



LES PPRT, 20 ANS APRES : ANATOMIE DE L'ÉCHEC D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

DOSSIER DE PRESSE

19 septembre 2023

Contacts presse :

Géraldine Musnier geraldine@agencegeraldinemusnier.com – 06 72 68 27 21

Margot Dupart : margot@agencegeraldinemusnier.com – 06 43 54 34 68

*Crédit photo 16/10/2018 ©Observatoire photographique des paysages de la Vallée de la Chimie,
D.Desaleux et F.Perroud CAUE69*

Sommaire

Communiqué de presse

I Les PPRT, une mesure majeure de la loi Risques

II 20 ans après, un bilan décevant qui requestionne le rôle de l'Etat dans les politiques de prévention des risques

- La réduction des risques à la source : une avancée fondamentale
- L'ouverture de la concertation aux collectivités : une première
- Les mesures foncières impactant les habitants : mal perçues, mal vécues et d'une efficacité relative
- PPRT et urbanisme : un outil difficilement utilisable
- La protection des habitants dans leurs logements : principal objectif, principal raté
- L'association et l'information des populations : le rendez-vous manqué
- La mise en sécurité des usagers des équipements publics : aucune solution pour un enjeu majeur
- La protection dans les entreprises riveraines : l'angle mort des PPRT

III Les enseignements

- Sur les objectifs stratégiques de la loi de 2003
- Sur la réduction de la vulnérabilité des populations
- Sur le rôle de l'État

IV Les propositions

V Une forte implication d'AMARIS aux côtés des collectivités lors de la mise en œuvre des PPRT

Communiqué de presse

#prévention des risques industriels et technologiques majeurs
#politiques publiques
#collectivités locales

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

En 2003, la Loi Risques préconisait la mise en œuvre de 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.

20 ans après, en l'absence d'évaluation de la part des pouvoirs publics, AMARIS a souhaité dresser un premier bilan des PPRT. L'association a mené avec l'ENTPE (École nationale des travaux publics de l'Etat) une enquête destinée à recueillir les retours d'expérience des collectivités concernées, sur les conditions de l'élaboration des plans comme outil de prévention, comme facteur d'aménagement du territoire ou encore comme élément de réorganisation de leur propre structure. 47 réponses ont été analysées, représentant 44 collectivités et 36 PPRT différents, soit approximativement 10 % des PPRT approuvés sur l'ensemble du territoire.

Ce bilan s'avère très décevant : à ce jour, les mesures foncières n'ont pas été menées jusqu'au bout et laissent sur le bord du chemin les propriétaires qui n'ont pas activé leur droit au délaissement ; les travaux de protection des biens exposés, trop peu mis en œuvre, maintiennent plusieurs milliers d'habitants en situation de vulnérabilité ; les règlements montrent leurs limites dans l'application du droit des sols et demeurent figés dans un monde qui évolue sans cesse.

- 75% des logements concernés par des travaux de renforcement n'ont pas été traités ;
- 45% des habitants vivent dans des zones très exposés sans proposition alternative à un départ qu'ils refusent ;
- 60% des mesures foncières impactant des biens d'activités économiques n'ont pas été mis en œuvre
- Des dizaines de milliers de salariés, d'utilisateurs d'équipements publics, de locataires de logements sociaux sont exposés quotidiennement ;
- Les taux de mise en œuvre des mesures PPRT ne sont pas bons.

Ces différents échecs sont directement imputables à l'insuffisance des moyens et d'outils mis à disposition des collectivités par l'Etat, au déficit d'information de la population et à la rigidité des PPRT.

En effet, à l'inverse, AMARIS observe que lorsque les acteurs locaux ont pu mobiliser les services de l'Etat, garant du dialogue et de la sécurité de nos territoires, le travail collectif a porté ses fruits.

Les faits viennent également conforter l'association dans la conviction qu'une politique de prévention qui n'intègre pas davantage les habitants et les spécificités des territoires se condamne à l'inefficacité.

