir ci-dessous).

### Les élus en croisade contre les usines Seveso

« 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)

« 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 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. A mon sens, Atofina n'a donc plus sa place ici », estime M. Gaudin. » (*Le Monde* du 27 septembre 2001)

« De son côté, le député maire RPR de Bordeaux Alain Juppé a demandé, il y a quelques jours, au préfet de la Gironde la fermeture d'une usine chimique classée Seveso située dans l'agglomération bordelaise et son transfert vers un « site adapté ». » (*Le Moniteur* du 27 septembre 2001)

Comme la maîtrise de l'urbanisation dans les années 1980, l'instauration du PPRT est la conséquence directe de ces prises de posi-

tion qui, par leur écho médiatique, ont pour effet de fragiliser tous les sites chimiques et pétroliers insérés en milieu urbain (Bonnaud et Martinais, 2008). Pensé comme une mesure de sauvegarde du secteur dans ce contexte particulier de l'après-AZF, le nouvel instrument se présente alors comme un moyen de justifier le maintien des usines à risques aux portes des villes, contre tous ceux qui revendiquent au même moment leur délocalisation vers des sites plus adaptés. Sa finalité est de protéger ces activités industrielles dont l'existence et la survie sont directement menacées par les répercussions de l'accident, de restaurer la politique d'acceptation qui en temps normal rend possible leur existence en milieu urbain.

Pour assurer cette mission de réhabilitation, le PPRT est doté de fonctionnalités multiples qui visent toutes à réduire la vulnérabilité des populations riveraines exposées aux risques



Vue du quartier des Razes dans le voisinage de la raffinerie de Feyzin © Emmanuel Martinais

de leurs voisins industriels. Il peut définir des zones dans lesquelles les nouvelles constructions sont interdites, des zones où la construction est autorisée sous condition et des zones où les collectivités locales ont la possibilité d'exercer un droit de préemption dans une logique de prévention. Au plus près des installations, là où les risques sont les plus élevés, le PPRT peut également définir des secteurs dans lesquels il est possible d'exproprier les habitants (les propriétaires concernés sont alors indemnisés à hauteur de la valeur du bien), des secteurs où la collectivité locale compétente est autorisée à ouvrir un droit au délaissement (qui permet aux habitants de se soustraire au danger en demandant le rachat de leur bien immobilier) et des secteurs où des travaux de renforcement du bâti existant sont soit prescrits, soit recommandés. Enfin, le PPRT peut définir sous certaines conditions des mesures supplémentaires de réduction des risques à la source, c'est-à-dire des dispositifs de sécurité destinés à réduire les dangers inhérents au fonctionnement des installations.

Pour favoriser l'application de ces mesures et renforcer leur efficacité, le PPRT cherche également à transformer les systèmes d'acteurs locaux, via des orientations procédurales destinées à favoriser la participation des parties prenantes aux décisions qui les concernent directement. Deux catégories d'acteurs sont plus particulièrement visées par ces principes d'association et de concertation : d'un côté, les communes et intercommunalités qui auront la charge de mettre en œuvre la plupart des mesures prescrites une fois les plans approuvés ; de l'autre, les riverains destinataires de ces mesures qui seront d'autant plus enclins à s'y soumettre qu'ils auront contribué à les définir aux côtés des autres parties associées. Autrement dit, le PPRT a pour objectif

d'agir sur les installations et les espaces bâtis dans une logique de mise en protection des habitants les plus proches et, en même temps, de redessiner l'espace social de façon à créer des environnements de proximité moins vulnérables, parce que mieux informés des risques en présence, mieux préparés à la perspective de l'accident et surtout, mieux disposés à concrétiser les prescriptions qui justifient le maintien des usines à risques à leurs côtés.

Créé conjointement aux PPRT, les CLIC sont eux aussi configurés pour soutenir cette politique de réhabilitation de l'industrie chimique et pétrolière dans le contexte post-AZF. Conçus comme des assemblées pluralistes de représentants locaux, ces comités visent en premier lieu à renforcer la résilience des populations résidentes, donc à favoriser le maintien des activités à risques dans leurs territoires d'implantation. Comme l'explique la ministre de l'époque dans un entretien réalisé au moment du vote de la loi, le CLIC est comme le PPRT un outil dédié à la défense de l'industrie : « Moi, je soutiens ça depuis le début. C'est la pédagogie qui permettra de poursuivre l'industrialisation de notre pays. C'est l'information, la connaissance, la participation qui aideront à garder l'industrie lourde, à ne pas transformer la France en une sorte de grand village de vacances ». En installant ces comités partout où les usines à risques sont susceptibles de faire problème, le projet est là aussi de redessiner l'espace social pour former des environnements moins vulnérables rendant à nouveau possible la cohabitation avec les dangers des installations voisines.

