



DOSSIER

Vue sur le stade et la piscine du quartier des Razes, dans le périmètre du PPRT de la raffinerie de Feyzin (69) en octobre 2018 - © Observatoire photographique des paysages de la Vallée de la Chimie, D. Desaleux et F. Perroud, CAUE69

PPRT, LES COLLECTIVITÉS À L'HEURE DU PREMIER BILAN

Association des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (AMARIS)

En 2003, la loi Risques préconisait la mise en œuvre de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) dans les territoires fortement exposés aux risques industriels et technologiques. Aujourd'hui, 378 PPRT ont été approuvés et concernent 800 communes. Ils s'appliquent directement à des milliers d'entreprises et impactent 9 millions de personnes vivant dans les territoires concernés. Vingt ans après, en l'absence d'évaluation de la part des pouvoirs publics, AMARIS a souhaité dresser un premier bilan des PPRT.

L'association AMARIS a mené avec l'ENTPE (École nationale des travaux publics de l'État) une enquête destinée à recueillir les retours d'expérience des collectivités concernées, sur les conditions de l'élaboration des PPRT comme outil de prévention, comme facteur d'aménagement du territoire ou encore comme élément de réorganisation de leur propre structure.

60 % des mesures foncières impactant des biens d'activités économiques n'ont pas été mis en œuvre

VINGT ANS APRÈS, UN BILAN DÉCEVANT

La loi de 2003 a propulsé les collectivités dans le champ de la prévention des risques industriels. Elles ont découvert un sujet pour lequel elles n'étaient ni préparées, ni compétentes. En quelques années, elles se sont retrouvées au cœur d'un système difficilement gérable ; elles ont dû mettre en œuvre des mesures qui concernent les populations, prescrites par l'État et induites par les activités d'un site industriel.

44 % des collectivités soulignent l'absence de stratégie d'information et l'insuffisance des moyens pour accompagner cette politique publique

Les collectivités ont été seules à porter la mise en œuvre concrète des PPRT. Alors que l'État a été fortement présent en phase d'élaboration, les collectivités se sont retrouvées seules pour mettre en œuvre les PPRT (expropriations, travaux, information, mise en application des règlements) sans avoir les moyens d'agir. Les collectivités mentionnent l'absence de moyens financiers, d'outils, d'information pour accompagner les mesures, pour mieux informer les populations, pour mieux prendre en compte les

risques industriels dans l'aménagement du territoire.

Alors que l'État se désengage de cette politique publique et va mettre un terme aux principaux financements, les collectivités se trouvent au milieu du gué, sans visibilité sur les conditions futures.

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Pour tirer les enseignements de cette enquête, AMARIS a souhaité revenir à l'essentiel, à savoir l'esprit de la loi. Elle a donc confronté les résultats et retours obtenus aux enjeux et objectifs visés initialement par le législateur, en se posant trois questions primordiales :

- ▶ Qu'est-ce qu'une politique publique de prévention des risques pertinente ?
- ▶ Quelles sont les conditions nécessaires pour une action efficace ?
- ▶ Quels sont les rôles des parties prenantes ?

Cette approche a permis de faire émerger un diagnostic de la réalité de la mise en œuvre des PPRT et des problématiques auxquelles se trouvent confrontés les collectivités et leurs habitants.

❶ Sur les objectifs stratégiques de la loi de 2003

- ▶ La présence des sites à risques dans le tissu industriel et urbain n'est plus un sujet

Le but principal de la loi était de rendre à nouveau acceptable la proximité des zones habitées avec les sites industriels à risques. De ce point de vue, il est possible de dire que l'objectif est atteint. En effet, aujourd'hui, il n'y a plus de débat national sur le sujet et cette coexistence n'est plus remise en question. Hors situation accidentelle, rares sont les voix qui s'élèvent contre cet état de fait.