« 20 ans après le vote de la loi instaurant les PPRT, nous constatons que cet outil n'a produit que très peu d'effets, souligne Alban Bruneau, Président d'AMARIS. Or, l'Etat n'entend plus y consacrer de moyens et considère que les collectivités doivent désormais prendre le relais. Pourtant, celles-ci n'ont ni les moyens, ni l'ingénierie, ni la légitimité suffisante pour endosser cette charge. Au-delà de 2023, les principaux dispositifs d'accompagnement et de financement des PPRT vont arriver à terme et afin d'atteindre les objectifs de la loi de 2003 et de tenir compte des évolutions des 20 dernières années,

nous appelons l'État et les industriels à écrire, avec l'ensemble des acteurs concernés, une nouvelle page sur la mise en sécurité des populations permettant de s'engager dans une action durable. »

L'association formule 24 propositions qui s'articulent autour de :

- La définition d'une stratégie nationale PPRT 2023 – 2033
- L'élaboration de feuilles de route à l'échelle locale
- La mobilisation des ressources financières nécessaires
- L'organisation du dialogue pour être à et une mise à l'écoute du territoire
- Une adaptation de la réglementation aux enjeux actuels

Ces propositions seront transmises au ministre de la Transition écologique et aux parlementaires des territoires les plus concernés.

I Les PPRT, une mesure majeure de la loi Risques

La loi du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques, s'est imposée en réaction à l'accident d'AZF, à Toulouse. Elaborée deux ans après cette catastrophe, elle voulait répondre à la prise de conscience du danger que représentent les industries implantées au cœur des villes. Il s'agissait alors de rendre à nouveau possible la proximité entre des activités présentant des risques élevés (sites Seveso seuil haut) et les zones habitées.

Pour ce faire, elle impose l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) comme les outils qui permettront de structurer la gestion des risques industriels et de protéger les vies humaines. La démarche proposée est, à partir d'études prescrites à chaque exploitant de site Seveso et analysant les risques présentés par son installation en cas de dysfonctionnements ou d'accidents (étude de danger), de planifier, en concertation avec les acteurs concernés (industriels et salariés, public et riverains, élus, et services de l'État), les mesures préventives qui s'appliqueront sur les territoires et les sites industriels.

Le programme des PPRT va ainsi se dérouler sur deux décennies au service de la sécurité des populations autour de 3 objectifs :

- réduire les risques à la source ;
- résorber les situations d'urbanisme difficiles « héritées du passé » telles qu'elles sont apparues lors de l'accident d'AZF ;
- poser un cadre réglementaire pour une urbanisation future « acceptable » au regard de la présence des risques connus.

Sites Seveso seuil haut et PPRT, chiffres clés

(sources : DGPR juillet 2023)

- 378 PPRT sont en vigueur. 1 reste à approuver et 21 ont été abrogés.
- 800 communes sont concernées.
- 9 millions de français vivent dans des territoires soumis aux risques industriels.
- 600 biens (logements et activités) sont fortement exposés et concernés par des mesures foncières (expropriation ou délaissement).
- 16 000 logements privés sont concernés 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.

II. 20 ans après, un bilan décevant qui requestionne le rôle de l'Etat dans les politiques de prévention des risques

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'Etat et induites par les activités d'un site industriel.

Alors que l'Etat 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. Face aux difficultés de cette situation, elles souhaitent faire entendre leur voix.

➤ **La réduction des risques à la source : une avancée fondamentale**

En amont de la prescription des PPRT, chaque industriel a dû, sur demande l'État, réviser les études de danger relative à son site. Les pouvoirs publics ont demandé des mesures de réduction dites « complémentaires », à réaliser dans un délai défini. Lors de la prescription des PPRT, les préfets ont pu exiger des mesures supplémentaires, si elles permettaient d'éviter des expropriations et si leurs coûts étaient moindres que les mesures foncières évitées.

De toutes les mesures développées dans le cadre des PPRT, celles en lien direct avec les installations à l'origine des risques ont été les seules à bénéficier d'une mise en œuvre relativement complète et conforme aux objectifs. Pour les collectivités, elles restent les mesures les plus efficaces et pour lesquelles il conviendrait de maintenir une pression constante.

Pour AMARIS, la réduction des risques à la source doit demeurer la priorité d'une politique efficace en matière de gestion des risques, une préoccupation essentielle et constante même au-delà de la phase d'élaboration des PPRT.