Liés l'un à l'autre, le PPRT et CLIC ont donc été pensés dans une double logique de « réduction des risques à la source », via le renforcement de la sécurité des installations à risques,

et de « réduction des risques à la cible », par la transformation conjointe des espaces bâtis de proximité et des principaux acteurs chargés de mettre en œuvre ces mesures de protection, notamment les collectivités locales et, dans une moindre mesure, les riverains les plus proches. Pour faire le bilan de ce programme d'action publique, il faut donc s'intéresser aux changements induits sur ces deux registres de la mise en sécurité des installations d'un côté, de la réduction de la vulnérabilité du voisinage de l'autre. Ce que nous proposons de faire maintenant pour montrer que, presque deux décennies plus tard, les objectifs initiaux n'ont été que partiellement atteints, du fait notamment des difficultés rencontrées par les services déconcentrés pour absorber l'ensemble de ces nouvelles missions et les porter dans la durée.

## Deux instruments de portée plus symbolique que performative

Contrairement aux effectifs du ministère de la Transition écologique qui se sont nettement amenuisés ces quinze dernières années, ceux de l'inspection des installations classées ont été largement préservés, passant de 870 équivalents temps-pleins en 2001 à près de 1300 en 2020. Bien que significative, cette augmentation ne doit cependant pas masquer que, dans le même temps, les tâches confiées à ces agents se sont multipliées, au point d'alourdir progressivement la charge pesant sur les services concernés. Ainsi le fait d'être de plus en plus nombreux n'a pas empêché les inspecteurs des installations classées d'être de plus en plus contraints sur chacune de leurs missions. Ce qu'indique ce chef de service dans un entretien réalisé en 2015 : « Après AZF, on avait annoncé le dou-

blement des effectifs de l'inspection. Le constat qu'on fait aujourd'hui, c'est qu'on est encore loin du compte. Du coup, ça pose un problème d'adéquation missions/moyens. Parce qu'entretiens, il y a eu la montée en puissance de thématiques qu'on ne voyait pas venir à l'époque. Les PPRT bien sûr, mais pas que ! Les sites et sols pollués par exemple, ça a pris une ampleur terrible. Donc on cherche sans arrêt à gagner du temps, on joue avec les délais, on allège de plus en plus. Aujourd'hui, on se retrouve dans un contexte de charge sur l'inspection qui devient ingérable. C'est une très grosse difficulté. »

Dans la période considérée, cet alourdissement progressif de la charge résulte de trois évolutions principales. La première est liée à la recrudescence des textes à faire appliquer dans le domaine des installations classées et au lancement concomitant de plusieurs « grands chantiers » fortement mobilisateurs, comme la mise en œuvre de la directive relative aux émissions industrielles (IED), la création des secteurs d'information sur les sols (SIS), l'instauration de l'autorisation environnementale unique, l'anti-endommagement des réseaux, sans parler de l'animation des CLIC et de l'élaboration des PPRT. La deuxième évolution résulte de la « réforme permanente de l'État » qui, en l'espace de dix ans, s'est concrétisée par trois réorganisations successives des services déconcentrés en charge des risques industriels, conduisant là aussi à l'accumulation de tâches supplémentaires, dédiées notamment aux préfigurations et fonctionnement plus transversal des nouvelles organisations<sup>9</sup>. Enfin, la troisième évolution correspond à l'imprégnation continue des recettes du *New Public Management* dans l'organisation ministérielle et au poids croissant, sur la période, des activités spéci-

fiques de comptage et de reporting à tous les échelons de la chaîne hiérarchique de l'inspection des installations classées<sup>10</sup>.