25 % des travaux de protection prescrits sur les logements privés ont été réalisés

- ▶ Les PPRT se focalisent plus sur l'avenir qu'ils ne réparent « les erreurs du passé »

Un des objectifs de la loi était de corriger les « erreurs du passé ». Cette enquête auprès des collectivités tend à montrer que les PPRT ont produit, sur ce volet, des effets extrêmement limités. En effet, les taux d'avancement des mesures foncières, de renforcement de l'habitat attestent que nous sommes loin des ambitions initiales. Aucune information n'est disponible pour évaluer l'impact de la loi sur les équipements publics, les logements sociaux, les biens d'activités économiques, etc. En revanche, le principal levier des PPRT réside dans le règlement qui s'impose aux territoires quant aux conditions de l'urbanisation future, sur le temps long.

- ▶ L'absence de prise en compte des contextes locaux met la stratégie de 2003 en échec

La méthode mise en œuvre n'a pas permis de hiérarchiser les priorités, au regard des contextes locaux, et de retenir les stratégies les plus efficaces. Si quelques rares

territoires ont pu imposer une vision locale dans le débat stratégique des PPRT, la quasi-totalité des collectivités a été dépassées par un outil nouveau, inconnu et complexe, dont les effets à court, moyen ou long terme sur le territoire n'ont pu être imaginés ou anticipés.

Pour 90 % des collectivités, les PPRT ont fait l'objet de réduction du risque à la source

❷ Sur la réduction de la vulnérabilité des populations

- ▶ Il reste encore beaucoup à faire

Dans les territoires concernés, le niveau d'appropriation du PPRT et plus largement de la culture des risques industriels est très faible. Des dizaines de milliers de salariés, d'usagers des équipements publics, de locataires de logements sociaux, d'usagers des voiries, de propriétaires ne sont ni protégés ni sensibilisés aux risques liés à la présence du site Seveso voisin. Les PPRT ne pouvaient pas tout régler, mais cette situation n'est pas acceptable pour les collectivités qui craignent les conséquences d'un accident.

- ▶ On ne fait pas de prévention sans les gens

L'absence d'association des habitants au processus d'élaboration, aux débats et aux décisions a eu pour conséquence directe le refus d'appropriation des dispositifs. L'échec de la mise en œuvre des travaux de renforcement en est un exemple explicite. On ne peut pas attendre la réussite d'une politique de prévention des risques industriels sans la construire



SITES SEVESO SEUIL HAUT ET PPRT

les chiffres clés
(SOURCES : DGPR, JUILLET 2023)

- >> **378 PPRT** sont en vigueur. 1 reste à approuver et 21 ont été abrogés.
- >> **800 communes** sont concernées.
- >> **600 biens** (logements et activités) sont fortement exposés et concernés par des mesures foncières.
- >> **16 000 logements** privés sont impactés par des prescriptions de travaux.
- >> Les chiffres concernant le nombre de logements sociaux, de bâtiments d'activités ou d'équipements publics impactés ne sont pas disponibles.

Chiffres DGPR de juillet 2023 - © AMARIS

avec ceux qu'elle concerne au premier plan.

- ▶ La réduction de la vulnérabilité ne peut plus se limiter aux risques accidentels

Un sujet aussi vif que celui de la prévention des risques est à la croisée de multiples politiques publiques touchant la propriété privée, le logement, les droits à construire, la santé, le développement économique, la mobilité, les services publics, l'information, etc.

DOSSIER

Sur le rôle de l'État

- ▶ L'État n'a pas clairement exprimé ses attentes envers les collectivités

Passé le temps de l'élaboration, le pilotage de la phase opérationnelle n'a pas été clair. L'État a opéré un transfert de charges vers les collectivités, sans aucune visibilité sur le coût des mesures qui allaient leur incomber et sur leur niveau de responsabilités. Il eut été préférable de jouer « carte sur table » pour éviter les déconvenues futures. Cette stratégie non assumée de l'État sur le pilotage des PPRT n'a pas permis un démarrage en confiance de cette phase cruciale.

