



Débats d'acteurs sur le devenir des territoires : l'exemple des plans de prévention des risques technologiques en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Par Thibaud NORMAND*

Dispositifs prévus par la loi « risques » de 2003 et imposés par l'État aux collectivités locales, les plans de prévention des risques génèrent des débats nourris et parfois des oppositions avec les habitants et les collectivités sur le devenir des territoires, qu'il s'agisse de l'implantation des sites industriels ou de la vocation des espaces voisins.

L'examen de quelques situations de conflits montre que les débats portent davantage sur les études techniques ou sur les principes de la loi que sur l'acceptabilité du risque et l'aménagement des environs des sites industriels. Ne serait-il pas possible de dépasser ces conflits pour réfléchir collectivement au devenir des territoires et de leur industrie ?

Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) constituent l'outil essentiel de l'État pour réduire les conséquences d'un accident industriel sur le voisinage des sites à risques. Introduits par la loi sur les risques du 30 juillet 2003, sur le modèle des plans de prévention des risques naturels (PPRN) qui existent depuis 1995, les PPRT peuvent prévoir un ensemble de mesures contraignantes autour des sites des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), des sites soumis à autorisation avec servitude d'utilité publique (1), pouvant aller de l'expropriation jusqu'aux restrictions ou aux interdictions en matière d'urbanisme, en passant par la prescription de mesures constructives sur le bâti existant ou la limitation d'usage de biens, voies de circulation, etc. Au

plan réglementaire, les PPRT constituent une servitude s'imposant aux documents d'urbanisme ; il s'agit donc, comme pour les PPRN, d'un dispositif pouvant déclencher des oppositions entre l'État et les acteurs du territoire.

Concertation et conflits entre les acteurs du territoire

L'État a fortement structuré la méthode d'élaboration des PPRT en organisant une association des acteurs locaux dans le cadre d'une concertation ambitieuse similaire à celle des plans locaux d'urbanisme (PLU), mais plus développée que pour les plans de prévention des risques naturels (PPRN). En particulier, tout au long de l'élaboration,

La région PACA est concernée par 27 PPRT, dont 10 ont été approuvés en fin d'année 2013. Une majorité de ces plans concerne le département des Bouches-du-Rhône, plus particulièrement le pourtour de la zone industrielle de Fos-Berre-Martigues, où la proximité entre les riverains et de grands pôles industriels est extrême. La région PACA est en retard dans la mise en œuvre de ces plans (par comparaison, plus de 60 % des PPRT avaient été approuvés sur l'ensemble de la France à la fin de 2013).





des réunions de personnes et d'organismes associés (collectivités, milieux économiques, associations de riverains, etc.) sont organisées pour partager la vision des risques, améliorer l'identification des enjeux concernés et valider les orientations du règlement. Ces réunions d'association et les réunions publiques s'ajoutent au dispositif pérenne des commissions de suivi de site, prévues pour permettre des échanges sur les problématiques liées à l'exploitation des établissements industriels classés Seveso.

Sur quoi les conflits portent-ils ?

Les situations parfois très conflictuelles rencontrées sur certains PPRT (comme celui de la raffinerie Total de Châteauneuf-lès-Martigues, dans les Bouches-du-Rhône, avec le blocage de réunions publiques, des manifestations régulières, etc.) ne sont pas si différentes des mobilisations auxquelles on assiste dans des cas similaires d'expropriation, comme lors de la création d'infrastructures de transport. Néanmoins, il est utile d'examiner plus précisément quels sont les points des PPRT qui suscitent le plus de débats.

Le premier point marquant est le cadrage précis des modalités d'élaboration des PPRT par la réglementation (décret, arrêtés ministériels) et les guides nationaux. Les parties prenantes contestent souvent le manque de latitude qui leur est laissée pour définir la stratégie du plan, les dangers étant évalués par l'industriel lui-même sous le contrôle de la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) concernée. Or, les principales mesures (expropriation, possibilité de construire sous certaines conditions) appelées à être appliquées sont précisément définies en fonction des aléas ainsi identifiés.

