

La maîtrise du risque industriel s'oppose-t-elle à la gestion urbaine ou en est-elle partie intégrante ?

**Protéger la vie
urbaine du risque
industriel par une
cohabitation raisonnée.**

par Michel Couëtoux
Maire de Pont de Claix

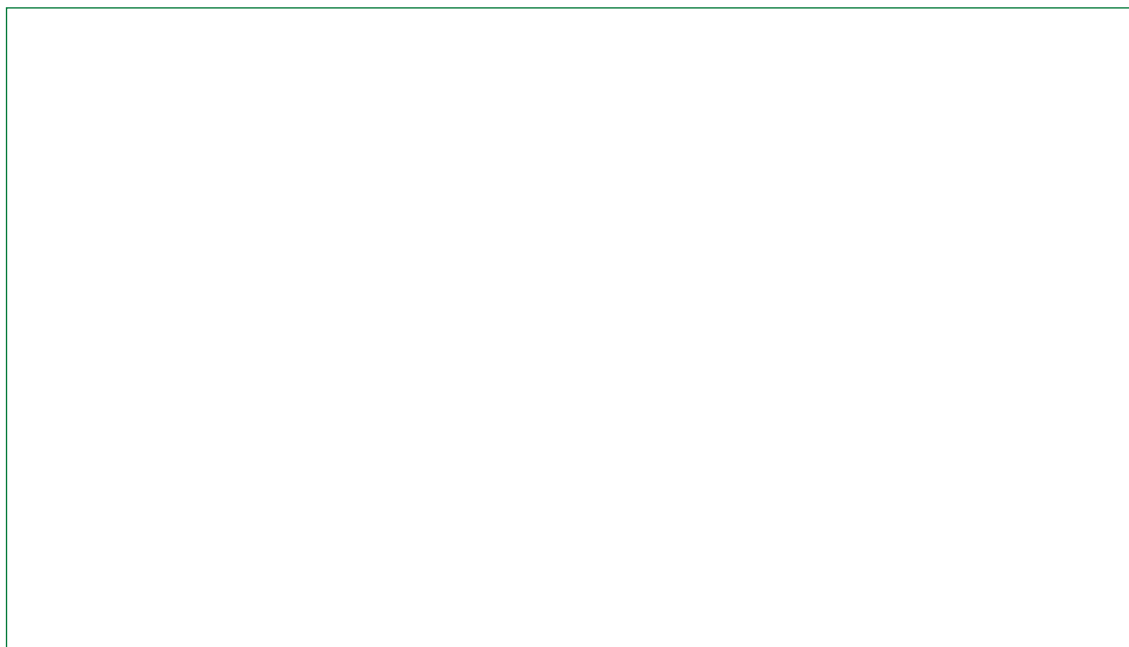
Ce titre annonce une conviction : on ne peut traiter en profondeur la question du risque industriel qu'en admettant qu'il est un aspect (parfois tout à fait essentiel) de la gestion de la ville. Autrement dit, vouloir opposer la maîtrise des « risques majeurs » aux contraintes et objectifs de l'urbanisme n'aboutit qu'à des impasses, et peut-être même à des absurdités. A l'appui de cette conviction, que je crois partagée par beaucoup de responsables locaux, je voudrais simplement apporter

Vouloir opposer la maîtrise des « risques majeurs » aux contraintes et objectifs de l'urbanisme n'aboutit qu'à des impasses, et peut-être même à des absurdités.

quelques observations tirées d'une expérience de plus de vingt années comme maire d'une petite ville de l'agglomération grenobloise (Le Pont de Claix), siège d'un important site chimique.