- ▶ L'État n'a pas donné les moyens d'agir aux collectivités

Le transfert de charges ne s'est pas accompagné d'un transfert de moyens. Pour nombre de collectivités, la mobilisation des moyens humains ou financiers n'a pas été possible, accentuant ainsi les inégalités territoriales. Par ailleurs, les mesures non assorties de financement n'ont pas pu être mises en œuvre : mise en protection dans les équipements publics, aide à la relocalisation des entreprises, accompagnement des responsables d'activités pour protéger leurs salariés, information des habitants, etc.

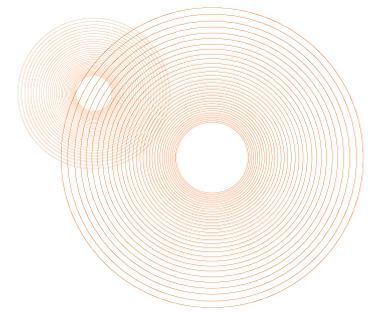
- ▶ Là où l'État s'est mobilisé, le risque a reculé

Après l'approbation des PPRT, l'implication des services de l'État a été variable d'un site à l'autre. Ainsi, l'enquête nous apprend que les territoires mobilisés, sont aussi ceux sur lesquels l'État s'est fortement engagé en moyens financiers et humains. Cette mobilisation a porté sur de nombreux axes dont l'animation ou le financement des mesures. L'accompagnement par l'État apparaît comme la condition préalable à la mise en œuvre des PPRT. D'où le fait que de grandes disparités régionales ressortent de cette enquête sur le taux de mise en œuvre des mesures.

- ▶ La rigidité de l'État menace les avancées obtenues

L'État refuse de réviser les PPRT et pourtant... Leur efficacité, voire leur pérennité, est actuellement fragilisée par la montée en puissance de politiques publiques incompatibles sur les mobilités, le développement des énergies renouvelables, les objectifs de zéro artificialisation nette, la réindustrialisation, etc. L'important changement dû aux effets du réchauffement climatique questionne également fortement les stratégies à développer pour l'avenir.

Face à l'échec de la mise en œuvre des PPRT, AMARIS appelle l'État à porter une véritable politique publique pour protéger les populations face aux risques industriels.



24 PROPOSITIONS POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE LA LOI DE 2003 ET TENIR COMPTE DES ÉVOLUTIONS DES VINGT DERNIÈRES ANNÉES

Pour atteindre les objectifs de la loi de 2003 et tenir compte des évolutions des vingt dernières années, il est nécessaire d'écrire une nouvelle page. Ainsi nous pourrions collectivement franchir une étape à la fois décisive dans la gestion des risques et très concrète dans la protection des riverains. Sans évolution du dispositif PPRT, il est à craindre que la réduction de la vulnérabilité des populations ne progresse pas et qu'elle soit à nouveau un sujet de débat à la survenue du prochain accident industriel.

En septembre 2023, AMARIS s'est adressée aux pouvoirs publics pour proposer une stratégie en trois temps :

- ① Prolonger les dispositifs de deux années pour ne pas les mettre à l'arrêt ;
- ② Remobiliser les acteurs, tout particulièrement l'État et les industriels, pour écrire une nouvelle page ;
- ③ définir le cap pour les dix ans à venir.

Et afin de lancer le débat, 24 propositions ont été formulées autour des priorités suivantes :

- ▶ Remobiliser l'État dans la définition d'une stratégie nationale de prévention et de réduction des risques industriels ;
- ▶ Donner aux territoires la capacité de définir leurs priorités ;
- ▶ Donner aux territoires la capacité d'agir ;
- ▶ Repenser l'organisation du dialogue sur les territoires ;
- ▶ Faciliter l'adaptation des PPRT aux évolutions (effets du changement climatique, prise en compte des pollutions).

2003-2023
APRÈS VINGT ANS DE PPRT
L'État ne peut pas s'arrêter là !

2003-2023 : APRÈS 20 ANS DE PPRT, L'ÉTAT NE PEUT PAS S'ARRÊTER LÀ !
(2023). AMARIS.

<https://www.amaris-villes.org/wp-content/uploads/2023/09/AMARIS-Bilan-PPRT.pdf>