Ce cadrage précis, qui traduit une réponse nationale à la question du niveau de risque contre lequel il convient d'agir, permet de mieux guider l'action des services de l'État face aux pressions locales et de traiter de manière homogène les acteurs économiques (et les riverains) sur l'ensemble du territoire national. Pourtant, si les grandes lignes de ces plans sont bien fixées, quelques décisions importantes restent ouvertes (doit-on prescrire les travaux dans des zones d'aléa faible, ou simplement les recommander ?) et de nombreux ajustements du règlement d'urbanisme sont possibles (quelle densification urbaine autoriser dans les zones à risque ?).

Force est de constater que les acteurs locaux de la région PACA se saisissent peu de ces choix et de la responsabilité associée à ces décisions : il reste difficile d'engager un débat sur l'acceptabilité des risques sans tomber dans des oppositions prenant parfois une forme caricaturale. Les réactions des riverains sont extrêmement variées : « *Le PPRT est inutile car les habitants passent une partie de l'année dans leur jardin* », « *Nous avons toujours vécu avec le risque* » ou, à l'inverse, « *Le PPRT ne réduit pas assez les risques à la source, tout risque sortant du site reste inacceptable* ». Le débat avec les collectivités est tout aussi complexe : au-delà de leurs demandes de prise en compte

de quelques projets publics ponctuels, elles refusent souvent de prendre une quelconque responsabilité sur un sujet régalien relevant de fait de l'État et préconisent plutôt une protection maximale lorsqu'existe un choix.

Par conséquent, plutôt que de débattre sur l'acceptabilité du risque, c'est-à-dire des règles à définir dans les différentes zones à risque, les discussions entourant l'élaboration des PPRT se concentrent bien souvent sur d'autres sujets, comme l'évaluation des risques en amont.

L'ambiguïté de la notion de « territoire » d'un PPRT

La définition de l'étendue des zones à risques concernées par un PPRT concentre bien souvent la plus grande partie des débats, du fait qu'elle dépend de la réduction des risques opérée par l'industriel.

La définition même du zonage des risques apparaît théorique pour les habitants : le risque industriel est un élément peu perceptible, dans la mesure où (heureusement) peu de sites industriels ont connu des accidents ayant eu des conséquences graves pour les riverains. Un site industriel est bien davantage perçu par les nuisances qu'il génère (bruit, odeurs, fumées), qui constituent souvent un important sujet de débats lors de la concertation sur les PPRT et qui sont un élément plus structurant que la notion de risque dans la relation entre un exploitant industriel et ses voisins.

