

QUELLE PLACE POUR LE RISQUE TECHNOLOGIQUE dans la ville du XXI^e siècle ?

RESTITUTION



Une rencontre organisée par l'association Amaris, La Rochelle (Ville et Communauté d'agglomération), en partenariat avec l'association des Assises des risques, l'Université de La Rochelle, le Syndicat Mixte La Rochelle-Rochefort



Ce document est une restitution synthétique des débats qui ont eu lieu le 5 juillet 2012. Près de 10 ans après le vote de la Loi Bachelot de 2003, cette rencontre invitait les élus et techniciens des collectivités locales, les représentants de services de l'État et les industriels à réfléchir aux différents moyens d'appréhender les risques technologiques majeurs dans les politiques d'aménagement urbain. Penser la ville de demain en intégrant la dimension risque et faire émerger des projets ambitieux pour les territoires Seveso imposent de réunir, autour d'une vision commune, toutes les parties prenantes. Le rendez-vous de La Rochelle avait donc pour objectif de poser les premières bases de cette vision en donnant à chacun l'occasion d'exprimer sa position. Cette démarche, nous voulons l'inscrire dans la durée. Dans un contexte marqué par les tensions liées à l'élaboration des PPRT, il est, en effet, primordial de restaurer le dialogue et de le faire vivre. À l'année prochaine !

À PROPOS D'AMARIS

Amaris, Association Nationale des Communes pour la Maîtrise des Risques Technologiques, aide les communes confrontées aux risques industriels à se faire entendre et les accompagne notamment dans la mise en place des PPRT. Créée il y a 20 ans et présidée par Yves Blein (Maire de Feyzin et Vice-président du Grand Lyon), elle regroupe environ 200 communes exposées à des risques technologiques majeurs. L'association participe à la construction d'une culture du risque visant à assurer la sécurité des riverains.

Fédérant des collectivités qui font face à des situations très diverses, Amaris est en mesure de rendre compte des réalités du terrain et des difficultés rencontrées par les élus locaux dans la gestion des risques. Elle organise à ce titre des formations pour les élus et leurs techniciens et favorise les échanges d'expériences. Par son expertise, elle permet à ses adhérents de bénéficier des ressources nécessaires à une bonne appréhension des enjeux et des contraintes liées aux risques. Amaris offre aux collectivités locales une tribune pour faire part aux pouvoirs publics et aux industriels de leurs difficultés, observations, interrogations et propositions.

Reconnue comme un interlocuteur de référence, Amaris défend les intérêts communaux dans toutes les négociations avec l'État ou les industriels. L'association accompagne également des collectivités dans l'analyse et la résolution de leurs situations conflictuelles avec les industriels et les services de l'État.

www.amaris-villes.org

À PROPOS DE LA ROCHELLE

Cité historique et balnéaire, La Rochelle est aussi portuaire depuis toujours. Elle accueille de nombreuses activités économiques et est en prises directes avec cette délicate question de la place du risque technologique en milieu urbain. La mise en œuvre des nouvelles réglementations sur les risques a fait émerger de nouvelles problématiques et de nouvelles interrogations, tant au sein de la population que chez leurs représentants. La sensibilité et la connaissance des habitants sur ce sujet s'est accrue. Un regard nouveau est porté sur la question de la proximité possible et acceptable entre habitat et activité économique. La question du développement urbain et de la construction de la ville demain doit être posée avec ces données. Fortes de ces constats et soucieuses de mieux appréhender ces questions, la Ville et la Communauté d'Agglomération de La Rochelle ont souhaité s'associer à Amaris pour réunir experts, associations, élus et représentants de collectivités locales et réfléchir ensemble à l'articulation entre la ville et le risque technologique, aux enjeux d'aménagement urbain, aux politiques de prévention, au rôle des habitants...

Autant de questions qui seront débattues le 5 juillet prochain à l'occasion du colloque « **Quelle place pour le risque technologique dans la ville du XXI^e siècle ?** »



SOMMAIRE

**OUVERTURE PAR MAXIME BONO,
ET YVES BLEIN** p.04

**CONFÉRENCE INTRODUCTIVE
PAR CÉDRIC BOURILLET** p.06

QUELLE ARTICULATION ENTRE LA VILLE ET LE RISQUE TECHNOLOGIQUE ?

Restitution des ateliers

ATELIER N°1 p.07

Aménagement urbain et risques technologiques.

Imaginer la ville de demain avec quels outils ?

ATELIER N°2 p.09

Regards croisés et retours d'expériences.

Des risques, des méthodes et des résultats.

ATELIER N°3 p.11

Construire la prévention par la concertation.

Quel rôle pour les habitants ?

Quels dispositifs mettre en place ?

RESTITUTION DE LA TABLE-RONDE

LE RISQUE DANS LA VILLE p.13

Une question de gouvernance ?

Illustration à travers l'élaboration des PPRT.

QUESTIONS ET RÉACTIONS

..... p.17

**CLÔTURE DE LA RENCONTRE
PAR MARYLINE SIMONÉ** p.20



OUVERTURE

par **Maxime BONO**, Maire de La Rochelle, Président de la Communauté d'Agglomération



J'ai plaisir à constater que l'assistance présente dans cette salle s'avère représentative des différents acteurs qui trouvent, dans nos cités, les solutions qui nous permettent de vivre ensemble, de construire de la richesse, et d'instaurer de la sérénité. Tels sont en effet les objectifs de l'urbanisme et du développement d'une cité. La Rochelle constitue, certes, une ville historique bénéficiant d'un patrimoine architectural exceptionnel, du soleil et de la présence de la mer. Toutefois, elle s'avère bien plus complexe. Cette ville est tournée vers la mer, non seulement par son port de plaisance, mais aussi par son port de commerce, sixième port maritime de France. Durant des années, la cohabitation et l'interpénétration du quartier de La Pallice, et de son port, construit en 1890, ont semblé tellement naturelles que personne ne s'est interrogé sur l'évolution réelle du quartier. Certains éléments nouveaux sont toutefois apparus : le développement significatif du port ; la mutation de la population du quartier, sur lequel sont venues s'installer des personnes dont l'activité n'avait plus aucun rapport avec l'activité portuaire ; la mise en place, il y a sept ans, de grilles d'enceinte autour du port, qui a contribué à isoler encore davantage la population du quartier de la vie portuaire.

Divers modes de vie et d'activité se sont ainsi développés, de manière parallèle et finalement divergente. Les habitants et les élus ont fini par découvrir la complexité du système qui s'était mis en place au fil du temps sans que le processus n'ait jamais été maîtrisé. Il en a résulté un traumatisme pour certaines personnes, découvrant les risques encourus depuis des années.

Aujourd'hui, il nous paraît nécessaire de prendre du recul par rapport à cette situation, et d'examiner comment les territoires qui ont su maîtriser à la fois les impératifs de sécurité, les impératifs de développement et les impératifs de création de richesse, peuvent gérer l'ensemble de ces données et faire en sorte qu'elles ne s'opposent pas. Il nous est très vite apparu qu'Amaris constituait le lieu où nous pouvions, d'une part, trouver les connaissances et expertises dont nous avons besoin, et d'autre part, engager un dialogue. C'est pourquoi nous avons souhaité que puisse se dérouler à La Rochelle ce colloque intitulé « **Quelle place pour le risque technologique dans la ville du XXI^e siècle ?** ».

Notre ville qui, à bien des égards, s'est montrée exemplaire, notamment en termes d'urbanisme et de transports, n'a pas mesuré les enjeux naissant autour de cette zone industrialo-portuaire. Néanmoins, il n'est jamais trop tard pour bien faire. Nous réfléchissons donc aujourd'hui à la gouvernance nécessitée par ce type de situations, et nous essaierons d'approcher au plus près la réalité. Par des échanges avec nos collègues, avec les industriels, avec les représentants de l'État et avec ceux des associations, nous tenterons d'élaborer ensemble une stratégie de reconstruction de ce quartier. Le charme de La Rochelle réside dans le fait qu'elle vit d'une multiplicité d'activités et d'usages. Il nous appartient de faire en sorte que des villes telles que La Rochelle puissent assumer leur complexité, et surtout résoudre les paradoxes que cette complexité peut parfois engendrer.

OUVERTURE

par **YVES BLEIN**, Président d'Amaris, Député-Maire de Feyzin



La prévention des risques technologiques a connu un regain d'intérêt avec l'accident d'AZF à Toulouse. Il a créé les conditions d'une réforme de la politique publique de prévention et donné naissance à une loi qui présente l'inconvénient d'avoir été élaborée sous le coup de l'émotion. J'ai d'ailleurs été sensible à la position de notre nouveau Premier Ministre, qui a indiqué qu'il n'était plus question de légiférer sous la dictature de l'évènement. Tout n'est évidemment pas négatif. Ainsi, la loi Bachelot a eu le mérite d'obliger les industriels à réaliser des investissements considérables pour limiter les risques à la source. Mais aller trop vite dans l'écriture législative amène à passer à côté d'un certain nombre de sujets. Il faut ensuite gérer les impasses et difficultés. Aujourd'hui, avec les PPRT, nous en sommes là. Aujourd'hui, nous avons beaucoup de questions et peu de réponses. Si bien que l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) progresse très lentement, en particulier pour les sites les plus urbanisés.