Cette ville compte aujourd'hui un peu moins de 12 000 habitants, après en avoir eu plus de 13 000 dans les années 75-80. C'est une commune récente puisqu'elle n'a été créée qu'en 1873, à l'initiative d'un papetier qui voulut une mairie sur le lieu où se développait son entreprise grâce aux disponibilités d'énergie hydraulique. A proximité de Grenoble, il put ainsi, comme tant d'autres à l'époque, administrer les affaires civiles de son personnel, construire une mai-

rie - bureau de poste - école, une église, des logements... Avec la première guerre mondiale, le bourg ainsi constitué voit s'implanter la société « Chlore liquide » (toujours les opportunités en énergie et eau) qui fabrique d'abord des gaz de guerre puis développe progressivement une plateforme d'industrie chimique (Progil, puis Rhône-Poulenc), grâce aux ressources de sel acheminées depuis la Drôme par saumoduc. Cette société occupe bientôt plus du quart de la superficie communale, pousse ses clôtures tout près de l'église, du cimetière, et du petit quartier de commerces et d'habitat du « centre » : elle crée à ses portes une cité ouvrière et quelques immeubles où logent notamment des techniciens d'astreinte. Ce qui n'empêchera



Ville de Pont de Claix

Pont de Claix dans les années 1990 : au premier plan, à gauche, l'école construite à la fin du siècle dernier, à l'arrière, les maisons d'un nouveau quartier, le cimetière, et l'usine chimique.

pas l'un de ses directeurs, dans les années 85, face aux nouvelles exigences qui imposent des zones de sécurité autour des ateliers dangereux, de prétendre que c'est la ville qui s'est imprudemment rapprochée de l'industrie, au mépris des précautions requises.

En fait, le développement urbain et le développement de l'emploi industriel ont marché de pair, ici comme en d'autres lieux, avec un dynamisme très fort entre 1955 et 1975 (la population triple, l'effectif salarié du site chimique quadruple). Un dynamisme qui ne se réduit pas, d'ailleurs, à une symbiose entre le site chimique et la ville puisqu'il s'inscrit dans celui d'un vaste bassin d'emplois et d'entreprises,

celui de l'agglomération grenobloise (1).

Comment se posait la question du risque industriel, en 1977, pour la municipalité nouvellement élue ? Sans qu'aucun incident grave ait depuis l'origine du site touché son environnement urbain, ses salariés avaient bien conscience de ses dangers potentiels, et la population de la ville également ; on savait la fréquence de certaines intoxications, les accidents du travail faisaient quelquefois des blessés et des morts ; mais la nature même des risques, leur prévention, leur probabilité, leur ampleur, tout cela restait exclu rigoureusement de l'information publique. Les interrogations des enseignants, des élus, des syndicalistes, se heurtaient à

un système impénétrable de secret industriel doublé de secret administratif observé par l'Inspection des établissements classés. Les problèmes du voisinage avec le site chimique se limitaient ainsi aux protestations contre les nuisances consécutives aux émissions et effluents.

La période 1982-1987, de la directive Seveso à la loi sur les « risques majeurs », a profondément bouleversé cette situation (qui devenait de plus en plus inquiétante et insupportable), notamment sur le plan de l'information, sur celui des responsabilités, et sur celui de l'urbanisme.

L'obligation d'informer sur les risques a instauré de nouveaux rapports entre les industriels, les élus locaux et les spécia-

listes de la Drire, qui ont du inventer des formes nouvelles de concertation et de diffusion d'informations ; nous avons ainsi, à Pont de Claix, mis au point les premières plaquettes pour le grand public, participant à une opération « Isère département pilote » qui tentait de formuler un ensemble de réflexions sur le sujet. Il me semble que les conséquences à long terme de cette obligation d'informer sont encore mal mesurées. Elle a, en fait, révélé aux industriels eux-mêmes les lacunes de leur propre information, les conduisant à élaborer une technologie des analyses de danger, des retours d'accident, des scénarii, des préventions d'effets d'amplification, etc., toutes approches ayant conduit aujourd'hui à une discipline technique et scientifique faisant largement appel à la notion de complexité. En même temps elle a, en quelque sorte, fait passer l'information dans le domaine civique, au moins dans le principe (le secret se défend puissamment !), brisant les frontières symboliques entre domaine industriel et domaine public. On peut aujourd'hui évoquer l'émergence, face aux risques industriels, d'une atti-

L'obligation d'informer sur les risques a instauré de nouveaux rapports entre les industriels, les élus locaux et les spécialistes de la Drire, qui ont du inventer des formes nouvelles de concertation et de diffusion d'informations.

tude de vigilance collective, de vigilance partagée entre partenaires aux rôles multiples (évidemment fondée sur l'exigence d'une information contrôlable), et qui constitue (ou qui devrait constituer !) sans doute, l'outil le plus efficace de la prévention des catastrophes.