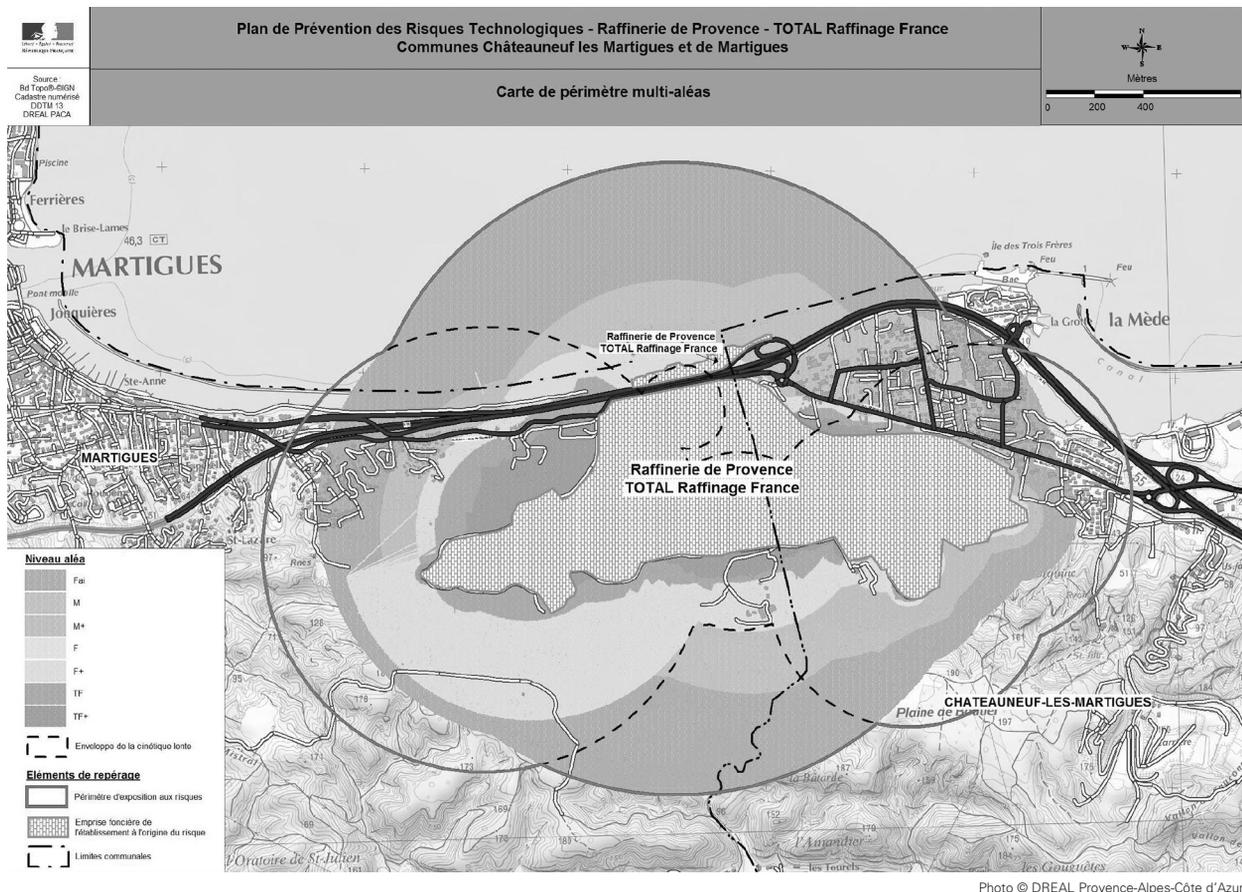
De plus, le périmètre d'un PPRT résulte d'une analyse technique très poussée de la part de l'exploitant sous le contrôle de l'État (*via* la DREAL), qui conduit notamment à exclure certains phénomènes de danger très peu probables (schématiquement, ceux dont la probabilité est inférieure à 10^{-5}). Le périmètre impacté par les mesures contraignantes d'un PPRT est parfois plus limité que celui impacté par l'ensemble des risques sur lequel est planifiée la gestion de crise et mise en œuvre l'information réglementaire du public. Ainsi, typiquement, l'accident de « ruine » d'un wagon de 50 tonnes de chlore liquide peut engendrer un risque toxique sur une distance de 10 km, mais avec une probabilité si faible qu'il ne sera pas retenu dans les scénarios de risques.

Enfin, le niveau de risque traité dans le PPRT dépend des investissements permettant une réduction du risque à la source, réalisés par l'industriel sous le contrôle de la DREAL : il n'est donc pas exogène. L'expérience locale montre que l'association des acteurs locaux, non exigée par les textes dans cette phase « amont » du PPRT, est insuffisante, ce qui a pu conduire à une remise en cause très forte du travail de l'exploitant et de la DREAL par les riverains.

Vers un conflit plus radical

Au-delà des études techniques, certains opposants ont porté le débat sur d'autres plans : il s'agit non seulement d'une critique des modalités de financement des travaux prescrits (la loi a été améliorée depuis sur ce point) et





d'une interrogation sur la faisabilité de la mise en œuvre de ces travaux (des expérimentations vont être lancées pour accompagner les riverains), mais aussi, plus fondamentalement d'une remise en cause de la loi.

Le PPRT autour de la raffinerie Total de Châteauneuf-les-Martigues a ainsi déclenché une très forte opposition de nombreux riverains à la loi de 2003 et, en particulier, à l'idée que la réduction du risque à la source soit proportionnée aux capacités économiques de l'exploitant, et que ce dernier ne soit pas le seul financeur des expropriations et travaux nécessaires. Cette dénonciation du principe de partage des responsabilités prévu par la loi, reprise à leur compte par des députés-maires locaux, a constitué un point essentiel du discours des associations de riverains depuis la prescription du PPRT à la mi-2009, et elle est restée vive lors des réunions publiques (au cours desquelles certains riverains ont appelé à la désobéissance civile des services de l'État vis-à-vis de leur administration) ou lors de la réalisation de l'enquête d'utilité publique.