Comment finaliser ces plans quand les financements n'ont pas été prévus par la loi ? Les outils pour maintenir les sites à risques dans un environnement fortement urbanisé sont-ils les bons ? Comment concilier sécurité et développement ? Comment faire pour ne pas mettre un coup d'arrêt aux projets d'investissement des industriels lesquels sont vitaux pour nos territoires ? La complexité de la procédure PPRT joue-t-elle en faveur de la sécurité des populations ? Pour une commune, qu'est-ce qu'un bon PPRT ? Dans la mesure où l'on ne connaît pas les stratégies des industriels, quel est le bien-fondé des expropriations autour des sites à risques ? Comment donner à chacun les ressources pour faire entendre son point de vue ? La décision doit-elle rester le privilège des experts ?

Toutes ces problématiques nécessitent l'apport d'intelligences croisées. Ainsi, les industriels doivent être conscients de l'effort qu'ils doivent consentir pour sécuriser leurs installations dans le périmètre de l'Entreprise et pour établir un dialogue transparent avec la population. Par ailleurs, l'Etat doit évoluer : il doit apprendre à mieux partager son savoir et son expertise, et à faire œuvre de pédagogie, sans pour autant se départir de ses responsabilités. En outre, le dialogue avec les riverains et avec les élus locaux s'avère primordial. Les élus locaux supportent d'ailleurs souvent la lourde charge d'animer les débats sans être les décideurs.

Nous nous trouvons aujourd'hui dans un paysage politique nouveau. L'Association Amaris continuera évidemment à porter les revendications qui sont les siennes, notamment sur la question de la situation faite aux riverains. Pour autant, je ne suis pas favorable à une remise en cause de la loi. En effet, nous avons tous besoin, en tant que collectivités, riverains ou industriels, d'une forme de continuum législatif. En revanche, des corrections peuvent être apportées au texte actuel. En particulier, l'évolution des activités économiques et l'accompagnement du développement n'ont pas été correctement analysés. Il serait toutefois prématuré d'aborder ces sujets dès aujourd'hui.

CONFÉRENCE
INTRODUCTIVE

POUR UNE HISTOIRE DES INDUSTRIES À RISQUES ET DE LA RÉGLEMENTATION

Présentée par **Cédric BOURILLET**



Cédric Bouillet anime la sous-direction des risques accidentels au ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Énergie. Cette sous-direction est chargée des négociations internationales, des politiques nationales et du pilotage des services de l'État déconcentrés dans le domaine : du transport de matières dangereuses, des canalisations de transports, des équipements sous pression, des équipements et appareils à gaz depuis la production jusqu'au particulier, des risques accidentels liés aux installations industrielles fixes, de la réglementation environnementale et risques des secteurs de la chimie et du pétrole, de la logistique, du stockage agricole, des éoliennes.

Le premier accident industriel important survenu en France a lieu en 1794 : c'est l'explosion de la poudrerie de Grenelle. Suite à cet accident meurtrier provoquant la mort de plus 1 000 personnes, un rapport conclut à la nécessité d'éloigner les usines dangereuses des habitations, et de faire usage de procédés économes en vies humaines. Cette conclusion reprise par les parlementaires attendra 1810 pour qu'un texte vienne réglementer cette question.

LE DÉCRET IMPÉRIAL DE 1810 est à la source de la législation connue aujourd'hui et de la notion devenue depuis celle d'installation classée. Il y est question, non seulement de risques, mais aussi de nuisances. Cette réglementation vise à prendre des précautions au moment de l'implantation, notamment via un système d'éloignement. En revanche, il n'y a quasiment aucune possibilité d'intervention une fois l'établissement en fonctionnement. Dans le pire des cas, la justice administrative impose le paiement d'indemnités compensatoires aux riverains incommodes ou exposés. Ce système fonctionnera jusqu'au début du XX^e siècle. Le XIX^e siècle verra apparaître des nomenclatures d'activités, auxquelles seront associés des seuils d'application de la réglementation. L'action de l'État se focalisera alors beaucoup sur les nuisances. Le risque industriel majeur sera traité de manière plus

accessoire par des acteurs dont il ne constitue pas le cœur de formation. Une loi importante, élaborée en 1917, crée la notion d'établissements « insalubres, incommodes et dangereux ». Il sera décidé de confier aux inspecteurs du travail le contrôle de ces établissements.

LE VIRAGE TECHNIQUE DES ANNÉES SOIXANTE

Le 4 janvier 1966 explosion à la raffinerie de Feyzin : il s'agit du premier accident majeur de l'ère moderne. 19 personnes trouvent la mort et 54 sont blessées grièvement. À la suite de cet accident, la puissance publique entend réformer complètement le système. Le dispositif d'inspection alors en vigueur semble avoir atteint ses limites, dès lors qu'il s'agit d'encadrer des accidents majeurs rares, complexes techniquement et aux conséquences très importantes. Un nouveau dispositif est alors mis en place. Il existe encore à ce jour. Au Royaume-Uni, le premier corps d'inspection impérial est créé en 1833 et est composé d'inspecteurs d'usines. Sa création répond aux mêmes préoccupations qu'en France. Au fur et à mesure des accidents, le Royaume-Uni élabore une série de lois sectorielles et crée des corps d'inspection ad hoc. Ainsi au début des années soixante, le Royaume-Uni est ainsi doté d'une dizaine de corps d'inspection. Ce dispositif présente des redondances, des vides et manque d'homogénéité. Le 21 octobre 1966,

le Royaume-Uni est confronté à une catastrophe minière impliquant 144 morts dont plus de 100 enfants. Cette catastrophe crée les conditions d'une grande réforme. Les corps d'inspection sont fusionnés en un corps technique confié à des ingénieurs. En France, les réflexions menées suite à l'accident de Feyzin s'inscrivent dans le contexte de la création en 1971 d'un Secrétariat d'État dédié à l'environnement. Il apparaît logique dans les années soixante-dix de rattacher la prévention des accidents majeurs à cette branche, et non plus au Ministère de l'Industrie. La prévention est alors confiée aux ingénieurs chargés de l'inspection des mines.

LE VIRAGE JURIDIQUE DES ANNÉES SOIXANTE-DIX ET 80

Trois textes essentiels changent les relations entre l'Administration et le monde industriel. En 1976 naît la loi « installations classées », encore en vigueur actuellement. En 1982, la directive Seveso, texte européen relatif aux accidents majeurs, paraît suite à l'accident survenu en Italie. En 1987, la loi relative à la prévention des risques majeurs complète le dispositif législatif. Il résulte de ces différents textes une véritable distanciation et la mise en place d'une relation juridique effective entre l'État contrôleur et l'industrie contrôlée. Les textes réglementaires qui s'imposent aux industriels se multiplient. Ils remplacent la notion de « bonnes pratiques » et le partenariat entre industriels et inspecteurs. La priorité est de réduire le risque à la source.

LA MAÎTRISE DE L'URBANISATION

Divers accidents survenus dans le monde entier font prendre conscience de l'impossibilité d'atteindre le risque zéro. La loi de 1987 impose la création de servitudes pour l'urbanisation future à chaque création de nouveau site Seveso haut. Au début des années quatre-vingt-dix, le Ministère décide d'étendre cette logique aux sites existants. Enfin, la catastrophe de 2001 et la loi Bachelot de 2003 approfondissent cette logique et introduisent les plans de prévention des risques technologiques, dans le cadre d'une approche probabiliste.

L'OUVERTURE AUX PARTIES PRENANTES

Il s'agit d'un mouvement récent. La première véritable ouverture de l'État s'est produite à la fin des années soixante-dix. La décision d'État devient ensuite de plus en plus soumise à une information et à une consultation des publics. Par exemple, une enquête publique est systématiquement menée avant toute implantation d'un nouveau site industriel. La loi de 2003 a renforcé ce mouvement d'ouverture au travers des CLIC par exemple, ou de l'association/concertation et de l'enquête publique dans le cadre des PPRt. Les problèmes complexes liés aux risques industriels ne peuvent se résoudre qu'à plusieurs.

ATELIER N°1

QUELLE ARTICULATION ENTRE LA VILLE ET LE RISQUE TECHNOLOGIQUE ?

ATELIER N°1

Aménagement urbain et risques technologiques. Imaginer la ville de demain avec quels outils ?

Animatrice de l'atelier : **Caroline GERBERT**, Directrice de l'Association des Études Foncières (Adef)

LES PARTICIPANTS

Maxime BONO

est Maire de La Rochelle et Président de sa Communauté d'Agglomération depuis 1999.

Député de la 1^{re} Circonscription de la Charente-Maritime de mars 1999 à juin 2012, il a été Président de la Mission d'information parlementaire constituée après la tempête Xynthia. Si La Rochelle est avant tout réputée pour la qualité de son cadre de vie, son patrimoine architectural exceptionnel ou ses transports propres et innovants, elle est aussi une cité portuaire depuis toujours. Forte du sixième Grand Port Maritime de France, elle accueille de nombreuses activités économiques et est en prise directe avec la question de la place du risque technologique en milieu urbain. Avec la mise en œuvre des nouvelles réglementations sur les risques, la sensibilité et la connaissance des habitants sur ce sujet s'est accrue.

Un regard nouveau est porté sur la question de la proximité possible et acceptable entre habitat et activité économique.