Très concernés par ces évolutions, les services d'inspection ont donc en moyenne de moins en moins de latitude pour instruire les dossiers d'autorisation et contrôler les industriels. En dix ans, les visites sur site ont ainsi diminué de 40 % à l'échelle nationale, passant d'environ 30 000 en 2006 à près de 18 000 en 2018 pour un volume constant d'installations à contrôler. De même, certaines tâches relatives au portage des programmes CLIC et PPRT ont dû être fortement allégées, pour s'adapter à la disponibilité des agents concernés. Dans le premier cas notamment, bon nombre d'observations montrent que si la grande majorité des comités a été rapidement créée pour accompagner l'élaboration des PPRT, leur fonctionnement a ensuite été très irréguliers et surtout, assez éloigné des objectifs de départ. Dans l'ensemble, peu de CLIC ont maintenu une activité continue sur la période considérée et parmi cette minorité, seuls quelques-uns ont vraiment réussi à fidéliser un public stable de représentants locaux. Tous les autres se sont au contraire peu réunis depuis leur création (moins d'une fois par an en moyenne), tandis qu'un bon quart a cessé toute activité une fois le PPRT correspondant approuvé. Jugé très chronophage et nettement moins prioritaire que les missions liées à la sécurité des installations, le programme CLIC n'a donc pas mobilisé les services d'inspection comme attendu, la plupart se contentant d'un « service minimum » et d'interventions ponctuelles, visant davantage à créer l'illusion de la concertation avec les populations locales qu'à répondre aux enjeux de réduction de la vulnérabilité du voisinage proche.

Si le manque de disponibilité des services d'inspection a franchement entravé l'exécution du programme CLIC et limité son action en direction des riverains, il a en revanche moins pesé sur le programme PPRT qui, de façon inverse, s'est traduit par une forte mobilisation des agents concernés, aux niveaux régional et départemental<sup>11</sup>. Pendant une dizaine d'années, entre 2006 et 2016, une partie des inspecteurs de terrain s'est ainsi particulièrement investie dans l'élaboration de ces plans, notamment les étapes préliminaires d'actualisation des études de dangers des industriels et de fabrication des aléas qui, dans de nombreux cas, se sont soldées par d'importants investissements de sécurité sur les installations à risques. Dans l'ensemble, les PPRT ont donc plutôt bien joué leur rôle sur le registre de la « réduction des risques à la source », incitant un grand nombre d'industriels à repenser leurs activités productives dans le sens d'une plus grande sécurité du voisinage<sup>12</sup>. Le bilan est en revanche beaucoup plus mitigé sur le second registre de la « réduction des risques à la cible », c'est-à-dire des mesures de protection des espaces bâtis de proximité qui, dans l'ensemble, peinent à s'appliquer, du fait d'une mobilisation moindre des services d'inspection et de procédures de mise en œuvre particulièrement exigeantes.

Si l'on considère l'ensemble des PPRT approuvés à l'échelle nationale depuis le début des années 2010 (soit 385 plans sur les 390 prescrits au total), un peu plus de 25 000 biens immobiliers sont concernés par ces mesures de mise en protection. Situés dans le voisinage immédiat des installations à risques, ces bâtis existants se répartissent en trois catégories : environ 700 bâtiments très exposés, frappés d'expropriation et de délaissement (la moitié abrite des activités économiques) ; 16 000

logements un peu moins exposés concernés par des obligations de travaux et enfin, pas loin de 10 000 entreprises également soumises à ces obligations, mais susceptibles d'y déroger en demandant l'application des dispositions de l'ordonnance de 2015 prévues à cet effet<sup>13</sup>.

Dans cet ensemble de mesures, seule une petite partie s'est cependant concrétisée. Un premier bilan, réalisé fin 2017, indique en effet qu'une décennie après l'approbation des premiers PPRT, seulement 10 % des mesures foncières prescrites ont été effectivement mises en œuvre (soit 70 bâtiments expropriés et délaissés sur les 700 concernés)<sup>14</sup>. Un second point d'étape, effectué plus récemment, confirme à nouveau ce constat de PPRT qui peinent à s'appliquer sur ce registre de la mise en protection du voisinage : seulement 600 habitations renforcées sur les 16 000 concernées (soit moins de 4 %) et une proportion de mesures foncières appliquées qui atteint péniblement les 16 % (soit une quarantaine de plus qu'en 2017)<sup>15</sup>. Globalement décevant, ce bilan est encore plus critique dans sa partie relative aux activités riveraines puisque fin 2019, les services ministériels ne comptabilisent que 24 mesures foncières exécutées au niveau national (sur un total de 300 entreprises concernées), sachant que dans le même temps, aucune n'a demandé à déroger à ces obligations.

Même s'ils ont certainement évolué à la hausse ces trois dernières années, ces chiffres témoignent malgré tout des effets limités du programme PPRT sur les espaces bâtis situés en proximité immédiate des installations à risques. Plus de vingt ans après la catastrophe d'AZF, l'objectif initial de réduction de la vulnérabilité de ces environnements proches est

donc encore loin d'être atteint. Et ce d'autant plus que, dans le même temps, les orientations procédurales destinées à transformer les espaces sociaux correspondants n'ont pas spécialement joué leur rôle non plus.