La spécificité des risques engendrés par une installation industrielle, par rapport à ceux générés par des phénomènes naturels, est leur caractère contingent : le déplacement ou la fermeture de l'installation concernée conduit immédiatement à la fin du PPRT. Dans l'exemple du site de l'usine chimique d'Arkema, à Marseille, après un débat

vigoureux sur les modalités de financement, puis de mise en œuvre des travaux imposés aux riverains du site, qui a abouti à des solutions satisfaisantes, une partie des riverains a reporté son opposition sur la pertinence de maintenir un site industriel dans une zone urbanisée. Ce rejet de l'exploitant est de plus en plus fréquent, car les riverains des sites industriels n'en sont plus généralement les salariés.

Ces éléments conduisent à se poser la question de savoir s'il est réellement possible de faire de la mise en place d'un PPRT une opportunité de débat sur le devenir des territoires, au-delà de l'opposition directe à l'existence même du site industriel.

De la prévention des risques à la planification territoriale

Le PPRT, marqueur de l'intégration d'une entreprise dans son territoire

Il est important de rappeler que tous les PPRT ne conduisent pas à des situations conflictuelles entre les acteurs du territoire, comme dans les cas qui viennent d'être cités. Une prise de recul montre que les PPRT problématiques révèlent souvent des difficultés plus





anciennes dans la vision du territoire ou dans les relations entre les acteurs de ce territoire. Ainsi, les difficultés rencontrées dans le cas du PPRT de la raffinerie de Provence Total étaient prévisibles : un accident mortel s'y était en effet produit en 1992 et des incidents y étaient survenus depuis, comme le rejet dans l'atmosphère d'une dizaine de tonnes de gazole, en 2005. De plus, le village de La Mède, qui a été fortement touché, est constitué en bonne partie d'anciennes habitations d'employés du site, dont Total a favorisé l'implantation. Ces éléments ont contribué à rendre difficile l'émergence d'une vision commune des risques, et cette difficulté a été renforcée par les doutes de la population sur la pérennité de l'activité industrielle considérée.

Dans le cas de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, un conflit préexistait entre les riverains et les communes, d'une part, et le port et l'État, d'autre part, sur les risques sanitaires liés à l'installation massive d'industries du secteur pétrochimique dans les années 1970, ce conflit ayant été attisé plus récemment par les inquiétudes relatives aux risques sanitaires créés par ces installations et par l'implantation de l'incinérateur des déchets de la communauté urbaine de Marseille. Ce conflit latent, qui se double d'une interrogation plus large sur la désindustrialisation potentielle de la zone (en raison des difficultés conjoncturelles du raffinage et de la pétrochimie), rend évidemment plus compliquée la mise en place des PPRT dans ce secteur. Le site de stockage d'éthanol Deulep, à Port-Saint-Louis-du-Rhône, fournit ainsi l'exemple d'un plan, qui bien qu'aucune habitation ne fût située en zone à risques, a pourtant fait l'objet de forts débats avec la commune, dont le projet d'urbanisme à vingt ans prévoit la construction de logements dans le secteur concerné et qui souhaitait donc faire du PPRT un outil pour obtenir le déménagement de l'industriel.

Peut-on dépasser les périmètres des PPRT pour aller vers un véritable aménagement du territoire ?

Les PPRT associent tous les niveaux de collectivités territoriales (communes, intercommunalités, conseils généraux et conseils régionaux) en raison des modalités de leur financement : les expropriations et les travaux imposés aux riverains sont en partie financés par les collectivités, selon une clé de répartition dépendant de la contribution économique territoriale (CET) perçue. Le conseil régional, le conseil général et les intercommunalités concernées sont donc associés aux décisions à prendre en matière de PPRT. La commune ne perçoit plus la CET et ne finance donc pas les mesures du PPRT de manière directe, alors qu'elle est la plus concernée par ses impacts.