Caroline GERBER

est directrice de l'Association des études foncières (Adef)

depuis 2006. À ce titre, elle représente l'association auprès des institutions publiques et privées, coordonne le redéploiement des projets de l'Adef (Plateforme nationale de l'observation foncière et immobilière, réseau des utilisateurs des données fiscales immobilières, relance de la recherche sur le foncier, etc.) et de ses activités (revue Études Foncières, formations, colloques, assises nationales du foncier, groupes de travail thématiques – foncier des sites pollués, de la biodiversité, du logement, etc.).

Michel GUIVARC'H

est responsable du service Prospection-Infrastructures à Brest Métropole Océane.

Le service Prospection-Infrastructures est en charge de la prospection d'activités économiques d'une part, du suivi des infrastructures à vocation économique d'autre part, tels que les ports et l'aéroport. Cette mission comprend, pour l'aéroport et le port, les relations avec la Région Bretagne pour la domanialité, avec la Chambre de Commerce et d'Industrie en sa qualité de concessionnaire gestionnaire des équipements, et les services de l'État pour ce qui relève de ses prérogatives, tel que le Plan de Prévention des Risques Technologiques.

Romain KIESGEN

est architecte-urbaniste, directeur du pôle Prospective R&D chez Interland.

Il a participé à de nombreuses études urbaines et territoriales aux étapes de définition et de mise en œuvre opérationnelle. Il est plus particulièrement spécialisé dans la reconversion de sites industriels et le développement de projets urbains intégrant des contraintes de pollution des sols et hydrauliques. Il a notamment conduit le schéma directeur de reconversion du bassin minier de Monceau les Mines, l'étude de reconversion de l'ancienne usine de l'Ondaine, la reconversion des sites brassicoles de Schiltigheim. Il assure actuellement le pilotage technique des volets urbains et paysagers du projet directeur « Vallée de la Chimie » pour le compte du Grand Lyon où la problématique de gestion des risques constitue un enjeu structurant de la stratégie urbaine.

Jean PELIN

Ingénieur diplômé de l'École Polytechnique et titulaire d'un MBA de l'Université de Stanford, Jean Pelin est **directeur Général de l'Union des Industries Chimiques (UIC)** depuis 1999. Ayant comme mission de défendre et de promouvoir l'ensemble des entreprises de la chimie en France, l'UIC est pleinement intégrée au niveau européen grâce au Cefic et au niveau interprofessionnel français par le biais du Medef.

Vincent SOL

est avocat, Cabinet Winston & Strawn.

Fondé en 1853 à Chicago, Winston & Strawn LLP est l'un des plus anciens cabinets d'avocats d'affaires aux États-Unis, rassemblant 1000 avocats répartis sur les grands centres d'affaires des États-Unis, d'Europe et d'Asie, dont une soixantaine à Paris, organisés autour de secteurs spécialisés, dont le département droit de l'Environnement et du Développement Durable qu'anime Vincent Sol avec une équipe d'une quinzaine d'avocats. Vincent Sol conseille des entreprises et établissements publics sur des questions d'installations classées et de sols pollués. Il est membre du Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Technologiques (CSPRT) depuis 1998, et préside par ailleurs depuis 2002 le groupe de travail sur les sites pollués placé sous l'égide du CSPRT.

PRÉSENTATION DE LA RESTITUTION DES DISCUSSIONS

par **Vincent SOL**



3 PROPOSITIONS

L'atelier a été ouvert par **Jean PELIN** qui a rappelé le poids de l'industrie sur la problématique de l'aménagement urbain et de dynamique des territoires. Il a formulé trois propositions :

- Rendre possible le développement de plateformes industrielles régies par une convention de sécurité commune qui permettrait aux industriels de s'y implanter et de s'y développer.
- Ouvrir le dialogue entre les différents acteurs de l'aménagement urbain et des risques technologiques.
- Passer de l'acceptabilité du risque à l'attractivité des zones, de manière à ne pas seulement concevoir les PPRT comme des instruments de contraintes et de risques.

RECRÉDIBILISER L'EXPERTISE

Maxime BONO, maire de La Rochelle, a par la suite évoqué la situation difficile du site de La Pallice, et plus particulièrement du PPRT des dépôts pétroliers, situés à proximité de nombreuses maisons d'habitation. Constatant que le dialogue est difficile à établir, Monsieur Bono affirme qu'il est primordial de recrédibiliser l'expertise en multipliant les regards techniques et en laissant la population s'exprimer pour comprendre ses inquiétudes. Des solutions amiables peuvent par ailleurs être trouvées pour échapper au carcan parfois trop strict de la législation. Il peut notamment être utile, pour les parties prenantes, de construire une relation informelle dans une instance afin de pouvoir librement dialoguer.

L'IMPORTANT EST DE TROUVER LA STRUCTURE LA PLUS À MÊME DE PORTER LA CONCERTATION

Michel GUIVARC'H a de son côté souligné les spécificités du port de Brest, concerné par de multiples cuves de stockage. Notant que la Communauté Urbaine de Brest permet de faciliter le dialogue entre les différentes parties prenantes, il met en avant l'importance de trouver la structure la plus à même de porter la concertation. Sur ce point, plusieurs personnes sont intervenues pour évoquer la difficulté d'établir un dialogue avec les riverains, qui ne comprennent pas toujours que les industries à risques ne sont pas nécessairement dangereuses.

PASSER D'UNE LOGIQUE STRUCTURANTE À UNE LOGIQUE DE PROJET.

Romain KIEGSEN, architecte, a en outre insisté sur la nécessité de bien identifier l'échelle dans laquelle s'inscrit toute problématique de PPRT, souvent associée à des stratégies de redéveloppement ou de reconversion territoriale. Il convient selon lui de passer d'une logique structurante à une logique de projet.

FAIRE ÉMERGER UNE VISION COMMUNE

Vincent SOL a conclu l'atelier en faisant remarquer que la gestion des PPRT se complexifiait au fil du temps. Les PPRT de demain devront être conduits par des structures porteuses permettant d'établir un réel dialogue entre les parties prenantes, de manière à ce que les différentes visions sur le sujet puissent s'exprimer. Par exemple, l'ancienne usine Sulzer de Mantes-la-Jolie a été reconvertie avec succès dans le cadre d'un projet global porté par l'Établissement public d'aménagement du Mantois Seine-Aval (EPAMSA). Lorsqu'un outil comme cet établissement public n'existe pas, il faut être capable de créer un Groupement d'Intérêt Public (GIP) pour faire vivre le dialogue.

QUESTIONS-RÉPONSES

Suite aux discussions



QUESTION

La loi Grenelle II a mis en place un outil très important : l'Urbanisme de projet. Cet instrument permet aux collectivités locales et aux services de l'État de travailler beaucoup plus en amont sur les problématiques de PPRT, en tenant compte à la fois des intérêts du public et des industriels. Son objet est de développer la ville en fonction de l'existant, en combinant le développement et sécurité. Cela permet à chacun de se projeter dans l'avenir et de déterminer les outils dont nous aurons besoin pour demain.

→ RÉPONSE

L'outil que vous évoquez répond en partie à nos problématiques, mais il faut aller plus loin. La vision urbanistique globale des collectivités doit prendre en compte les problématiques des exploitants. C'est pour cette raison que l'instauration de réelle instance de dialogue permettrait de faire sauter les blocages. Cette instance doit en outre être menée par le bon pilote ; l'industriel et la collectivité ne sont pas nécessairement les plus légitimes. L'état d'esprit des participants à cette instance est primordial : il ne s'agit pas de venir pour réclamer telle ou telle chose. L'intérêt est de faire émerger une vision commune. Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut faire avancer les PPRT complexes.

La suite des questions et réactions : **p.17**

ATELIER N°2

QUELLE ARTICULATION ENTRE LA VILLE ET LE RISQUE TECHNOLOGIQUE ?

ATELIER N°2

Regards croisés et retours d'expériences. Des risques, des méthodes et des résultats.

Animateur de l'atelier : Philippe HIRTZMAN, Président de la section « Sécurité et risques » du Conseil Général de l'Économie (CGEJET/ Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), Président de l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (Inéris)

LES PARTICIPANTS

Grégory GALVEZ

De formation chimiste, spécialité environnement, **a travaillé sur les risques majeurs à la ville d'Orléans** où le risque principal était les inondations. Depuis 4 ans au sein de la Communauté Urbaine de Dunkerque, il est en charge de la gestion des « Risques majeurs ». L'agglomération dunkerquoise est marquée par un tissu industriel important (14 sites Seveso), possède une centrale nucléaire et un réseau dense de TMD. La problématique des risques naturels y est de plus en plus prégnante, entre autre avec les inondations. La validation récente d'une politique de gestion intégrée des risques participera au développement durable du territoire.

Jacques GEOFFROY

Habitant la commune de Feyzin depuis 1962, a été témoin le 4 janvier 1966, de l'explosion à la raffinerie Elf, responsable de la mort de 18 personnes. Conseiller municipal le temps d'un mandat, impliqué dans la vie associative depuis toujours, Jacques Geoffroy est **membre titulaire représentant les riverains du CLIC du Rhône**, membre titulaire représentant des riverains à l'élaboration du PPRT de la « Vallée de la chimie » et représentant des riverains de la « Conférence riveraine de Feyzin ». Il s'agit d'une instance de dialogue entre deux entreprises Seveso, les riverains et la collectivité, créée à l'initiative du Maire et du Directeur de la raffinerie Total en 2007.