➤ **L'ouverture de la concertation aux collectivités : une première**

La concertation est un point crucial de la loi Risques, imposant notamment la création par les préfets, de comités locaux d'information et de concertation sur les risques (devenus par la suite les commissions de suivi de site – CSS) pour tout bassin industriel comprenant une installation classée Seveso seuil haut.

Selon les résultats de l'enquête, plus de 50% des collectivités estiment que la concertation entre l'État et les collectivités a été satisfaisante dans la phase d'élaboration des PPRT.

La démarche PPRT a permis aux collectivités de découvrir la réalité des risques industriels et de s'approprier ce sujet très technique. Les collectivités citent, comme apport essentiel de la démarche d'élaboration des PPRT, « *l'instauration d'un dialogue entre les divers acteurs et une meilleure compréhension des pratiques et process des industriels* », alors qu'elles étaient auparavant exclues des échanges entre les services de l'inspection des sites et les exploitants

AMARIS tempère toutefois ce constat en soulignant que la marge de manœuvre des collectivités était assez restreinte : les discussions portaient principalement sur des aspects techniques. L'association rappelle également que le dispositif PPRT s'est imposé de manière autoritaire, tant dans sa dimension réglementaire que dans les mesures prescrites et dans sa temporalité.

Enfin, les collectivités déplorent que ces dispositifs d'échanges n'aient pas perduré au-delà de la phase d'élaboration du PPRT, faute de moyens pour les faire fonctionner.

➤ **Les mesures foncières impactant les habitants : mal perçues, mal vécues et d'une efficacité relative**

Dans les zones où le danger est jugé potentiellement mortel, des mesures foncières sont instaurées : l'expropriation et le délaissement. Dans le second cas, les propriétaires des biens situés ont le choix entre demander le rachat de leur bien ou se maintenir et renforcer leurs habitations dans les mêmes conditions que dans les zones de prescription de travaux. La loi leur donne un délai de 7 ans pour opter entre ces deux solutions

A ce jour, au niveau national, 81 % des expropriations « habitat » ont été réalisées. Mais seulement 55 % des riverains concernés ont fait valoir leur droit de délaissement. Près de 150 habitations demeurent en zone rouge des PPRT.

Les chiffres clés

(sources : DGPR – juillet 2023)

- 113 PPRT ont prescrit des mesures foncières (expropriations ou délaissements)
- 362 logements concernés par une mesure foncière
- 226 mesures foncières « logement » ont été réalisées, soit 62 %
 - 81 logements ont été expropriés sur 100 expropriations prescrites
 - 145 logements ont été délaissés sur 262 délaissements possibles
- 380 M€, c'est le coût des mesures foncières dont 114 M€ à la charge de l'État. Mais seulement 32 M€ ont été dépensés à ce jour par l'État (30 % de réalisation financière).
- 266 M€ sont à la charge des collectivités et des exploitants.

De manière générale, les collectivités déplorent le fait d'avoir été les exécutantes de mesures impopulaires, sans soutien de l'État. Face à l'incompréhension, la contestation ou à la détresse des habitants, la mise en œuvre des mesures foncières a été portée exclusivement par les collectivités.

Quand elles ne pouvaient pas s'appuyer sur un établissement public foncier (EPF), la gestion administrative, « *extrêmement lourde* » de ces mesures foncières a été laissée à la seule charge des collectivités. De même, leur charge financière n'a pas toujours été justement évaluée, et a imposé des surcoûts aux communes et intercommunalités.

Au-delà d'un délai de 7 ans, l'obligation d'acquérir les biens situés en zone de délaissement est rendue caduque, alors que l'exposition aux risques demeure. Passé ce délai, aucune alternative n'est proposée aux propriétaires concernés.

Si ces derniers optent pour la réalisation de travaux de renforcement, le montant de ces derniers dépasse largement le montant de 20 000 euros correspondant aux aides proposées.

A long terme, la question de la gestion et du devenir des biens acquis par les collectivités se pose : les zones délaissées laissent une « béance » dans la recomposition des morceaux de villes impactés par les PPRT et il n'existe pas d'alternative pour valoriser ces sites situés en zones létales.

➤ **PPRT et urbanisme : un outil difficilement utilisable**

La démarche PPRT a indéniablement permis une meilleure analyse des risques, une meilleure connaissance de leurs effets et de leurs conséquences sur les territoires concernés.