## Deux instruments qui favorisent surtout le *statu quo* dans les jeux d'acteurs

On l'a vu plus haut, le PPRT n'est pas seulement une boîte à outils qui permet d'agir sur l'urbanisation existante afin de réduire la vulnérabilité des territoires exposés aux risques industriels. C'est aussi une procédure normalisée qui, dans l'esprit de la loi de 2003, crée de nouvelles obligations en matière d'association et de concertation. Selon sa définition réglementaire, le PPRT n'a pas vocation à s'élaborer dans le huis-clos habituel des spécialistes de la sécurité industrielle, c'est-à-dire du tandem exploitant-inspecteur. Il doit au contraire s'ouvrir aux représentants des territoires exposés, y compris les associations locales et les populations riveraines. La procédure d'élaboration prévoit ainsi plusieurs types d'accès à la « décision en train de se faire » pour ces publics le plus souvent tenus à l'écart des espaces où l'élaborent les mesures qu'ils leur sont destinées : par le biais des personnes et organismes associés (POA) qui sont invités à se prononcer sur toutes les étapes de fabrication du plan<sup>16</sup> ; par le biais des deux ou trois réunions publiques prévues aux moments clés de la procédure ; et enfin, par le biais de l'enquête publique qui précède normalement la décision préfectorale, au terme de la démarche d'élaboration du PPRT.

Mais comme pour les CLIC, l'observation d'un certain nombre de cas a montré que cette intégration ne se concrétise que très partiel-

lement, pour des raisons qui tiennent à nouveau à la faible disponibilité des services instructeurs (et, dans une moindre mesure, des industriels et représentants des collectivités locales), ainsi qu'à un manque manifeste de savoir-faire et d'intérêt de l'ensemble de ces acteurs pour ce type d'échanges<sup>17</sup>.

En pratique, la fonction participative du PPRT n'agit donc pas vraiment sur les rapports de force et l'ordre établi des relations qui caractérisent le secteur de la prévention des risques industriels. Localement, les acteurs ont tendance à résister aux changements, cherchant surtout à les adapter pour les conformer à leurs façons de faire et leurs intérêts. Chacun tente ainsi de tirer avantage des innovations procédurales du PPRT, mais en veillant bien à ce qu'elles ne remettent pas en cause sa place dans le jeu et le pouvoir détenu sur les autres joueurs. Les élus locaux, par exemple, voient bien comment tirer profit de ce « tournant démocratique » de la prévention des risques industriels pour revendiquer un accès plus grand aux espaces de décision dont ils s'estiment exclus, mais ils hésitent malgré tout à s'investir pleinement dans des procédures qui recrutent leurs acteurs au-delà des frontières habituelles (parmi les associations et les populations locales notamment), par crainte de s'exposer au développement de dynamiques contestataires difficilement contrôlables, de se voir associés à des mesures impopulaires ou remis en cause dans leur leadership des affaires locales.

De même, les exploitants se montrent peu favorables à l'ouverture d'espaces de discussion relatifs à leurs propres activités, à partir du moment où ceux-ci dépassent le cadre restreint de la relation normalisée avec les autorités de contrôle. Pas nécessairement organisée,

ni même uniformément partagée par tous les industriels, cette inertie se mesure néanmoins aux diverses tentatives effectuées par certains de leurs représentants pour garder la maîtrise des informations mises à disposition des personnes et organismes associés et, plus largement, limiter les possibilités d'intervention des populations locales dans les procédures d'élaboration des PPRT. En règle générale, l'ouverture aux acteurs locaux, notamment les associations et les riverains, est surtout envisagée par les industriels comme une évolution contreproductive, dans la mesure où elle peut conduire à publiciser (et donc à rendre discutables) des modes de faire, des fonctionnements internes ou des choix stratégiques qui, de leur point de vue, ne le sont pas – en tout cas, en dehors de la relation avec l'autorité de contrôle.