Philippe HIRTZMAN

Ingénieur général des Mines, est aujourd'hui **Président du Conseil d'administration de l'Inéris et Président de la section « Sécurité et risques » du Conseil Général de l'Économie, de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies (CGEJET)**. Le CGEJET assure des missions de conseil, d'audit, d'évaluation, d'inspection et d'enquête pour le compte des ministres chargés de l'économie, de l'industrie et des communications électroniques. Il est organisé en quatre sections dont la section « Sécurité et risques ». Dans le riche parcours de Philippe Hirtzman, nous retiendrons qu'il a été, tour à tour, Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Dire) de la région Midi-Pyrénées (Toulouse), Directeur de l'École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Étienne et chef du département de la recherche, des technologies et du développement durable au Commissariat général au plan.

Clément LENOBLE

est ingénieur à l'Inéris - l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques- depuis 2008, au sein de la Direction des Risques Accidentels. Il travaille à ce titre sur les évaluations des risques des installations industrielles pour les industriels ou en appui technique au ministère de l'Environnement. La réalisation d'études de dangers d'établissements Seveso servant de base à la mise en place de Plans de Prévention des Risques Technologiques a une place particulière dans son activité. Il est également impliqué dans des travaux européens, notamment dans le cadre de la réalisation de 4 benchmarks d'évaluation des risques.

Michel LEQUENTREC

est secrétaire du Conseil scientifique de l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN). Créée en 2001, elle est présidée par Christian Kert, Député des Bouches-du-Rhône et Marie-France Beaufils, Sénatrice d'Indre et Loire, Maire de Saint-Pierre-des-Corps. L'AFPCN vise à regrouper l'ensemble des acteurs publics et privés qui concourent à la réduction des risques de catastrophes, et à renforcer la résilience de la société.

Roméo RAGAZZO

Maire de Fort-Mardyck, Conseiller Général du Nord, Vice-Président de la Communauté Urbaine de Dunkerque chargé des compétences relatives à l'environnement et à la collecte et au traitement des déchets. Il est membre de la Commission Locale d'Information de la centrale nucléaire de Gravelines dont il préside la commission « sécurité des populations ». Il préside également la commission « air, odeur et bruit » du Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles Côte d'Opale Flandre. Il est membre du CLIC de la zone industrielle portuaire de Dunkerque et participe aux réunions de POA pour l'élaboration des PPRT du Dunkerquois.



PRÉSENTATION DE LA RESTITUTION DES DISCUSSIONS

par Roméo RAGAZZO



DÉVELOPPER DES INTERACTIONS

Au-delà des problématiques propres aux risques industriels, n'y a-t-il pas des choses intéressantes à glaner en analysant d'autres domaines ? Pour Philippe Hirtzman, la politique, l'académisme, la culture et la formation nous empêchent de nous intéresser à ce qui se passe ailleurs. Les risques sont aujourd'hui de multiples natures (risques numérique, naturels, financier, alimentaire, sanitaire) mais ils ne sont que les facettes d'une même problématique. Pourtant aucune interaction n'est développée. Par exemple, une application au domaine bancaire et financier d'une certaine culture industrielle, fondée sur la pratique de maîtrise des processus, etc., pourrait être source de progrès majeurs pour toutes les parties, comme cela a pu par exemple être le cas dans le secteur hospitalier après les accidents majeurs de radiothérapie enregistrés au début du siècle.

URBANISATION AUTOUR DES SITES : SEULS LA FRANCE, LES PAYS-BAS ET LA BELGIQUE FLAMANDE TRAITENT LES CAS PROBLÉMATIQUES

Quelles sont les différentes applications de la directive Seveso ? Cédric Bourillet explique que les pratiques des états présentent un certain nombre de points communs. À l'exception de l'Allemagne, tous utilisent des approches probabilistes. En revanche, à la différence de la France, les états européens, dans leur grande majorité, appuient leurs démarches sur des échanges avec les industriels sans aucune concertation avec les collectivités et le public. De la même manière, la France est également la seule à déployer le dispositif des enquêtes publiques. Concernant le traitement de l'urbanisation existante, seuls la France, les Pays-Bas et la Belgique Flamande mettent en œuvre une démarche visant à traiter les cas problématiques. Par ailleurs, la France a placé les études de danger au cœur de son dispositif. Elle considère que doivent en découler les différentes politiques. Cela lui permet de déployer une approche transversale spécifique, reposant sur une « boucle de rétroaction entre urbanisation et plan d'urgence ». La France, ainsi, est le seul pays d'Europe à essayer d'intégrer à sa maîtrise de l'urbanisation sa capacité d'intervention dans le cadre des plans d'urgence.

PRISE EN COMPTE DES EFFETS IRRÉVERSIBLES ET DES EFFETS INDIRECTS « BRIS DE VITRES » : UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE

Une comparaison des politiques d'évaluation des risques a, par ailleurs, été proposée par Clément Lenoble. Ce dernier a travaillé sur le cas de dépôts de GPL et de liquides inflammables complexes. Il est apparu que la France apporte généralement des solutions plus nuancées que celles de ses partenaires européens (bien qu'elle soit plus exigeante en matière d'urbanisme) et que les évaluations des risques des différents pays sont relativement comparables. Un exercice d'inter-comparaison France/Pays-Bas sur un dépôt de liquide inflammable complexe a permis de montrer que des similitudes en terme de méthodes de maîtrise de l'urbanisation existante. Les Néerlandais pratiquent le délaissement, quand les Français optent pour le délaissement ou l'expropriation. En revanche, la France, à la différence des Pays-Bas, tient compte des effets irréversibles et des effets indirects « bris de vitres », en les assortissant de prescriptions et de recommandations. Globalement, la spécialité « française » est la prise en compte, dans les approches de maîtrise de l'urbanisation, des effets irréversibles et des effets indirects « bris de vitres ».

LE TRAITEMENT DES RISQUES NATURELS S'APPARENTE AU TRAITEMENT DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

Michel Lequentrec a de son côté exposé la gestion des risques naturels, dont le traitement s'apparente, selon lui, à la démarche en vigueur pour les risques industriels. Le problème doit être abordé par la vulnérabilité, avec une gestion commune des risques et des politiques de développement. Dans les faits malheureusement, n'est traitée, en matière de risque naturel, que la récurrence. Ainsi, les risques afférents aux nouveaux territoires urbanisés ne sont jamais étudiés avant qu'une catastrophe s'y produise.

L'APPROCHE INTÉGRÉE D'UN TERRITOIRE MULTIRISQUE

Roméo Gagazzo et Grégory Galvez ont présenté l'approche intégrée à l'œuvre dans l'agglomération de Dunkerque. C'est un territoire

multirisque confronté à des risques technologiques, puisqu'il accueille 14 sites classés Seveso. Le nombre de ces derniers devrait bientôt passer à 15, un terminal méthanier étant en cours de construction. Cette agglomération accueille, à Gravelines, la centrale nucléaire la plus importante d'Europe et c'est aussi un lieu de transports de matières dangereuses par rail, route, eau et canalisation. Elle est également confrontée à des risques naturels (submersions marines). Les récentes contraintes sont à l'origine du déploiement, par la Communauté Urbaine, d'une gestion intégrée des risques. Ainsi, le Programme d'Action et de Prévention des Inondations (Papi) permettra d'adopter une démarche intégrée du risque d'inondation, adressant notamment la sensibilisation, l'aménagement, l'urbanisme, l'amélioration de la connaissance du risque, l'amélioration du suivi de l'entretien des ouvrages de protection. Avec les PPRT, nous réfléchissons également à la mise en place d'un guichet unique de l'habitat.

QUESTION

Je représente la SISP La Rochelle, exploitante d'un dépôt de liquide inflammable. À vous écouter, j'ai eu le sentiment que les populations de l'agglomération de Dunkerque avaient un niveau d'acceptation du risque beaucoup plus élevé que celui des Rochelais, pourtant exposés à des risques bien moindres. Quelles en sont les raisons ?

→ RÉPONSE DE ROMÉO RAGAZZO

Depuis plus de 20 ans premièrement, des réunions de concertation sont déployées sur notre territoire, ce qui a permis d'instaurer des rapports de confiance. Deuxièmement, les personnes qui résident à proximité d'une centrale nucléaire finissent par en oublier la dangerosité. Troisièmement, la CLI joue, sur le territoire, pleinement son rôle. Néanmoins, la confiance n'est pas un acquis. Aussi doit-elle être cultivée, à travers l'instauration de la transparence.

La suite des questions et réactions : **p.17**

ATELIER N°3

QUELLE ARTICULATION ENTRE LA VILLE ET LE RISQUE TECHNOLOGIQUE ?

ATELIER N°3

Construire la prévention par la concertation.

Quel rôle pour les habitants ?

Quels dispositifs mettre en place ?