En théorie, les collectivités disposent de tous les éléments pour délivrer les autorisations d'urbanisme et aménager le territoire en tenant compte des risques générés par l'industriel.

Mais en pratique, produits à partir d'une « photo prise à l'instant T » des aléas et du territoire, les PPRT s'avèrent être des outils trop rigides.

En effet, aucune procédure de révision régulière et automatique n'a été inscrite par le législateur dans la loi, ce qui rend impossible la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques qui s'imposent pourtant aux collectivités. Par exemple, dans de nombreux périmètres d'exposition aux risques délimités par les PPRT, les projets de nouvelles mobilités sont interdits ou conditionnés au « non-accroissement de la vulnérabilité », une notion non définie.

La non révision des PPRT est d'autant plus absurde que face aux évolutions multiples des territoires, des process et procédures mises en place par les exploitants, les données techniques sur lesquelles ils reposent sont inévitablement datées et les cercles de danger ne correspondent plus à la réalité.

➤ **La protection des habitants dans leurs logements : principal objectif, principal raté**

Au-delà des zones de mesures foncières, les habitants ont pour obligation de réaliser des travaux de renforcement de leurs habitations, qui bénéficient d'un financement de 90% (40% de crédit d'impôt, 25 % de subventions des industriels, 25 % des collectivités percevant la contribution économiques territoriale). Ces financements sont plafonnés à un montant de 20 000 euros par habitation ou 10 % de la valeur vénale du bien.

A peine 25% des logements privés ont fait l'objet de travaux de mise en sécurité. Et pourtant, à partir du 31 décembre 2023 et, progressivement selon les dates d'approbation des PPRT, les 75 % restants ne pourront plus bénéficier d'un financement.

Les chiffres clés (sources : DGPR – juillet 2023)

- 189 PPRT ont prescrit des travaux de protection sur 15 700 logements privés
- 68 opérations lancées sur 102 PPRT
- 6 555 diagnostics réalisés (42%)
- 3 913 logements mis en protection (25%)

L'échec est patent. Force est de constater que les pouvoirs publics ont réuni toutes les conditions pour conduire à cette situation. Parmi les nombreux freins, on notera notamment la prise en charge de l'Etat initialement très basse, la complexité du mécanisme de financement, les coûts rédhibitoires pour les foyers les plus modestes, le reste à charge de 10 % pour les propriétaires, un plafond de financement parfois insuffisant pour une mise en sécurité efficace des logements, une aide non revalorisée depuis 20 ans malgré l'inflation, l'opacité technicité des travaux à réaliser ...

La concrétisation de ces mesures a également été freinée par le coût et la complexité de mise en œuvre pour les collectivités et l'absence d'outils adaptés.

En dépit de ces difficultés, les territoires qui ont avancé sur ce volet ont pu le faire lorsque les élus et les techniciens ont été volontaires, déterminés et tenaces pour accomplir un travail

qui s'est avéré considérable sur les plans administratifs et techniques, et ce, sans bénéficier d'aucune dynamique nationale.

La contrainte de la limitation des aides à 8 ans a généré une pression sur les collectivités, pour qu'elles activent les accompagnements adéquats. Mais celle-ci n'a pas généré l'efficacité attendue, au contraire !

Alors que les habitants les plus modestes auraient dû faire l'objet de plus d'attention, les PPRT ont creusé les inégalités face aux risques. La valeur vénale des habitations les plus modestes a pénalisé leurs propriétaires en limitant le montant des aides.

AMARIS souligne que les très fortes disparités régionales observées dans le taux de mise en œuvre sont corrélées à une plus ou moins grande mobilisation des services de l'Etat.

AMARIS et l'ensemble des acteurs nationaux (associations, fédérations d'industriels, DGPR) se sont fortement impliqués pour aider à la mise en œuvre de ces mesures. Une énergie considérable a été déployée pour poser les bases d'une prise en charge financière acceptable et doter l'ensemble des opérateurs d'une boîte à outils pratique. AMARIS s'étonne que cette mobilisation se soit arrêtée au moment même où leur mise en œuvre démarrait.

➤ **L'association et l'information des populations : le rendez-vous manqué**

L'échec de la mise en œuvre des travaux de renforcement par les habitants est à relier à l'insuffisante association des populations à l'élaboration des PPRT ainsi que le manque d'information délivrée. Dans le cadre des PPRT, l'État a interpellé les habitants mais ne s'est pas donné les moyens de les écouter.