Dans le même temps, les services d'inspection travaillent surtout à contenir les « envies de conquête » des autres parties prenantes (y compris leurs collègues du ministère de l'Équipement avec lesquels ils co-instruisent les PPRT), pour préserver au mieux le modèle technocratique d'expertise et de décision qui, depuis plusieurs décennies, leur assure une position dominante sur le secteur et les moyens d'un renforcement constant de la sécurité industrielle<sup>18</sup>. Pour cela, ils peuvent toujours compter sur les multiples ressources associées à leur double position d'experts et de représentants de la loi : l'autorité technique et légale liée à la figure de l'ingénieur d'État, parfois contestée mais jamais vraiment remise en cause en tant que telle ; la maîtrise des procédures, des agendas et des calendriers que leur confère la fonction de service instructeur ; et enfin, la capacité, également liée à cette position, de choisir leurs interlocuteurs en fonction des objectifs qu'ils se donnent.

Dans cette « lutte pour les places », les services de l'État profitent également de la technicité des sujets discutés qui, en pratique, limite fortement la contribution des acteurs non spécialistes.

La délimitation des zones d'aléas en début de procédure PPRT illustre parfaitement ce constat : bien que décisive, cette étape reste globalement fermée aux représentants des territoires. Même les acteurs communaux et intercommunaux, qui sont pourtant clairement identifiés comme personnes et organismes associés, n'y participent pas, en tout cas pas avant que les exploitants et les services de l'État ne se soient mis d'accord sur la façon de figurer le risque d'une part, sur les moyens à mettre en œuvre pour le contenir d'autre part. De ce point de vue, la technicité des études de dangers et des opérations de caractérisation des aléas reste donc un moyen très efficace pour maintenir intact, sinon renforcer, cet entre-soi techniciste sans lequel les services de l'État pourraient difficilement rester en situation de monopole sur les activités de mises en risques. En pratique, elle leur permet de garder la maîtrise du monde des phénomènes accidentels en même temps que celle de l'espace dans lequel ces mêmes phénomènes doivent être appréhendés et traités. Cet effet d'imposition, qui exclut toute possibilité de proposer au débat des configurations concurrentes, confine au bout du compte la prévention dans un cadre fixé par les seuls acteurs étatiques.

Le maintien de cette position dominante témoigne finalement de l'adaptabilité des services d'État qui, bien que bousculés dans leurs habitudes de travail, finissent par s'accommoder des changements imposés, réussissant même à les convertir en ressources sup-

plémentaires pour consolider leurs capacités d'action. Sur les deux dernières décennies, ce renforcement du pouvoir étatique local tient principalement aux caractéristiques sociales du groupe professionnel concerné : sa compétence réglementaire, son savoir-faire administratif, mais également sa forte technicité. Il vient aussi en partie de l'absence de contestation vis-à-vis d'un modèle de production de connaissances et de décisions qui vise avant tout à concilier les intérêts en présence pour produire un « bien commun » territorialisé.

Enfin, il ressort des observations de terrain que la conception objectiviste de la prévention des risques industriels reste pour beaucoup un horizon indépassable. Dans ces conditions, personne ne remet vraiment en cause le fait que l'expertise en cette matière est d'abord une affaire de spécialistes, qui doit s'appuyer sur des études de dangers à caractère technique et scientifique, partagées éventuellement plus largement dans un second temps.



Incendie de l'usine chimique de la société Lubrizol à Rouen le 26 septembre 2019, avant le lever du jour  
© Daniel Briot / Wikimedia Commons

Les formes procédurales les plus récentes, qui accroissent la « traçabilité » des actes et la clarification (ainsi que le partage) des responsabilités, contribuent d'ailleurs à renforcer la justification de ce modèle de gouvernement. Comme l'indique cet élu local dans un entretien conduit par mes soins en 2015, « il est indispensable que l'État arbitre, il est garant en dernier lieu de l'intérêt général et de la sécurité des populations. Les élus locaux ne revendiquent pas l'exercice de cette responsabilité. »

## Conclusion

Vingt ans après sa promulgation, la loi risques de 2003 présente au final un bilan en demi-teinte. D'un côté, on peut dire que par le biais des programmes CLIC et PPRT, elle a parfaitement joué son rôle de réhabilitation des activités industrielles à risques implantées en milieu urbain. Après la catastrophe AZF, le débat sur cette cohabitation problématique s'est en effet rapidement estompé et n'a jamais vraiment ressurgi depuis. Même l'incendie de l'usine Lubrizol de Rouen en septembre 2019, en dépit de son écho médiatique, n'a pas conduit à réinterroger ce choix d'implantation de la plupart des plateformes industrielles françaises.