Animateur de l'atelier :

Stéphan CASTEL, politologue, Centre d'Études en Sciences Sociales Appliquées (Cessa)

LES PARTICIPANTS

Anne AUFFRET

a été élue Maire de Donges en 2008. Cette commune, située sur l'estuaire de la Loire, est soumise aux risques technologiques en raison de l'implantation de 3 entreprises classées Seveso (la raffinerie Total, Antargaz et SFDM). Depuis 2002, un périmètre Seveso y a été imposé et a eu pour conséquence le gel de l'urbanisation qui concerne une grande partie du centre-ville et tous les établissements recevant du public (ERP). A noter également qu'une ligne TGV traverse le site de la raffinerie. Il a fallu attendre le 12 janvier 2010 pour que le PPRT soit prescrit. L'étude devait durer jusqu'en juillet 2011. Or, elle a été prolongée de 18 mois supplémentaires. Les riverains vivent très mal cette situation et craignent de devoir réaliser des travaux de sécurisation de leur habitat. Ils refusent de payer pour se protéger de dangers dont ils ne sont pas responsables. Les élus municipaux et communautaires de même que ceux du département considèrent que c'est à l'État et aux industriels qu'incombe la prise en charge de l'indemnisation.

Danièle BAZIN

Formatrice « Risques Majeurs » depuis 1992 et Vice-présidente de l'Institut Français des Formateurs Risques Majeurs et protection de l'Environnement (IFFO-RME), Danièle Bazin a pu mesurer par la pratique, la nécessité de diffuser largement la culture du risque majeur dans le cadre de l'information préventive des populations. Des difficultés existent, elles sont dues, par exemple, à la diversité des personnes concernées ainsi qu'au déni d'être peut-être un jour confronté à un événement majeur. Par ses fonctions de commissaire-enquêteur, Danièle Bazin a pu également apprécier l'enjeu que représentent l'information et la concertation dans le cadre des enquêtes publiques qu'elle a suivies depuis près de dix ans dans le département de la Somme.

Gérard BERNE

est responsable du pôle Développement de la gouvernance, au sein du service Développement durable, Grenelle et partenariats de la Dreal Rhône-Alpes. Il s'attache à développer l'information et la concertation, promouvoir un mode de gouvernance partenarial par l'animation d'instances (telles que les SPPPI, les CLIC...), par l'accompagnement des services de la DREAL, etc. Auparavant, Gérard Berne a essentiellement travaillé au sein des ex-Drire, en tant qu'inspecteur des installations classées. Plus particulièrement, il a eu en charge des territoires comportant plusieurs installations Seveso seuil haut. Depuis une dizaine d'années, il s'intéresse aux démarches de concertation en matière de risques industriels majeurs ; il assure à ce titre la fonction de secrétaire du SPPPI lyonnais.

Frédérique BRIQUET

Responsable du Pôle gouvernance Dreal Rhône-Alpes, Secrétaire Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles et des Risques dans l'Agglomération Lyonnaise (Spiral). Est en charge de la direction opérationnelle au sein de laquelle sont conduites les différentes étapes de l'intervention de l'établissement qui consiste, en amont des projets d'aménagement des collectivités, à acquérir, requalifier (travaux de démolition et de traitement de pollution), gérer puis vendre aux collectivités le foncier dont elles ont besoin pour réaliser leurs projets.

Stephan CASTEL

travaille, avec le Centre d'Études en Sciences Sociales Appliquées (Cessa), dans le cadre de programmes de recherche et à l'assistance aux acteurs sur les questions de concertation, de dispositifs participatifs en particulier dans la gestion des risques (technologiques, naturels, sanitaires). Il travaille actuellement sur la construction et la mise en circulation de l'information dans le domaine du risque, il anime des formations sur risques et concertation et participe à l'élaboration et à la mise en place de dispositifs participatifs locaux.

Jacques GEOFFROY

Habitant la commune de Feyzin depuis 1962, Jacques GEOFFROY a été témoin le 4 janvier 1966, de l'explosion à la raffinerie ELF, responsable de la mort de 18 personnes. Conseiller municipal le temps d'un mandat, impliqué dans la vie associative depuis toujours, Jacques Geoffroy est **membre titulaire représentant les riverains du CLIC du Rhône**, membre titulaire représentant des riverains à l'élaboration du PPRT de la « Vallée de la chimie » et représentant des riverains de la « Conférence riveraine de Feyzin ». Il s'agit d'une instance de dialogue entre deux entreprises Seveso, les riverains et la collectivité, créée à l'initiative du Maire et du Directeur de la raffinerie Total en 2007.



PRÉSENTATION DE LA RESTITUTION DES DISCUSSIONS

par **Anne AUFFRET**



UNE CONCERTATION IMPOSÉE PAR LA RÉGLEMENTATION

Stéphan CASTEL a rappelé que la loi Bachelot a permis à de nouveaux acteurs (collectivités locales, riverains) d'être impliqués dans la gestion des risques, jusqu'alors réservée à des acteurs plus aguerris (État, industriels). Le développement de la concertation dans ce domaine a ainsi été rendu possible par le réglementaire, alors que d'autres domaines comme l'aménagement du territoire ont vu naître une concertation poussée par les mobilisations associatives. Cela pose la question du rôle de la concertation : s'agit-il d'appliquer la loi ou de limiter et traiter les conflits ? S'agit-il de multiplier les points de vue pour identifier d'autres solutions ? Par extension, ces questions renvoient aux moyens accordés à la concertation et aux méthodes utilisées pour la faire émerger.

LA CONFÉRENCE RIVERAINE DE FEYZIN : UNE STRUCTURE PÉRENNE

Jacques GEOFFROY a expliqué le fonctionnement de la Conférence Riveraine de Feyzin. Cette structure, instituée par la municipalité, réunit des représentants de la municipalité, des industriels et des riverains. Elle est régie par une charte et dispose de 50 000 euros (accordé par les industriels, l'État, le Conseil régional et la municipalité) lui permettant de faire intervenir des experts et de salarier un permanent. En cas de désaccord, un système de vote est prévu. Le système de votes est organisé par collège (municipalité, riverains, industriel), chacun d'entre eux disposant d'un tiers des voix de l'instance. Le travail opéré au sein de cette conférence a renforcé la prise de conscience du danger à vivre à proximité d'une installation comme une raffinerie et les connaissances des riverains.

LES INSTANCES DE CONCERTATION RÉGLEMENTAIRES (POA ET CLIC) S'APPARENTENT À DES CHAMBRES D'ENREGISTREMENT

Anne AUFFRET explique que la municipalité de Donges et Total se sont inspirées de cette Conférence pour créer le Dialogue Riverain sur le risque technologique. Cette structure est néanmoins difficile à faire fonctionner, étant donné que nous n'avons pas la même culture de concertation que Feyzin. Nous observons à cet égard une méfiance des habitants vis-à-vis de l'industriel et des services de l'État instruisant le dossier PPRT. Pour impliquer les populations, nous avons d'abord encouragé les riverains à se constituer en association et nous avons mis en place le Dialogue Riverain déjà

évoqué. Je tiens également à dire que pour les élus et la population, les instances de concertation réglementaires (POA et CLIC) s'apparentent davantage à des chambres d'enregistrement. Si tout le monde peut s'y exprimer, la taille des structures et l'envoi tardif des documents empêchent le développement d'une réelle réflexion. Les réunions publiques ne font pas nécessairement avancer les choses, certains n'osant pas s'exprimer quand d'autres monopolisent la parole. Nous constatons à l'inverse que les réunions moins officielles sont souvent plus productives.

LES SPPPI, DES INSTANCES DE CONCERTATION PLUS INFORMELLES

Un riverain a de son côté demandé s'il existait, outre le CLIC et les POA, d'autres instances de concertation où l'on pouvait discuter plus librement du risque technologique. En réponse, **Gérard BERNE** a mis en avant d'autres instances moins formelles comme les SPPPI, où sont généralement discutés des sujets moins réglementaires. Bien que régies par un décret de 2008, ces instances facultatives peuvent être créées à l'initiative des acteurs locaux pour être ensuite administrées par un fonctionnaire d'État. La France compte aujourd'hui une quinzaine de SPPPI, dont les sujets et méthodes de travail sont librement déterminées en local. Concernant le lien entre chaque acteur, il est vrai qu'il existe une appréhension des habitants par rapport aux experts de l'industrie et de l'administration. Il faut travailler sur ces appréhensions notamment en aménagement les règlements des futures Commissions de suivi de sites. Des préconisations pourraient porter notamment sur la transmission préalable des informations, la mise à disposition d'experts auprès des populations, etc.

LA RÉFORME DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Danièle BAZIN a de son côté traité des questions de formation et d'enquête publique. Dans son rôle de commissaire enquêteur, Madame Bazin est quelque peu déçue que peu de personnes se présentent à ses permanences, même si la récente réforme de l'enquête publique devrait davantage tenir compte du public. Une réforme de l'enquête publique a en effet été opérée au 1^{er} juin pour prendre davantage en compte l'information du public. Le commissaire enquêteur a désormais des droits et des devoirs pour mobiliser les populations, suspendre temporairement une

enquête publique qui patine, demander des compléments d'information auprès du tribunal administratif, etc. Il convient d'ailleurs de noter que les réunions publiques sont aujourd'hui des « réunions d'information et d'échanges », ce qui n'est absolument pas neutre pour les citoyens désireux de s'impliquer. Ces derniers disposent notamment d'un poids plus important qu'auparavant. Du côté des élus, les maires sont incités à faire une promotion positive de ces réunions pour donner envie aux habitants d'y participer.