Si 70 % des collectivités estiment que la concertation entre l'État et les collectivités a été satisfaisante, 50 % d'entre elles jugent que l'association des habitants à l'élaboration des PPRT a été insuffisante et 2/3 font le même constat en ce qui concerne les représentants des activités économiques riveraines.

Les collectivités pointent toutes sans exception, les défaillances de l'État sur le volet de l'information des populations, tout particulièrement après l'approbation des plans. Elles soulignent l'absence de stratégie d'information et l'insuffisance des moyens pour accompagner cette politique publique.

Face à la diversité des structures sociales, économiques ou techniques impactées par les PPRT, penser une information, compréhensible par tous et à la portée de chacun constitue un enjeu majeur.

L'indigence des moyens affectés à l'accompagnement informationnel des PPRT n'a pas permis aux services prescripteurs des PPRT de répondre à la hauteur de cet enjeu. Passé le temps de l'élaboration, les collectivités se sont retrouvées seules pour assurer cette information, sans moyens, sans outils, sans méthodologie.

On ne peut hélas espérer que les habitants comprennent et adhèrent aux PPRT s'ils n'ont pas accès à des informations complètes et adaptées

➤ **La mise en sécurité des usagers des équipements publics : aucune solution pour un enjeu majeur**

Les PPRT ont fixé des prescriptions, parfois déconnectées des contraintes de terrain, des ressources locales et des besoins nécessaires à l'organisation du quotidien des habitants sur une ensemble d'équipements ouverts au public ou plus techniques.

L'absence de financement et de cadre méthodologique, et l'ampleur du sujet (plusieurs communes ont dénombré des dizaines d'équipements exposés), ont conduit les collectivités à la paralysie.

L'accompagnement de l'État a en effet été absent sur ce volet pourtant essentiel pour les territoires et les habitants qui y vivent.

Pour pallier cette situation incompréhensible, AMARIS a produit avec le CEREMA et la Banque des Territoires un document méthodologique mis à disposition des collectivités et des gestionnaires d'équipement afin de leur permettre de se repérer et d'engager des plans d'actions là où les PPRT ont été incapables de tenir compte de la réalité des territoires.

➤ **La protection dans les entreprises riveraines : l'angle mort des PPRT**

La mise en protection des salariés reste toujours une étape à franchir. Malgré les nombreuses alertes des collectivités et les évolutions réglementaires obtenues, sans moyens alloués ni réelle volonté, rien n'a été fait.

Les chiffres clés

(sources : DGPR – juillet 2023)

- 113 PPRT ont prescrit des mesures foncières (expropriation ou délaissements)
- 248 activités économiques sont concernées par une mesure foncière
- 96 mesures foncières « activités » ont été réalisées, soit 39 %
- 39 activités ont été expropriées sur 79 expropriations prescrites
- 57 activités ont été délaissées sur 169 délaissements prescrits

60% des mesures foncières impactant des biens d'activités économiques n'ont pas été mis en œuvre, en raison des multiples difficultés rencontrées.

En 2015, des mesures alternatives aux mesures foncières ont été introduites dans le code de l'environnement. Mais la complexité du cahier des charges, le coût de l'étude préalable, financée par l'entreprise sans assurance d'être validée, n'a pas facilité la mise en œuvre de cette solution. A ce jour, seulement 4 entreprises ont engagé de telles mesures.

Dans les zones bleues, il n'existe pas de dispositif pour accompagner les acteurs économiques. Si certaines collectivités ont déployé des dispositifs (information, financement de pré-diagnostic), ceux-ci ont rarement abouti à des mesures concrètes, faute de financement. Ces échecs sont également liés au manque de guides techniques et méthodologiques adaptés à ce public et à leur situation, que l'Etat aurait naturellement dû fournir.

III Les enseignements de ce bilan

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 reposant trois questions primordiales :

- Qu'est-ce qu'une politique publique de prévention des risques pertinente ?
- Quelles sont les conditions nécessaires pour une action efficace et replaçant les habitants à protéger au cœur des dispositifs ?
- Quels sont les rôles des parties prenantes, et plus particulièrement celui de l'Etat dans sa mise en œuvre ?