Cette réalité fiscale traduit l'idée que les bénéficiaires de l'activité économique doivent assumer l'impact des risques générés. Mais l'on peut aussi penser que l'association de collectivités supra-communales pourrait permettre d'engager un débat plus stratégique et plus modéré sur les conséquences des PPRT. Ces plans peuvent en effet avoir des impacts sur le logement, sur le développement écono-

mique et sur les transports, dans des espaces dépassant largement le périmètre des risques.

Pourtant, le constat, du moins en PACA, est celui d'une mobilisation très faible du conseil régional et des conseils généraux, voire même de certaines intercommunalités, quant à leur participation au processus d'élaboration des PPRT.

Les débats se cantonnent à des enjeux très locaux entre associations de riverains, commune et exploitant, et ne permettent pas d'examiner l'impact des PPRT sur l'aménagement d'un territoire plus large. Des situations de conflit se sont donc développées sur les quelques territoires de PPRT à forts impacts sur les riverains, et plutôt qu'un débat se structurant progressivement à l'échelle des départements ou des régions, on a assisté à une mise en réseau des acteurs très locaux de ces territoires fortement impactés. On peut ainsi citer le cas du Collectif PPRT13, un collectif d'associations opposées aux PPRT de la zone industrielle de Fos-Berre-Martigues. Mais il y a aussi l'exemple, quant à lui positif, de l'association des communes à risques Amaris, qui a cherché à faire progresser la loi sur les PPRT, en particulier en ce qui concerne la prise en charge financière des travaux prescrits.

Le PPRT est davantage un révélateur des problèmes du territoire concerné qu'un outil conçu pour les traiter

Les PPRT mettent aussi en évidence des problèmes plus concrets et locaux en matière d'aménagement. Le PPRT de la raffinerie Total prévoit ainsi le délaissement possible des derniers commerces du hameau de La Mède, suscitant l'opposition du maire et de certains riverains. Mais plusieurs commerçants souhaitent justement profiter du PPRT pour déplacer ou cesser leur activité. À Fos, une zone d'activité comprenant plus d'une cinquantaine de petites entreprises est touchée par des aléas qui justifieraient leur déplacement, mais nombre de ces activités se sont en fait implantées sans permis de construire : de ce fait, aux problèmes posés par le PPRT s'ajoute donc, pour la commune concernée, celui de la régularisation de situations illégales.

Si un PPRT permet de faire ressortir des problèmes d'aménagement du territoire, et parfois des conflits sous-jacents autour de sa vocation, il faut rappeler qu'il n'est constitutif que d'une servitude, et qu'il n'est pas en lui-même un exercice d'aménagement, tels que le sont un plan local d'urbanisme (PLU) ou un schéma de cohérence territoriale (SCoT). La planification des territoires est une démarche de long terme portant sur un espace généralement plus large que celui des PPRT, alors que la loi « risques » a posé le principe d'une démarche de prévention rapide (tous les PPRT auraient dû avoir été approuvés en 2008). La difficulté est donc de circonscrire les options pertinentes du point de vue du risque et d'inciter les acteurs locaux à intégrer le risque dans une planification territoriale qui se poursuivra dans d'autres lieux d'échanges. Le retard particulier pris par la région PACA dans le domaine de l'aménagement territorial n'est sans doute pas étranger aux difficultés qu'y rencontrent les PPRT.





Photo © DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur

Un outil d'aménagement industriel des territoires ?

Si les PPRT constituent des servitudes d'urbanisme ayant parfois un effet contraignant pour le développement des collectivités, l'examen de leurs effets sur les exploitants montre qu'il peut s'agir d'un outil de planification pour les industriels, voire pour l'aménagement économique et industriel d'un territoire contraint (comme l'est la région PACA).