LE RÔLE D'UN EPF DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PPRT

Frédérique BRIQUET a expliqué quel peut être le rôle d'un Établissement public foncier (EPF) dans le cadre des PPRT. Donnant comme exemple l'expérience du PPRT de Mazingarbe, elle a montré comment un EPF accompagne les collectivités dans la mise en œuvre des mesures foncières. L'EPF du Nord-Pas-de-Calais travaille également sur la requalification des friches industrielles de la région, en aidant notamment les collectivités à valoriser les fonciers acquis.



Réaction

Président de l'association des riverains de Bourges, je constate qu'il est très difficile d'accéder aux documents PPRT. Il serait à cet égard souhaitable d'instaurer une règle commune pour toutes les zones concernées. Il convient aussi de travailler sur le soutien, par l'expertise, des riverains. En effet, ces derniers sont souvent techniquement démunis face aux services de l'État. La question de la communication est primordiale. Il ne s'agit pas simplement d'informer les riverains pour qu'ils ne puissent prétexter ne pas être au courant, mais d'organiser un échange pour que les citoyens participent à la prise de décision.



La suite des questions et réactions : **p.17**

TABLE-RONDE

LE RISQUE DANS LA VILLE : UNE QUESTION DE GOUVERNANCE

TABLE-RONDE

Illustration à travers l'élaboration des PPRT

Débat animé par :

Stéphan CASTEL, Politologue, Centre d'Études en Sciences Sociales Appliquées (Cessa)

LES PARTICIPANTS

Yves BLEIN

est Député-Maire de Feyzin. C'est dire s'il connaît bien la situation des communes dites « Seveso ». Feyzin est, en effet, située au cœur de la « Vallée de la chimie », au sud de Lyon et accueille 3 installations AS dont une raffinerie Total. Depuis 2008, Yves Blein est également Président de l'Association des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris), laquelle réunit les Communes et Intercommunalités accueillant sur leurs territoires des activités industrielles à risques ou des canalisations de transport de matières dangereuses.

Elle est née en 1990 de la volonté d'établir une solidarité intercommunale face aux risques technologiques majeurs et d'intervenir en vue de la défense des intérêts des communes. Aujourd'hui, elle représente les collectivités locales dans toutes les instances et groupes de travail visant à traduire la loi en applications concrètes. Amaris est soutenue par le ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie.

Nicolas FOURNIER

Depuis plus de 10 ans il anime un groupe local de la fédération Les Amis de la Terre France. Ce groupe a été constitué à Dunkerque au début des années 1970, époque au cours de laquelle ce territoire s'industrialisait avec la réalisation du port industriel à l'ouest de Dunkerque (raffinerie Total, appointements pétroliers des Flandres, projet de centrale nucléaire à Gravelines, etc.). L'association locale des Amis de la Terre est rattachée à la fédération locale Adelfa elle-même rattachée à la FNE via Nord Nature.

Nicolas Fournier s'investit dans de nombreuses structures de concertation locales ou départementales et associations : SPPPI côte d'Opale, CLI du CNPE de Gravelines, Coderst du Nord, association de surveillance de la qualité de l'air, Maison de l'environnement de Dunkerque. Pour résumer, Nicolas Fournier est un militant ayant acquis une expertise « profane » qu'il met au service de la société civile.

Jean-François LECHAUDEL

Il coordonne les aspects « risques technologiques » au niveau du groupe Total, à la Direction Sécurité Industrielle de Total SA. Auparavant, cet ingénieur généraliste, avec une spécialisation en génie chimique, a dirigé, au sein de l'Inéris, une équipe chargée de mener des analyses de risques et d'accidents, avant d'assurer des responsabilités, dans plusieurs Dirire/Dreal, dans les domaines du développement industriel et de la maîtrise des risques industriels.

Sébastien MOLET

est inspecteur des installations classées spécialisé dans le domaine du risque accidentel. Il est responsable du pôle « Risques Technologiques » de la Dreal Bretagne, en charge des établissements Seveso et des PPRT pour la Région mais également des autres installations industrielles à risques : canalisations de transport et de distribution du Gaz et équipements sous pression. La Dreal a en charge le portage des politiques du ministère en charge de l'Écologie, de l'Aménagement du territoire et du Logement au niveau régional. Elle décline notamment la politique de prévention des risques et pilote l'élaboration des PPRT.

Il a été précédemment responsable de subdivision à la Dirire Picardie en charge des industries agroalimentaires, papeteries, entrepôts, silos et chargé de mission risques accidentels en Dirire Aquitaine, pour le suivi des établissements Seveso du secteur de la chimie et des liquides inflammables, en charge du suivi notamment des dépôts de la presqu'île d'Ambès et des industries de la plateforme de Lacq-Mourenx.

STÉPHAN CASTEL



Commençons par une petite démonstration pratique. Le cube que je viens de poser sur la table des intervenants présente plusieurs faces marquées chacune par une lettre différente. En fonction de sa position, chaque intervenant fait face à l'une de ces lettres. C'est ainsi qu'il faut considérer le risque : un objet à multiples facettes, complexe, dont personne ne possède l'entière vérité, chacun le voyant depuis sa propre position. C'est donc un sujet dont le traitement nécessite la réunion de plusieurs acteurs qui doivent accepter l'existence de différents points de vue. Considérer le risque comme un objet constitué d'un ensemble de représentations, c'est ouvrir sa définition à l'ensemble des acteurs de sa gestion. Au cours de ce débat, il faudra également bien garder en tête plusieurs choses. Premièrement, le risque suscite des émotions légitimes mais difficilement gérables en termes de gouvernance. Deuxièmement, ce n'est pas parce que les gestionnaires ont décidé que le moment était venu de s'occuper du risque que ce dernier figure à l'agenda de chacun. Quel rôle suis-je prêt à tenir ? Quel doit être celui des autres parties prenantes ? Comment faudrait-il gouverner les risques ? Donnons la parole au Maire, au représentant de l'État, à l'industriel et enfin au riverain.

YVES BLEIN



En préparant mon intervention, je me suis interrogé sur le sens même du terme de gouvernance. Je me suis alors souvenu de cet adage : « gouverner c'est choisir ». En ce qui concerne les risques majeurs, je considère que choisir revient d'abord à faire le choix d'une société dont on parie sur l'intelligence plutôt que sur l'ignorance. Les habitants d'une commune concernée par le risque technologique doivent avoir les moyens de comprendre les enjeux de ce sujet complexe. Cette complexité implique que les personnes concernées consacrent un temps non négligeable pour comprendre ce qui est en jeu. Il convient en outre d'accepter que les arbitrages s'effectuent à des niveaux différents (État, industriels, collectivités locales). Les différentes structures de concertation (CLIC, POA) ont été recensées au cours de la journée. Pour ma part, je considère que l'État déconcentré demeure trop éloigné des habitants pour pouvoir utilement animer un débat qui ne concerne souvent qu'un nombre restreint de personnes. Je préfère d'ailleurs l'expression « animation du dialogue » au terme de gouvernance, qui est trop général pour être véritablement utile. Pour avoir vu fonctionner les CLIC en tant qu'élu local, je considère que la faible représentation des habitants par rapport aux autorités ne permet aucunement d'établir un diagnostic partagé à défaut de s'accorder sur les solutions à adopter. Mon expérience m'a en outre montré que les éléments les plus structurants en termes de gouvernance étaient les arbitrages réalisés sur les études de dangers. Ces arbitrages sont souvent le pré carré des ingénieurs (ceux des industriels et ceux de la Dreal), pour qui les profanes (élus et citoyens) n'ont pas leur place dans ce débat. Ces derniers ne sont souvent consultés que pour discuter des conséquences de décisions prises en amont. Il serait au contraire souhaitable d'associer les riverains aux études de dangers et aux arbitrages pour qu'ils puissent estimer l'impact sur leur quotidien. Nous pourrions imaginer un mode d'association à la décision sur les études de dangers qui soit adapté aux riverains résidant dans les zones à risques. Enfin, nous devons penser à ce qui se passe dans la tête d'un préfet qui signe un arrêté de prescription d'un PPRT. Cet arrêté peut en effet engager la responsabilité pénale de l'intéressé en cas d'accident. Or cela n'est pas normal, car cela empêche l'autorité qui a le dernier mot de juger sur le seul bien-fondé de la situation.