Mais d'un autre côté, il faut aussi constater que les objectifs initiaux de réduction de la vulnérabilité du voisinage sont encore loin d'être atteints. Car si une partie des PPRT approuvés dans la décennie 2010 a bien conduit les industriels concernés à élever le niveau de sécurité de leurs installations, le projet global de mise en protection des espaces bâtis les plus exposés n'a pas abouti, ou alors de façon très partielle. De la même manière, les prescriptions en termes de coopération élargie et d'ou-

verture au public n'ont pas produit les effets escomptés, les représentants des collectivités locales et des riverains peinant toujours à trouver leur place dans les procédures de la prévention des risques industriels. De ce point de vue, il faut donc reconnaître que la principale efficacité des CLIC et PPRT réside surtout dans leur caractère performatif, c'est-à-dire leur capacité à créer l'illusion de la sécurité retrouvée, même si en pratique ces deux dispositifs ne changent pas grand-chose aux conditions de coexistence des usines et de la ville. ★

<sup>1</sup> Vlassopoulou Chloé, « Protection de l'environnement ou protection du pollueur ? L'emprise des industriels sur la politique antipollution », in Dockès E. (dir), *Au cœur des combats juridiques*, Paris, Dalloz, 2007, p. 473-485.

<sup>2</sup> Bonnaud Laure, « Histoire des inspecteurs des installations classées (1810-2006) », *Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, n° 46, 2007, p. 89-94.

<sup>3</sup> Voir par exemple Massard-Guilbaud Geneviève, « La régulation des nuisances industrielles urbaines (1800-1940) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 64, 1999, p. 53-65.

<sup>4</sup> Lascoumes Pierre, « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, n° 10, 1998, p. 51-62.

<sup>5</sup> Cette loi du 30 juillet 2003 est relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

<sup>6</sup> En 2012, les CLIC deviennent CSS (pour commissions de suivi de site), mais par mesure de commodité, on gardera la première dénomination tout au long de l'article.

<sup>7</sup> Coanus Thierry, Duchêne François et Martinais Emmanuel, « L'industrie chimique et ses riverains : une relation ambivalente. Le cas de la grande région lyonnaise », *Les Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, n° 48, 2007, p. 68-76.

<sup>8</sup> *Le Monde* des 23 et 24 septembre 2001.

<sup>9</sup> Le Bourhis Jean-Pierre, Bonnaud Laure et Martinais Emmanuel, « Redessiner les frontières de l'État environnemental en région. Quête de la transversalité et contraintes bureaucratiques », *Gouvernement et action publique*, vol. 11, n° 3, à paraître.

<sup>10</sup> Bonnaud Laure et Martinais Emmanuel, « Le New Public Management au concret : nouvelles recettes pour vieux problèmes ? Le cas de l'inspection des installations classées », *Pôle Sud*, n° 48, 2018, p. 27-42.

<sup>11</sup> Pour une illustration, voir Martinais Emmanuel, « 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*, n° 2016-04, 2016.

<sup>12</sup> On trouvera quelques exemples dans Basta Claudia, Decelle-Lamothe Sandra et Martinais Emmanuel, *De la prévention du risque industriel à la résilience des activités économiques. Vers une démarche de territoire*, Bron, Éditions du CEREMA, 2019. Voir notamment la première partie consacrée au PPRT.

<sup>13</sup> Contrairement aux travaux chez les particuliers, la mise en protection des activités riveraines n'est pas subventionnée. Destinée à compenser cette différence de traitement, l'ordonnance du 22 octobre 2015 instaure un régime dérogatoire qui permet aux entreprises concernées de substituer les obligations de travaux par des mesures alternatives de protection de leurs personnels nettement moins coûteuses.

<sup>14</sup> Ces données, fournies par la DGPR, proviennent d'une présentation de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes datée de novembre 2017.

<sup>15</sup> D'après un dossier de presse élaboré par AMARIS et daté de novembre 2019.

<sup>16</sup> Les réunions des POA, qui scandent l'élaboration du PPRT, sont la traduction concrète du principe d'association mentionné plus haut. Censées mobiliser les diverses parties prenantes (services de l'État, industriels, collectivités locales, associations et populations riveraines), ces réunions ont pour but de favoriser la confrontation des intérêts en vue de décisions mieux partagées.

<sup>17</sup> Martinais Emmanuel, « Le conflit comme mode de participation. Les habitants contestataires de la politique de prévention des risques industriels », *Participations*, n° 13, 2015, p. 89-117.

<sup>18</sup> Lascoumes Pierre, « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs. Le cas des politiques d'environnement », in Dubois V., Dulong D. (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, PUS, 1999, p. 187-198.