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

A. 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.

➤ **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 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 : gérer le risque en limitant les usages vulnérables futures est de bon sens et demeure un acquis du dispositif PPRT à condition que le cadre ne soit pas trop rigide.

➤ **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 ont 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.

L'argument d'autorité « au nom de la sécurité » s'est imposé, et a emporté toute possibilité de prise en compte de situations locales, singulières et inédites. La lecture des règlements, quelques années après l'approbation des plans, met en évidence combien la formulation des interdictions, le champ des restrictions ou des rares exceptions a manqué de vision prospective, de compréhension et de connaissance de ce qui fait la vie des territoires et de leurs habitants. Les PPRT se sont ainsi condamnés à être peu opérationnels.

Les mesures inapplicables ou inadaptées pour certains territoires n'ont pas pu faire l'objet d'aménagement et les habitants restent exposés. Le PPRT de la raffinerie de la SARA, en Martinique en est une illustration criante. Les travaux de protection (étanchéité à l'air, renforcement des fenêtres etc.)

ne sont absolument pas adaptés à l'habitat traditionnel de l'île. Aussi rien n'a été fait. De même, les habitants de la commune de Solaize impactés par les risques de suppression de la raffinerie de Feyzin et, plus important encore, par ceux de la gare de triage de Sibelin, ne sont protégés que face aux aléas les plus faibles générés par la raffinerie. Autre exemple, la commune de Feyzin doit traiter 40 équipements publics. Comme elle ne le peut financièrement pas, les habitants sont exposés et la responsabilité du maire, en cas d'accident, sera évidemment recherchée.

B. 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 avec ceux qu'elle concerne au premier plan.

Comment croire que les habitants allaient adhérer massivement aux programmes de travaux sans en comprendre les ressorts techniques ? Comment imaginer ne pas rencontrer de la résistance face à l'avance du crédit d'impôt et le reste à charge des propriétaires ? Qui peut accepter aujourd'hui un dispositif d'accompagnement s'étalant sur 6 à 10 mois pour rendre étanche à l'air une salle de bain, avec un diagnostic préalable, une visite de contrôle et un remboursement de 1 000 € au bout d'un an ?

➤ **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.

A la suite de l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique, les riverains ont pu exprimer, une nouvelle fois, leurs inquiétudes. Celles-ci doivent nous interroger sur la manière dont la prévention est actuellement menée, c'est-à-dire en silo, risque par risque, alors que leur environnement de vie ne fait qu'un pour les habitants. Est-il possible d'apporter une réponse adaptée à ces attentes ?

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. Pour que les collectivités s'approprient pleinement ces dispositifs, il aurait fallu que l'État leur donne les moyens en termes de financement, de soutien technique ou juridique.

Il faut avoir en tête que jusqu'en 2003, les collectivités jouaient un rôle de simple exécutante des prescriptions de l'État. A partir de cette date, il a évolué mais, pour autant, les principales prérogatives restent dans les mains du préfet.

➤ **L'État n'a pas donné les moyens d'agir aux collectivités**

Le transfert de charges ne s'est accompagné pas d'un transfert de moyens. L'apport financier de l'État pour soutenir l'ingénierie de mise en œuvre est évalué entre 5 et 6 millions d'euros. Il s'agit d'une participation dérisoire qui n'est pas à la hauteur de l'effort demandé aux collectivités. Pour nombre d'entre elles, 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 :

- animation : comités de pilotage, de suivi ou technique, dialogue territorial ;
- financement : fléchage des fonds DSIL, solutions ad hoc pour répondre aux cas particuliers ;
- règlement : accompagnement à l'application du droit des sols, formations.

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. À l'heure où l'intensité et la fréquence des phénomènes extrêmes ne cessent de croître, leur prise en compte au juste niveau dans les études de dangers est à questionner. Les agressions externes des sites que constituent les épisodes de forte chaleur, de froid ou les inondations extrêmes, ne sont pas évaluées et prises en compte dans les fragilités des sites industriels, bien qu'il s'agisse de facteurs aggravants.

Alors que, face aux demandes des collectivités, l'État affiche une position ferme sur une non-révision des PPRT, leur évolution paraît pourtant inéluctable. Elle est également souhaitable. Il y a, en effet, dans ces sujets, matière à réamorcer et entretenir le dialogue local, la sensibilisation et la formation des élus.