SÉBASTIEN MOLET



Les services de l'État ont d'abord pour principale préoccupation d'appliquer la réglementation existante de manière homogène sur l'ensemble du territoire. Il est de notre responsabilité d'appliquer les textes votés par le législateur et de faire remonter les difficultés d'application auxquelles nous pouvons être confrontés. Nous devons en outre faire preuve de transparence pour pouvoir expliquer correctement notre travail. La plupart des commentaires que j'ai entendus au cours de cette journée nous sont quotidiennement remontés depuis que l'on a amorcé les PPRT. La difficulté technique du sujet amène souvent les populations à se poser un certain nombre de questions sur les conclusions des études de dangers. A cet égard, il faut se demander à partir de quand les populations doivent être informées du travail mené par l'administration. Si les PPRT les plus complexes entrent aujourd'hui dans le débat, c'est parce qu'un important travail de réduction du risque à la source a été opéré par la loi de 2003. Nous disposons en outre d'une connaissance profonde sur le risque, même si celle-ci n'est naturellement pas parfaite. Il est par ailleurs intéressant d'observer l'évolution de l'approche du risque industriel en examinant la différence entre les portés à connaissance des années quatre-vingt-dix et ce que l'on observe désormais sur le terrain. Nous sommes passés d'un système où l'on essayait de répondre aux obligations réglementaires à un système où l'on essaye de comprendre et d'expliquer la nature du risque. Chacun doit prendre conscience de cette évolution qui n'est en rien négligeable. Quoi qu'il en soit, nous n'avancerons sereinement que si chacun comprend le rôle qui lui est attribué par la réglementation. L'application des textes explique que certaines personnes prennent telle ou telle posture. Si les adaptations locales ne sont pas prohibées, chacun doit comprendre que les marges de manœuvre ne sont pas si larges. Nous sommes par ailleurs obligés d'affronter les mécontentements pour pouvoir avancer et se rendre compte que la loi de 2003 a généré de nombreux progrès, en faisant en sorte que le citoyen ait une meilleure connaissance de son environnement.

JEAN-FRANÇOIS LECHAUDEL



Total comptabilise 700 sites de production à travers le monde, dont 400 sites Seveso ou équivalents. En France, notre groupe compte une cinquantaine de sites dont 47 font l'objet d'un PPRT. Au-delà des structures de concertation existantes (CLIC, CSS), Total essaye de développer la concertation avec les riverains comme à Feyzin ou Gonfreville-l'Orcher. Les sujets qui sont débattus au sein de ses structures diffèrent en fonction des territoires concernés. En Haute-Normandie, nous avons par exemple mis l'accent sur l'intégration des jeunes dans notre groupe ou chez nos sous-traitants. Les élus locaux demeurent en tout état de cause les acteurs incontournables en matière de concertation. C'est la raison pour laquelle nos sites sont incités à développer des initiatives locales plus ou moins structurées pour développer un dialogue sur nos activités. En termes de gouvernance, je distinguerais deux aspects. D'une part, la maîtrise des risques des sites en eux-mêmes est sous la pleine et entière responsabilité des directeurs de site, qui sont d'ailleurs à l'écoute des améliorations pouvant être proposées par nos salariés, nos sous-traitants ou des experts indépendants. D'autre part, des opérations de concertation peuvent être menées pour entendre encore d'autres points de vue et définir des plans d'actions d'amélioration des sites. Au niveau du territoire, il importe d'avoir une approche intégrée et à long terme du risque pour que les industriels sachent sous quelles contraintes ils pourront développer leur activité. Nous avons évoqué ce matin les difficultés qu'impliquaient pour les riverains certains travaux découlant des règlements PPRT. C'est pour cette raison que nous militons pour que des intervenants de type Anah puissent être mobilisés sur ce genre d'opérations. À cet égard, je rappelle que nous finançons avec EDF-GDF un fonds de 85 millions d'euros mis à disposition de l'Anah pour la résorption de la précarité énergétique. Aux élus de regarder sur les territoires ce qui peut être fait pour les riverains.

NICOLAS FOURNIER



En tant que président de la section dunkerquoise des Amis de la Terre et secrétaire de l'Assemblée de défense de l'environnement du littoral Flandres-Artois, j'aurais préféré que ce colloque s'intitule « *Quelle place pour le risque technologique dans la cité du XXI^e siècle ?* ».

Si les maisons font la ville, ce sont les Hommes qui font la cité.

La gouvernance citoyenne sera d'ailleurs au cœur de mon intervention.

Commençons par examiner comment s'élabore un PPRT du point de vue associatif.

La rédaction du PPRT commence par une étude de dangers dont le contenu est laissé dans les seules mains des services de l'État et des industriels, hors de tout contrôle indépendant. Cela est d'autant plus regrettable que ces études contiennent des incertitudes et que nous avons souvent l'impression que les zones de danger semblent définies en fonction des enjeux. Bien souvent, en effet, le trait passe juste à côté d'un enjeu important...

Le PPRT est ensuite discuté par les CLIC dont nous critiquons le fonctionnement. L'avis des associations, souvent différent de ceux des autres collègues (État, collectivités locales, syndicats et industriels), n'est généralement pas annexé à l'avis général de la structure, considérée comme une POA. Cette déperdition de nos positions reflète un manque certain de pluralisme.

Après le passage devant le CLIC intervient la phase d'enquête publique.

Sur ce point, nous estimons que les dossiers d'enquête publique pour les PPRT sont trop légers et malgré tout difficiles à comprendre pour les non-initiés. Nous déplorons en outre que les remarques des associations ne soient pas prises en compte par le commissaire enquêteur.

Le PPRT passe enfin devant le Coderst, où les services de l'État sont encore majoritaires. Au final, le préfet décide sans nécessairement entendre les remarques des associatifs.

Au regard de ces différentes remarques, je considère que la concertation sur le risque industriel pourrait être calquée sur celle existant pour le risque nucléaire. Les associatifs peuvent généralement participer à des groupes de travail et à des inspections sur site avec des agents de l'Autorité de sûreté nucléaire, ce qui n'est pas le cas pour l'industrie traditionnelle.

Je rappelle enfin que de nombreux riverains subissent une double peine en étant à la fois confrontés au risque industriel et au financement partiel des travaux de leur habitation. Nous déplorons, par ailleurs, que l'industriel n'adopte que des mesures économiquement acceptables.

En conclusion, je dirais que la transparence n'implique pas nécessairement la confiance. Plus je connais les risques sur lesquels je travaille, plus j'ai des raisons de m'inquiéter. Les associatifs doivent néanmoins continuer d'assurer une vigilance citoyenne en étant davantage associés aux PPRT et aux processus de réduction des risques.

RÉACTIONS, TÉMOIGNAGES, QUESTIONS-RÉPONSES



QUESTION

Comment peut-on inscrire un projet urbain dans le long terme alors que les études de dangers sont régulièrement révisées et que les PPRT peuvent être modifiés ?

→ RÉPONSE

Un PPRT ne peut être modifié excepté si l'entreprise concernée s'arrête et que le plan n'a plus de raisons d'être. C'est pour cette raison que l'implantation de nouvelles activités est problématique. La loi est bien une photographie, alors que c'est un film qu'il faudrait élaborer pour tenir compte du développement de l'exploitant.

QUESTION

En France, les arrêtés préfectoraux d'autorisation, les PPRT et les plans d'urgence se basent sur des études de dangers. Quel est, en la matière, le chemin suivi par les autres pays européens ?

→ RÉPONSE

Le plus souvent, les pompiers, au sein de ces pays, définissent leur propre doctrine, laquelle peut différer de celles de l'État et des industriels. Leurs homologues français font la même chose, en fonction de leurs retours d'expériences, si aucune étude de dangers n'est disponible.

QUESTIONS

Les pays européens disposent-ils de PPI ou de Plans Communaux de Sauvegarde ? Quelles sont leurs approches de la communication en matière de sécurité ?

→ RÉPONSES

Les PPI, Plans d'Urgence Externe dans le langage de l'Union Européenne, revêtent, du fait de la directive Seveso, un caractère obligatoire en Europe. En la matière toutefois, le monde industriel évolue et des sites sont classés Seveso chaque jour. Aussi la définition des plans d'urgence les concernant est-elle toujours un peu en décalage. De surcroît, la réalisation des PPI prend du temps. À ce titre, la France a été, par le passé, en contentieux avec l'Union Européenne. Elle s'était mise à jour de ses obligations il y a deux ans mais 90 nouveaux sites classés Seveso ont dans le même temps ont été créés, ce qui l'a de nouveau placée dans une situation de retard. Enfin, le PCS est une spécificité française. Les élus, en la matière, affichent un certain retard, la dynamique afférente étant en cours de construction.

Réaction

Je représente une société industrielle toulousaine. Suite au déploiement du PPRT de stockage Esso de Toulouse, approuvé en janvier 2010, il nous a fallu arrêter nos installations sans percevoir la moindre indemnisation et mettre en œuvre un PSE. Il est regrettable que l'État n'assure aucun suivi des PPRT. Il serait utile de déployer une structure dédiée à la gestion complète des dossiers PPRT, que les préfetures ne savent pas prendre en charge.

”

Réaction

Je suis AMO du Grand Lyon pour la mise en place des PPRT. Les PPRT ont permis d'associer les collectivités aux études de dangers initialement menées en binôme par l'État et les industriels. Or si les grandes collectivités et agglomérations peuvent aisément financer une AMO pour porter un regard critique sur les expertises réalisées au regard de la définition des aléas, il n'en va pas de même pour les collectivités de taille plus modeste. Je souhaiterais donc savoir si l'État joue vraiment un rôle différent d'une collectivité à une autre.

“

Réaction

Avant de résider à La Rochelle, j'habitais à Athis-Mons, en bordure de l'aéroport d'Orly. Six à huit citernes d'hydrocarbures y étaient présentes. Initialement de ce fait, un périmètre de 700 mètres « classés » en zone Seveso était défini. Il y a trois ans, il avait été ramené à 200 mètres. Ce type de situation ne favorise pas le développement de relations de confiance entre les populations et les industriels.

Réaction

Le fait que les industries risquées soient sources d'emplois ne saurait justifier que l'on se passe d'une concertation auprès de l'ensemble des populations locales.