Le tableau des responsabilités a changé, parce qu'il est lié à celui des pouvoirs et des savoirs. Avant Seveso, la responsabilité de l'industriel était seule engagée du fait du secret de fabrication et du silence sur les dangers encourus, les pouvoirs du maire en matière de sécurité s'arrêtant aux grilles de l'usine. Depuis les réglementations dites « Seveso », une sorte de droit sur le sol d'autrui se trouve octroyé à l'industriel par la prescription autour de ses installations de distances non constructibles, par la prescription de confinements obligatoires, le coût de ces mesures ne lui incombant nullement. En retour, l'usine s'est ouverte aux élus locaux, désormais informés des dangers. En cas de dommages du fait de l'usine, l'Etat et le Maire participent à la responsabilité dans la mesure où le premier

peut être accusé de n'avoir pas affiché les risques correctement, et le second de n'avoir pas respecté les prescriptions d'urbanisme Seveso. Un nouveau tableau des responsabilités, certes confus, établit ainsi leur partage au niveau de la prévention, de l'organisation des secours, de la gestion de l'espace, tableau dans lequel chacun des acteurs va jouer son rôle selon ses propres critères. On sait que la Drire s'est, ainsi, soudainement trouvée en charge de la sécurité des populations voisines des sites, et placée en position de tutelle vis-à-vis des élus locaux, en mesure de leur imposer des directives qu'ils pouvaient de leur côté juger incompatibles avec une gestion urbaine rationnelle.

D'un catalogue d'interdictions aveugles à une vision prospective de la ville

C'est, en effet, sur le plan de l'urbanisme que des difficultés concrètes ont rapidement surgi, comme l'illustre l'histoire de la démolition des « Tritons » à Pont de Claix. Ces trois tours de 15 étages, com-

prenant 135 logements identiques en copropriété, avaient été construites en 1962 (retour des européens d'Algérie) dans des conditions déplorables qui avaient abouti, 20 ans après, à leur transformation en un ghetto de familles en difficulté, pour la plupart locataires. Une réhabilitation apparaissant techniquement irréalisable, la commune a monté avec un office HLM une opération d'acquisition puis de démolition, combinée avec la construction d'une ZAC de conception moderne. Tout était prêt lorsque l'Etat s'avisait, en 1985, de bloquer la construction de la ZAC, la jugeant contraire aux textes Seveso. Ne pouvant revenir sur les autorisations données, il utilisait pour cela un refus arbitraire des prêts indispensables à l'opération. Ainsi, au nom de la protection contre les « risques majeurs », toute une population défavorisée se trouvait maintenue dans des conditions d'habitat désastreuses, à proximité de fabrications jugées dangereuses. Le scandale fut cependant évité, l'Etat acceptant de s'engager dans un compromis permettant une dédensification du projet de construction tout en respectant son équi-

libre financier, dans une négociation Etat - HLM - Commune. Un autre conflit a concerné, à l'époque, une autre Zac construite dans le quartier du « centre » très proche de l'usine, avec une nouvelle poste et des équipements sportifs.

Ces deux exemples, auxquels on pourrait ajouter plusieurs autres opérations, pourraient faire penser que l'urbanisation récente de la ville s'est faite « contre » les prescriptions Seveso et « malgré » les efforts de la Drire. C'est assez vrai, mais il n'est pas inutile de tenter de comprendre pourquoi il y a eu ces conflits, et aussi pourquoi, en définitive, la ville a pu faire aboutir ses projets.