IV 24 propositions pour atteindre les objectifs de la loi de 2003 et tenir compte des évolutions des 20 dernières années

Ce n'est qu'en écrivant une nouvelle page que nous pourrons 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.

Axe 1. Définir une stratégie nationale PPRT 2023-2033

Au-delà de 2023, les principaux dispositifs d'accompagnement et de financement des PPRT vont arriver à terme. Il n'est pas acceptable de laisser des habitants exposés aux risques sans agir. AMARIS appelle à la mobilisation de tous les acteurs, tout particulièrement l'État et les industriels, pour écrire une nouvelle page.

Propositions

1. Remobiliser l'État dans la définition d'une nouvelle stratégie de prévention et de réduction des risques industriels
2. Réaliser une évaluation de ce qui a été fait et partager un bilan avec l'ensemble des acteurs
3. Remobiliser les industriels autour d'objectifs élevés en matière de la réduction des risques à la source
4. Réunir les parties prenantes pour définir collectivement les orientations générales
5. Prendre l'engagement de prolonger les actions et dispositifs de financement existants jusqu'au déploiement de la nouvelle stratégie

Axe 2. Élaborer les feuilles de route à l'échelle locale

20 ans d'expérience PPRT nous ont appris qu'il est crucial de prendre en compte les besoins et attentes des territoires, des habitants, des responsables économiques. Le principal niveau d'action est local, auquel il faut donner des marges de manœuvre. AMARIS propose de décliner localement la stratégie, en fonction des priorités du territoire et de l'exposition aux risques, pour faire face à aux événements identifiés dans les études de danger.

Propositions

6. Établir, sous l'autorité du préfet et en concertation avec les parties prenantes, une feuille de route pour chaque PPRT : priorités d'actions, échéances, maîtrises d'ouvrage, financements et suivis
7. Intégrer dans la feuille de route les enjeux de la gestion de crise en cohérence avec les plans d'urgence, de sauvegarde, d'intervention
8. Mobiliser les outils de droit commun (Schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opération programmée d'amélioration de l'habitat, projet d'intérêt général, outils d'action foncière, etc.) au service de cette feuille de route
9. Faciliter la mise en révision des PPRT pour intégrer des enjeux locaux, dès lors que les projets apportent des garanties de sécurité

Axe 3. Mobiliser les ressources financières nécessaires

La loi de 2003 a prévu des moyens insuffisants et inadaptés, car limités à un temps très court. La majorité des mesures prescrites par les PPRT (sur les équipements publics, sur les entreprises, pour l'information des populations) n'a pas été financées. Les actions retenues et les priorités des feuilles de route locales doivent impérativement être assorties d'un financement adapté pour en garantir la réalisation.

Propositions :

10. Créer un fonds national pour la prévention des risques industriels (type fonds Barnier) qui pourrait être alimenté par une taxe sur les sites Seveso (1 300 sites)
11. Réorienter les sommes provisionnées, et non consommées dans le cadre des PPRT, vers le fonds national. A l'heure actuelle, la réalisation financière du programme PPRT atteint à peine 50%, laissant plus de 500 millions à réaffecter en fonction des priorités locales (accompagnement des acteurs économiques, mesures foncières, sensibilisation, etc.)
12. Réévaluer le plafond d'aides accordées aux propriétaires engageant les travaux de mise en protection de leur logement, pour prendre en compte les évolutions des coûts des matériaux et l'inflation
13. Inciter au fléchage de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) vers des actions de prévention des risques industriels pour les territoires concernés
14. Mobiliser les dispositifs existants (Fonds vert, Fonds Friches, 4^e programme d'investissement d'avenir, etc.) et solliciter les partenaires (Anah, Banque des territoires, Ademe, etc.)
15. Créer les conditions d'un arbitrage local pour le fléchage et l'attribution des financements aux priorités des feuilles de routes

Axe 4. Organiser le dialogue et être à l'écoute du territoire

Pendant l'élaboration des PPRT, un dialogue territorial a bien eu lieu, orchestré par l'État qui seul a la légitimité pour réunir tous les partenaires. Passé cette phase, les commissions de suivi de site n'ont pas saisi l'enjeu qu'il y avait à maintenir ces échanges. Pourtant, il ne peut y avoir de politique de prévention des risques industriels efficace sans une association étroite de l'ensemble des acteurs. En particulier les populations exposées aux risques qui en sont souvent exclues. L'accumulation d'informations dans des bases de données, l'accès aux réunions par internet et les brochures d'information ne suffisent pas à créer une culture du risque.

Propositions

16. Reformuler les commissions de suivi de site (CSS) pour qu'elles intègrent de nouvelles missions : l'élaboration des feuilles de route locales, leur évaluation, leur pilotage et leur suivi
17. Développer des dispositifs pour faciliter l'interaction entre les CSS et le public en adoptant les principes fondamentaux de transparence, d'écoute, d'information et de libre accès aux données
18. Organiser sur chaque territoire les modalités de réponse à toutes les questions des citoyens portant sur les risques industriels
19. Soutenir et impliquer les structures locales participant à la culture du risque
20. Identifier et réserver les moyens nécessaires à l'animation et au fonctionnement du dialogue territorial

Axe 5. Adapter la réglementation aux enjeux actuels

Face au réchauffement climatique, à l'augmentation des accidents industriels provoqués par des aléas naturels, à la stratégie de réindustrialisation, à la montée en puissance de politiques publiques concurrentes, la réglementation doit évoluer. Par ailleurs, il est nécessaire de mettre en cohérence les multiples outils réglementaires dédiés aux risques (PPRT, PAC, SUP, PPRN, PPRI, etc.) pour qu'ils soient réellement intégrés dans les politiques d'aménagement du territoire et de planification.

Propositions

21. Intégrer les effets du changement climatique dans les études de danger
22. Favoriser une approche multirisques à la bonne échelle (bassin de vie/bassin de risques)
23. Prendre en compte les effets et les risques générés par les pollutions industrielles sur la santé et l'environnement
24. Engager l'élaboration de schémas territoriaux de gestion des risques pour mettre en cohérence les différents outils réglementaires (PPR, SUP, PAC Seveso seuil haut et bas, TMD) et mieux organiser la planification et l'aménagement du territoire

V Une forte implication d'AMARIS aux côté des collectivités lors de la mise en œuvre des PPRT

De 2010 à 2020, AMARIS s'est impliquée quasi exclusivement dans l'élaboration et la mise en œuvre des Plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Pour répondre aux sollicitations de ses adhérents, l'association les a accompagnés afin qu'ils trouvent leur place dans une procédure qui s'est avérée complexe. Par son expertise, elle leur a permis de bénéficier des ressources nécessaires à une bonne appréhension des enjeux et d'une écoute au niveau national.

AMARIS a, en effet, relayé les problèmes soulevés par l'élaboration des PPRT, les doléances ou propositions des collectivités, au sein de l'instance nationale de suivi des PPRT. Malheureusement, depuis 2018, cette instance regroupant les services de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), les représentants des fédérations d'industriels, des collectivités et des associations de défense de l'environnement, ne se réunit plus que très occasionnellement.

Cette implication sur les PPRT a permis d'obtenir des résultats importants, comme l'augmentation du crédit d'impôt dédié à la mise en protection des habitants et l'adaptation des règles s'appliquant aux acteurs économiques.

AMARIS, le réseau national des collectivités exposées aux risques industriels

Depuis sa création en 1990, l'association AMARIS fédère des communes et intercommunalités concernées par :

- la présence de sites Seveso, qui génèrent des risques accidentels et chroniques, et le transport de matières dangereuses ;
- les politiques publiques de prévention des risques et de gestion de crise ;
- tous les domaines des risques liés aux activités industrielles à risques dont les pollutions industrielles.

Fédérant plus de 80 adhérents, AMARIS rassemble au total plus de 10% des collectivités concernés par les risques industriels. L'association les représente auprès des pouvoirs publics et des fédérations d'industriels, et contribue aux débats sur les évolutions des politiques publiques. Elle se donne également pour mission d'accompagner ses adhérents et fonctionne comme un réseau de partage d'expériences et d'expertise au service des collectivités.

Depuis 2021, AMARIS est présidée par Alban Bruneau, maire de Gonfreville-l'Orcher et vice-président de la communauté urbaine du Havre.