Les PPRT, mais surtout la phase préparatoire d'examen exhaustif des dangers et de réduction des risques à la source, ont conduit les industriels à prendre des décisions stratégiques : regroupements d'activités, fermetures, réductions de capacités. C'est particulièrement vrai dans le domaine des dépôts de produits pétroliers ou de GPL : la société Butagaz a ainsi déplacé certaines activités de son site de Rognac (Bouches-du-Rhône), dont l'environnement était trop densément peuplé, vers le site de Bollène (Vaucluse). De même, dans le Var, la proximité des riverains a conduit la société Entrepôt Pétrolier de Puget-sur-Argens (EPPA) à cesser l'activité de son dépôt pétrolier, au bénéfice du Dépôt Pétrolier de la Côte d'Azur (DPCA), qui, situé à proximité, a été étendu et modernisé. Les PPRT ont donc parfois joué un rôle de catalyseur pour

la prise de certaines décisions par les industriels en matière d'investissement ou d'organisation de la production.

Par ailleurs, les PPRT peuvent paradoxalement constituer une opportunité pour les exploitants par la création d'un « glacis » foncier dans les zones de plus fort risque autour du site. Libérés de la pression de l'urbanisation autour de leur site, les industriels peuvent parfois bénéficier de l'usage de ces zones (dès lors que cet usage n'entraîne pas de risques). Le PPRT de la raffinerie de Provence Total fournit à cet égard un exemple intéressant : cet industriel utilisait de nombreux terrains disséminés dans le hameau pour stocker le matériel nécessaire aux grands arrêts pour maintenance. La mise en œuvre du PPRT permettrait d'organiser ce stockage sur les terrains expropriés du voisinage immédiat de la raffinerie et de libérer ainsi des espaces au sein du village pour un usage urbain. Il pourrait aussi être envisagé d'implanter des activités n'exigeant pas une présence humaine permanente (par exemple, des panneaux photovoltaïques) dans ces espaces neutralisés (sous réserve que cela ne génère pas de risques supplémentaires). Enfin, la sécurisation des espaces permettra peut-être de faciliter les évolutions des installations industrielles, une augmentation du risque n'étant pas problématique si elle n'impacte que des terrains non





habités. Ces éléments montrent l'intérêt du PPRT pour la pérennisation et la consolidation d'une activité industrielle sur certains sites aujourd'hui « mités » ou trop proches de zones habitées.

Pour autant, geler le foncier de manière indiscriminée tout autour de sites classés Seveso peut apparaître contre-productif : certains riverains sont des entreprises en lien avec ces sites, et il peut être jugé intéressant de localiser sur une même zone des sites présentant des risques pour les riverains. Dans une région comme PACA à la géographie très contrainte et où l'urbanisation et les activités sont concentrées sur des espaces limités, il apparaît de plus en plus difficile de trouver des zones d'implantation pour de nouvelles activités Seveso, et il est donc essentiel d'anticiper dans les PPRT des grandes zones industrielles la possibilité d'y densifier les activités.

C'est dans ce cadre qu'une circulaire du ministère de l'Écologie est venue en 2013 assouplir, sous certaines conditions, les règles d'élaboration des PPRT autour de grandes plateformes industrielles, comme celles de Berre, de Martigues, de Fos et de Château-Arnoux-Saint-Auban, dans la région PACA. Cette démarche coïncide avec une réflexion locale récente, plus large et ayant pour origine les industriels et l'État, une réflexion por-

tant sur la constitution de plateformes industrielles organisées pour l'accueil de nouvelles activités, dans une perspective de consolidation de la vocation industrielle de ces territoires.

Tout cela montre à quel point certains PPRT pourraient aussi constituer, au-delà de leur vocation de prévention des risques, un outil de l'aménagement industriel du territoire. Néanmoins, cet outil régalien reste encore peu reconnu par les conseils régionaux, qui sont pourtant des acteurs majeurs du développement économique et de l'aménagement régional, alors même qu'il est très difficile d'intégrer cette notion d'aménagement industriel d'un territoire donné dans la concertation autour des PPRT.

Notes

* Ingénieur des Mines, chef du service Prévention des risques à la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

(1) Souvent confondus avec le classement européen « Seveso seuil haut ».

Pour plus de détail sur la réglementation des PPRT, voir le document à l'adresse suivante :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Maitrise-de-l-urbanisation-PPRT,12775.html>