”

Réaction

La France n'est-elle pas frappée par le mythe de la domination de la nature par la technique ? Ce principe de précaution ne bride-t-il pas nos raisonnements ? C'est par absence de transparence sur les risques que La Rochelle est aujourd'hui sous les feux de l'actualité. Alors que la transparence est totalement absente, les élus et les industriels ne nourrissent aucun doute sur la sécurité des différentes installations. Par magie de surcroît, le risque afférent, dans le PPRT qui se profile, est circonscrit au périmètre des propriétés des industriels.

”

ÉCHANGES

RÉACTIONS, TÉMOIGNAGES, QUESTIONS-RÉPONSES



QUESTION

Si des personnes résidant à proximité des installations à risques minimisent les dangers d'un tel voisinage, n'est pas le fruit du lobbying des industriels ?

→ RÉPONSE DE ROMÉO RAGAZZO

La présence d'une entreprise nucléaire apporte à son territoire d'implantation un certain nombre de richesses, ce qui contribue probablement en partie à l'atténuation des peurs. Notre territoire accueille une Commission Locale d'Information, une Commission Sécurité des Populations et une Commission Technique. Les associations et les populations y sont représentées, ce qui contraint l'exploitant nucléaire à faire preuve de dialogue et de transparence.

QUESTION

Quid des Territoires à Risque Important ?

→ RÉPONSE

Cette notion, qui sera effective en 2013, renvoie aux territoires exposés à des risques d'inondation de faible hauteur et accueillant une population importante. En 2015, ces derniers devront définir des plans d'action.

QUESTION

Je suis maître de conférences en droit public à Paris XIII. Je conduis un projet de recherche sur la résilience collective. Il me semble indispensable d'aborder le risque technologique par le truchement d'un regard croisé et de rappeler que la loi Barnier de 1995 a mis en place le PPRN, qui a initié le PPRT. Les juristes s'étant penchés sur la loi Bachelot de 2003

se félicitaient de l'harmonisation du dispositif de prévention des risques en France. Mais l'impression générale est que cela donne l'impression que les autres installations industrielles sont moins contrôlées. Faudra-t-il que des sites non Seveso soient frappés par une catastrophe industrielle pour que les PPRT les concernent ? Enfin, les juristes assimilent le droit de l'environnement au « droit du contre les catastrophes », qui permet de répondre aux attentes d'une population.

→ RÉPONSE DE CÉDRIC BOURILLET

Je ne suis pas opposé à l'élargissement du champ d'action du PPRT. En pratique, les sites classés Seveso Seuil Haut sont ceux au sein desquels un accident aurait les conséquences les plus importantes. Ils sont, à ce titre, les plus surveillés de France. L'extension du champ d'application du PPRT relève d'une question collective. En effet, il convient de concilier renforcement de la sécurité et accroissement des dépenses. Les industriels, au titre du PPRT, ont jusqu'à présent dépensé plus d'un milliard d'euros pour réduire les risques à la source. Les mesures foncières en découlant représentent plus de 2,2 milliards d'euros et les travaux affectant les habitations de 200 à 300 millions d'euros. L'extension du PPRT, de surcroît, exigerait la mobilisation de ressources humaines supplémentaires. Au regard des contraintes budgétaires qui pèsent actuellement sur les états, l'enjeu est de trouver un équilibre entre moyens financiers mobilisables et renforcement de la sécurité

“

Réaction

En ce qui concerne la sous-représentation des riverains dans les CLIC, je signale simplement que les fonctionnaires de l'État ne sont pas assez nombreux pour rencontrer tout le monde. L'État doit donc s'appuyer sur des relais qui soient les plus représentatifs possibles, qu'il s'agisse des élus ou des associatifs. Dans ce domaine, il convient de s'adapter aux particularités de chaque territoire.

Réaction

Président de l'association Attac 17, je constate que la problématique principale de la concertation est le rapport au savoir. Je m'interroge aussi sur la distinction entre les riverains et les autres citoyens d'une agglomération concernée par le risque industriel.

”

“

Réaction

Je suis président de la section Charente-Maritime d'Attac Selon moi, il est primordial que tous les acteurs participent à part égale à la discussion pour tenter de faire converger des intérêts naturellement contradictoires. Je ne puis néanmoins accepter d'entendre que le risque zéro n'existe pas, car cela revient à se concentrer sur le passé au détriment de l'avenir. Il y a sans doute des risques que nous devons savoir refuser en raison de leurs conséquences irréversibles pour les générations futures.

”

Réaction

Je souhaiterais rappeler comment est née la Coordination nationale des associations riveraines des sites Seveso. Les différentes associations qui la composent ont été confrontées à de nombreux problèmes qui leur ont fait prendre conscience de l'importance de se fédérer. Ces associations se sont donc réunies le 18 février à Donges et le 2 juin à Saint-Pierre-des-Corps pour voir comment elles pouvaient s'organiser. Les associations se sont d'abord entendues sur la nécessité de demander une réécriture de la loi Bachelot pour tenir compte des exigences des riverains, injustement ignorés par le texte actuel. Notre coordination est en outre gênée par le fait que les travaux imposés par la mise en place de PPRT doivent être partiellement financés par les riverains. À Donges, la plupart d'entre eux étaient présents avant l'industrie. Il est donc primordial de les entendre.

ÉCHANGES

RÉACTIONS, TÉMOIGNAGES, QUESTIONS-RÉPONSES



QUESTION

Y a-t-il alors des expériences de concertation en amont de l'installation d'un site nouveau ?

→ RÉPONSE

Les SPPPI disposent pour la plupart d'une commission dédiée aux nouveaux projets qui permet aux représentants des cinq collèges de discuter en amont de l'installation de nouveaux sites. En tout état de cause, les sujets discutés en SPPPI sont totalement libres. Si l'État assure l'administration de ces instances, ce sont bien les acteurs locaux qui en impulsent la dynamique.

”

Réaction

J'appartiens à l'association de riverains rochelais Respire. Je partage la position de Monsieur Blein sur la nécessité d'associer les riverains aux arbitrages relatifs aux études de dangers. Cette association est d'autant plus importante que les citoyens sont, à l'exception de ce qui se fait notamment à Feyzin, rarement invités à participer au dialogue sur les sites dangereux. Les riverains doivent également pouvoir être associés à l'élaboration des cahiers des charges des enquêtes pour que leurs hypothèses soient examinées. Enfin, ces derniers ont besoin d'un État impartial et qui ne soit pas soumis à des pressions diverses. Or le lien hiérarchique établi entre l'inspecteur Dreal et le Préfet génère un risque d'impartialité, puisqu'un inspecteur prenant une décision contraire aux attentes de l'État peut être professionnellement sanctionné par le Préfet. J'en veux pour preuve que les observations que notre association avait relevées sur l'étude de dangers ont été ignorées par la Dreal mais retenues par l'Inéris, qui est lui indépendant. Il serait ainsi souhaitable que les inspecteurs sécurité des sites Seveso n'aient pas de lien hiérarchique avec le décideur.

”

Réaction

Nous avons parlé d'idéal de gouvernance, mais j'évoquerais de mon côté une gouvernance pipée. Le poids des lobbies industriels dans la réglementation est encore trop présent. Je m'étonne en outre que l'on ait évoqué le poids de la responsabilité pénale sur les décisions des autorités, alors que les tribunaux ne condamnent que très rarement les industriels ou les élus en cas d'accident. Les citoyens se méfient naturellement de la gouvernance qui leur est proposée, de peur de servir de caution ou de faire-valoir.

“

Réaction

Les débats du jour montrent que les PPRT sont des sujets instruits de manière administrative. Or les compromis entre les intérêts des personnes à protéger et les intérêts des industries à protéger devraient faire l'objet d'un traitement politique, si possible à travers les différentes strates de responsabilité existantes (Assemblée nationale, collectivités locales, conseils municipaux, etc.).

”

Réaction

Élu de Notre-Dame-de-Gravenchon, j'ai remarqué que le débat sur la gouvernance avait rapidement tourné autour de la question de la responsabilité, car l'on cherche toujours un bouc-émissaire en cas d'accident. Je souligne en outre que les études de dangers, qui existaient avant les PPRT, sont passées d'une approche déterministe à une approche probabiliste. Ne pourrait-on pas dès lors parler « d'études de risques » pour atténuer l'effet de l'expression « études de dangers » sur le public ?

“

Réaction

En ce qui concerne la non-lisibilité des enquêtes publiques, pourquoi si peu de gens viennent s'en plaindre sur les registres des commissaires-enquêteurs ?

”

CLÔTURE

POUR SUIVRE LE TRAVAIL QUE NOUS AVONS LANCÉ AUJOURD'HUI, ENSEMBLE

Maryline SIMONE
adjointe au Maire de La Rochelle

Au nom du Maire de La Rochelle, je remercie chacun d'entre vous d'avoir participé à ce colloque organisé avec le concours d'Amaris, de la Communauté d'agglomération et de l'Université de La Rochelle.

Il est primordial que les différents acteurs représentés ce jour continuent de travailler ensemble pour assurer la sécurité des riverains des communes concernées par le risque industriel.

Nous vous donnons rendez-vous à Douai pour continuer à débattre de ces sujets.