Conflits inévitables dès lors que la directive Seveso se traduisait en France par un ensemble de règles préconisant des zones de protection autour des fabrications dangereuses, l'application de ces règles étant confiée à l'administration spécialisée dans le contrôle de sécurité des entreprises. Celle-

ci, rompue aux logiques de l'ordre interne des entreprises, se trouvait chargée d'appliquer des textes dont les objectifs étaient clairs (améliorer la

En les caricaturant à peine, on peut dire que ces dispositions (le système des zonages) visaient à créer des espaces non habités autour des usines, c'est-à-dire à supprimer la vie urbaine pour mieux la protéger (Gribouille se plongeant dans l'eau pour éviter la pluie).

sécurité des populations), mais dont les dispositions devenaient incohérentes au contact des réalités hors de l'usine. En les caricaturant à peine, on peut dire que ces dispositions (le système des zonages) visaient à créer des espaces non habités autour des usines, c'est-à-dire à supprimer la vie urbaine pour mieux la protéger (Gribouille se plongeant dans l'eau pour éviter la pluie). En outre, elles n'étaient assorties d'aucun moyen pour supprimer le bâti ancien, ce qui les limitait à interdire toute action nouvelle, donc toute modernisation, donc toute amélioration de la sécurité dans les quartiers concernés ainsi voués à toutes les dégradations. Elles ignoraient, en même temps, les problèmes de transports dangereux, de circulation et, plus généralement, l'ensemble de la complexité sociale.

Pourtant, dans la situation de Pont de Claix, si pénibles et ardues qu'ils aient pu parfois être ressentis, ces conflits ont,

en définitive, trouvé des issues plutôt positives (cela n'a pas toujours été le cas ailleurs, comme peut en témoigner l'ANCMRTM) (2). Après une phase d'affrontement conduisant au constat d'une impossibilité d'accord entre l'administration et la municipalité, des procédures d'arbitrage et de recherche de compromis ont pu se mettre en place entre les services de l'Etat et la commune, faisant intervenir une démarche de nature urbanistique. Par exemple : l'impossibilité économique, technique, sociale de la suppression du tissu urbain ancien étant constatée, les moyens de mieux réduire le risque à sa source ont été sérieusement explorés, d'où une révision des estimations des dommages prévisibles ; la notion de densité de population optimale en fonction de critères multiples (sécurité, qualité de vie, habitudes) a été examinée et traduite en termes d'habitat en prenant en compte l'évolution de la taille des ménages ; de même pour la notion de capacité d'accueil des équipements publics, qu'il aurait été absurde de figer sans tenir compte de l'évolution possible des besoins, etc. On est donc passé d'un catalogue d'interdictions aveugles à une conception prospective de la ville, de ses services, de son habitat, dans laquelle la

recherche de sécurité s'enracinait dans l'histoire, dans les réalités. Certains effets positifs méritent d'être soulignés. Ainsi, cette démarche a exercé une pression utile sur les constructeurs immobiliers (y compris pour le logement social) pour limiter la densité des programmes. D'autre part, les prescriptions de confinement des bâtiments, ramenées à des proportions raisonnables, ont contribué à favoriser l'isolation thermique et acoustique, donc le confort des usagers. Bref, l'urbanisation a pu continuer de viser à la cohérence du logement, des services, des équipements et des circulations au service des habitants en « prenant en compte » l'éventualité du risque industriel comme le disent justement les textes, ce risque lui-même devant être de mieux en mieux encadré. Il reste de sérieux points de désaccord, les difficultés persistent, mais la concertation mise en œuvre paraît valable.

Pour conclure, on peut estimer que les dérives des règlements Seveso ont eu pour origine une tentation pseudo-écologique de séparer l'industrie (dangereuse, mauvaise) et la ville, de rejeter les périls et pollutions de la production loin de la population. Alors, qu'au contraire, la cohabitation de l'industrie et de la ville (riche

d'une histoire millénaire) permet de penser le développement de l'une et de l'autre dans un esprit humaniste, ce qui est aujourd'hui un impératif pour la survie de la planète. La maîtrise, la domestication du risque technologique (non seulement pour le voisinage, mais pour l'environnement le plus lointain) est bien une obligation politique pressante. Et, a contrario, c'est bien dans le désordre politique qu'il faut chercher la source des catastrophes dites technologiques, qu'il s'agisse de Bhopal, de Tchernobyl, de Mexico ou... d'Hiroshima.

Notes

(1) Voir le Mémoire de DESS d'urbanisme de Jacqueline Carrez-Corral « Les risques technologiques majeurs : la mort d'une ville ? », Institut d'Urbanisme de Grenoble ; et les Actes du colloque d'avril 1993 à Pont de Claix « Sites industriels et urbains, prévention des risques ».

(2) ANCMRTM : Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs.