



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 9, n°3 | Novembre 2018

Perte de biodiversité, New Public Management et néolibéralisme

La prévention des risques industriels, frein ou moteur du développement économique ?

Un débat revisité à l'aune du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise

Is risk prevention a brake or an engine for economic development ? The case of the PPRT of Lyon's chemicals valley

Emmanuel Martinais



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/12575>

DOI : 10.4000/developpementdurable.12575

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Emmanuel Martinais, « La prévention des risques industriels, frein ou moteur du développement économique ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 9, n°3 | Novembre 2018, mis en ligne le 13 novembre 2018, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/12575> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.12575

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

La prévention des risques industriels, frein ou moteur du développement économique ?

Un débat revisité à l'aune du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise

Is risk prevention a brake or an engine for economic development ? The case of the PPRT of Lyon's chemicals valley

Emmanuel Martinais

- 1 Dans les années 1970, la pression croissante des normes environnementales sur les industries polluantes et dangereuses invite à repenser la relation entre prévention et croissance économique. Comme l'expliquent Olivier Godard et Olivier Beaumais, avec presque deux décennies de recul, « *parallèlement à ce changement d'échelle et d'ampleur des problèmes, les liens entre les actions à but environnemental et les dynamiques technologiques et économiques se sont faits plus étroits, qu'ils s'arriment aux normes de pollution ou de qualité des milieux, aux autorisations et aux contrôles administratifs ou aux instruments économiques de mise en œuvre des politiques (taxes, permis négociables)* » (Godard et Beaumais, 1993 : 144). Ce resserrement des liens, qui finit par instituer l'environnement comme une dimension stratégique de la compétitivité des firmes, pousse alors à de nouvelles analyses pour, d'une part, évaluer l'efficacité micro-économique des politiques de prévention et, d'autre part, sonder leurs implications macro-économiques en fonction des investissements qu'elles requièrent (Godard, 2004). Dès lors, cette question des effets proprement économiques de la régulation environnementale a suscité deux types de réponses : d'un côté, une quantité innombrable de travaux et d'études inspirés des théories classiques en économie ont cherché à montrer l'influence négative des actions de prévention sur la rentabilité et le développement des entreprises et secteurs industriels visés, tandis que de l'autre, un nombre tout aussi important d'analyses défend le point de vue inverse, considérant que les actions de régulation sont dans l'ensemble favorables aux secteurs économiques qui génèrent risques et pollutions.

- 2 Rapportée aux secteurs de la chimie et du raffinage qui nous intéressent ici, la première approche peut être associée aux points de vue industrialistes qui envisagent les risques et pollutions comme des externalités négatives et les mesures de prévention qu'ils justifient comme devant s'insérer dans le cadre protecteur du « techniquement faisable et de l'économiquement acceptable » (Allen, 2003). Sur un plan plus théorique, elle correspond à une vision classique des relations entre les enjeux économiques et environnementaux, fortement liée à la critique de la régulation étatique environnementale qui émerge aux États-Unis dans les années 1970 sous l'impulsion des juristes et économistes anglo-saxons du mouvement « Law and economics » (Aykut, 2014). Très prisée des acteurs économiques en général, cette approche postule que les avantages des actions environnementales ne compensent pas les coûts qu'elles impliquent pour l'entreprise. De ce point de vue, la prise en compte des questions écologiques apparaît uniquement sous l'angle de la contrainte, à laquelle les industriels doivent répondre par des investissements jugés non rentables, voire susceptibles de menacer la pérennité de leurs activités (pour des exemples peu nuancés, voir Gollop et Roberts, 1983 ; Salamitou, 1989 ; Walley et Whitehead, 1994). En France, cette approche a également pris la forme d'analyses suggérant que les pratiques courantes de gestion des risques pourraient être améliorées dans leur finalité préventive, tout en coûtant moins cher à la collectivité (Hiriart et Martimort, 2012) ou de travaux plus spécifiques visant à mesurer les effets de ces mesures sur l'environnement économique des entreprises, le marché de l'immobilier notamment (Sauvage L., 1997 ; Travers *et al.*, 2009 ; Grislain-Létrémy et Katosky, 2013).
- 3 Si cette première approche résonne avec la pensée industrialiste et libérale, la seconde renvoie davantage à la perspective étatique qui, depuis la mise en forme du droit des installations classées il y a deux siècles, envisage la prévention comme un moyen de protéger l'industrie contre elle-même, pour lui permettre de produire ses effets les plus favorables (Lascoumes, 2011 ; Le Roux, 2014). Cette conception positive de la régulation environnementale s'illustre par exemple dans le propos de cet ancien responsable du ministère de l'Environnement qui, à la fin des années 1980, décrit les politiques de prévention dont il a la charge comme devant « *accroître le niveau de sécurité de l'ensemble de l'appareil industriel français, au bénéfice, bien entendu, de l'environnement, des voisins, mais aussi de l'appareil économique qui ne peut pas se permettre, à la fois sur le plan financier et, aussi, sur le plan de son image de marque, de porter atteinte à l'environnement de la vie humaine de façon inconsidérée* » (Chambolle, 1988 : 19). Au plan académique, cette pensée étatique est promue par un ensemble de travaux en économie et en science de gestion qui s'attache à démontrer les bénéfices de l'intégration, sous diverses formes, des préoccupations environnementales dans le fonctionnement des entreprises (Boiral, 2005). Prenant le contre-pied des approches classiques, ces recherches affirment que les actions destinées à réduire les impacts sur l'environnement humain et le milieu naturel constituent en fait des opportunités pour améliorer le positionnement concurrentiel des entreprises, moderniser les procédés, réduire les coûts de production, améliorer leur image, atteindre de nouveaux marchés, etc. (Maxwell *et al.*, 1997 ; Faucheux et Nicolai, 1998 ; Chaskiel et Suraud, 2009). Dans la littérature correspondante, cette logique vertueuse prend souvent le nom d'« hypothèse de Porter », ce dernier ayant été l'un des premiers à contester le postulat traditionnel du lien négatif entre actions environnementales et compétitivité des entreprises pour montrer qu'en réalité les pressions environnementales jouent plutôt en sens inverse, pour les entreprises qui les « subissent » comme pour les États qui les exercent (Porter et van der Linde, 1995 ; Ambec et Barla, 2002).

- 4 Dans le contexte français, les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) constituent un excellent support pour rendre compte de ce débat opposant les tenants de la théorie économique classique aux descendants de Michael Porter. Déjà bien étudié, cet instrument de prévention n'a cependant jamais vraiment été envisagé sous cet angle particulier de l'évaluation économique. Les travaux qui l'ont pris pour objet ces dernières années ont dans l'ensemble privilégié d'autres approches, focalisant sur les jeux d'acteurs, la conciliation des intérêts ou le caractère plus ou moins inclusif de la procédure¹. Pourtant, l'objet se prête plutôt bien aux analyses économiques, compte tenu des mesures prescrites, des effets produits sur les territoires visés et des coûts associés (cf . encadré 1). La question se pose notamment de savoir si la procédure est, oui ou non, vectrice de développement local : le PPRT, défini à l'origine comme une mesure de sauvegarde de l'industrie (Bonnaud et Martinais, 2008), est-il au bout du compte ce que ses concepteurs voulaient qu'il soit ?

Encadré 1. Le PPRT, boîte à outils de la prévention des risques industriels

Le PPRT est une disposition de la loi du 30 juillet 2003 (dite « loi Bachelot ») qui vise à réformer la politique de prévention des risques industriels en réponse à la catastrophe d'AZF de 2001 (Mérad et al., 2008). Par les nouvelles possibilités qu'il offre (action sur l'urbanisation existante) et celles qu'il perpétue (action sur l'urbanisation future et réduction des risques à la source), il met à la disposition des acteurs de la prévention une panoplie de mesures pour atteindre des objectifs de réduction des risques qu'ils se fixent par eux-mêmes, dans le cadre d'accords élaborés localement, sous l'autorité du préfet.

Le document, qui vaut servitude d'utilité publique, peut ainsi définir des zones où la construction est interdite, des zones où la construction est autorisée sous condition, et des zones où les collectivités locales peuvent instaurer un droit de préemption. Dans les situations où les mesures de réduction du risque d'un établissement s'avèrent insuffisantes au regard de la vulnérabilité des populations environnantes, le règlement du PPRT peut également définir, au sein de ces zones, des secteurs dans lesquels il est possible de déclarer d'utilité publique l'expropriation des habitations (les propriétaires concernés sont alors indemnisés à hauteur des pertes qu'ils subissent) et d'autres secteurs où la commune peut instaurer un droit de délaissement (qui permet aux habitants de se soustraire à la situation de danger en demandant le rachat de leur bien immobilier par la collectivité).

- 5 À ces questions, la plupart des parties prenantes répondent aujourd'hui par la négative. C'est le cas notamment des exploitants qui mettent en avant les coûts importants (exorbitants selon certains) engendrés par la procédure, s'agissant notamment des mesures foncières (expropriations et délaissements) et prescriptions de travaux sur les habitations voisines, ainsi que les répercussions de ces investissements « non productifs » sur la rentabilité de leurs installations. C'est également le cas des représentants des collectivités locales et des milieux économiques locaux qui déplorent de leur côté les conséquences sur les activités riveraines (également soumises aux mesures foncières et prescriptions de travaux) et leurs traductions possibles en termes de pertes fiscales et de destruction d'emplois. Dans l'ensemble, le PPRT n'est donc pas perçu comme particulièrement profitable à l'industrie et à l'économie locale. Pourtant, plusieurs exemples sont de nature à relativiser ces avis négatifs. On pense notamment à ces situations où, la procédure laissant présager des décisions lourdes de conséquences pour les territoires concernés, les parties prenantes sont tentées de rechercher des

contreparties positives et finalement, définir des alternatives qu'elles n'auraient jamais envisagées sans cela. L'effet « habilitant » de la contrainte est alors source d'opportunités, dont une partie peut avoir des répercussions positives sur le plan économique. Le cas de la vallée de la chimie lyonnaise, qui nous intéresse ici, en est une parfaite illustration. Pour le montrer, on s'intéressera d'abord au lancement de la procédure et à la façon dont a émergé l'idée d'inscrire la démarche de prévention dans un projet plus large de régénération économique du territoire local. Puis on suivra l'élaboration conjointe du PPRT et du projet de développement local qu'il a contribué à faire naître, pour voir comment les deux démarches s'ajustent progressivement l'une à l'autre. Enfin, on se focalisera sur la définition détaillée des mesures de prévention et l'élaboration du zonage réglementaire afin de mettre en évidence la façon dont les acteurs en charge des deux projets s'y prennent pour accommoder dans le détail de chaque mesure les objectifs potentiellement antagoniques de la prévention et du développement économique.

Encadré 2. Les orientations méthodologiques de l'enquête réalisée entre 2008 et 2016

Le suivi du processus d'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise a reposé sur trois techniques d'investigation. La première a consisté à se faire accepter comme observateur dans les réunions de travail qui ont scandé les étapes successives de la procédure : groupes techniques, comités de pilotage, assemblées des personnes et organismes associés (POA), réunions publiques, séance des comités locaux d'information et de concertation (CLIC), devenus depuis commissions de suivi de site (CSS), etc. Au total, une soixantaine de réunions ont ainsi été observées, depuis le lancement de la procédure jusqu'à l'écriture du règlement. Dans le même temps, des débriefings réguliers (tous les six mois environ) ont été réalisés avec les principaux acteurs du PPRT, notamment les industriels à l'origine des risques, les techniciens et élus des collectivités locales concernées, ainsi que les représentants des services de l'État chargés d'instruire la démarche (DREAL et DDT). Ces rendez-vous réguliers ont été ponctuellement complétés par des entretiens plus approfondis avec ces mêmes acteurs (n = 35), en rapport avec les moments clés de la procédure (stabilisation des aléas, définition des enjeux, préparation et réalisation des investigations complémentaires, définition de la stratégie, mise en forme du règlement). Ces deux sources d'information (observations et entretiens) ont enfin été croisées avec l'analyse des documents écrits produits par les acteurs dans le cadre de leurs activités (comptes rendus de réunions, notes de travail, mémos, courriers, présentations PowerPoint, rapports, etc.), dont une partie était accessible sur le site Internet www.pprt-rhonealpes.com.

1. L'éclosion d'un projet de développement local dans le giron du PPRT

- 6 Depuis son avènement dans les années 1980², la maîtrise de l'urbanisation consiste à proportionner les contraintes qu'elle génère (principalement des restrictions de droits à construire) aux politiques d'aménagement et de développement local des communes concernées (Martinais, 1996). Opposant systématiquement les services de l'État aux représentants des collectivités locales, cette procédure a été régulièrement prise comme objet pour rendre compte du poids croissant de la question territoriale dans la mise en œuvre des politiques publiques (Gilbert, 1995), témoigner des conséquences de la décentralisation sur l'action publique locale (Blancher, 1998) ou bien encore illustrer la

mise en crise de la gestion technocratique des problèmes publics (Lemieux et Barthe, 1998). Deux décennies plus tard, l'élaboration des PPRT invite à changer de regard sur ces situations et à ne plus seulement les envisager dans leur dimension conflictuelle. Lorsqu'on s'immerge dans les espaces de travail où se fabriquent ces plans (cf. encadré 2), on voit en effet des acteurs engagés dans des relations plus coopératives que par le passé, qui cherchent moins à mettre en compétition les politiques de prévention et de développement qu'à les envisager de façon complémentaire. Dans le cas lyonnais de la vallée de la chimie qui nous intéresse ici, ce changement de perspective se traduit par l'éclosion, dans le cadre du PPRT, d'un ambitieux projet de développement local destiné à compenser les effets contraignants de la démarche de prévention par des actions de revalorisation économique, urbanistique et paysagère.

- 7 Plus ou moins net selon les contextes, ce changement de perspective est fortement lié au cadrage réglementaire de la procédure qui conduit les acteurs de la prévention à se saisir des risques, non plus du point de vue des sites industriels qui les génèrent, mais en prenant le point de vue des territoires exposés. Pour figurer les accidents possibles qu'il est chargé de prévenir et les transposer en mesures de réduction des risques à la source et/ou de maîtrise de l'urbanisation, le PPRT renonce en effet à la conception usino-centrée de la prévention qui prévalait jusque-là (c'est-à-dire de l'usine menaçant le territoire) pour privilégier une conception voisino-centrée (le territoire menacé par l'usine), dans laquelle le risque est défini en termes d'enjeux impactés par des aléas technologiques qui génèrent des vulnérabilités. L'ancien système de mesure, qui consistait à circonscrire les sites industriels de zones de protection rapprochées et éloignées (ZPR et ZPE) en fonction de l'intensité des accidents redoutés (exprimée en pourcentages d'atteintes létales et d'atteintes irréversibles parmi les populations riveraines), est alors abandonné et remplacé par une série d'opérations visant à définir, pour toute entité vulnérable du voisinage (une maison, un immeuble d'habitation, un équipement public, un commerce, un bâtiment d'activité, etc.), la liste des événements accidentels susceptibles de l'affecter de façon significative, les effets qu'elle aurait à subir dans chacune de ces situations (intensité de l'onde de surpression en cas d'explosion, du rayonnement thermique en cas d'incendie, concentration du nuage gazeux en cas de fuite de produits toxiques), et enfin les conséquences prévisibles pour les occupants (atteinte possible à leur intégrité physique ou pas).
- 8 On le mesure bien à l'énumération de ces tâches successives, le décentrement opéré par le PPRT ne doit pas s'envisager comme un simple jeu rhétorique qui consisterait à nommer autrement des méthodes inchangées. Il doit au contraire être reconnu comme un changement d'importance dans l'ordre des pratiques qui implique de réviser toutes les conventions à la base du travail de définition, de quantification et de représentation graphique des risques. Ce faisant, il fait apparaître quantité de problèmes inédits pour lesquels les savoirs et les compétences des acteurs habituellement chargés de quantifier ces risques (principalement les services de la DREAL et les industriels) ne suffisent plus. En considérant le point de vue des voisins qui regardent l'usine de chez eux ou de leur lieu de travail pour déterminer les dangers auxquels ils s'exposent, le PPRT requiert en effet des informations qui ne se limitent pas au seul contenu des études de dangers et à leur traduction sous forme d'aléas. Il demande également de recenser toutes sortes de données figurant les territoires menacés (structure du foncier et de l'habitat, nature et qualité des bâtiments exposés, localisation et fonctionnement des équipements, répartition des peuplements, usages des espaces et des infrastructures, etc.), puis de les

ordonner sur des cartes pour finalement décider, par secteur, des meilleurs moyens de prévention à mettre en œuvre (expropriation ou délaissement, protection des lieux de vie et de travail, etc.). Considérant que ces données ne sont pas figées, mais en partie dépendantes des politiques locales d'aménagement, la réglementation PPRT recommande dans le même temps de ne pas limiter l'investigation à la caractérisation de l'existant en y associant une réflexion collective sur les transformations souhaitables du ou des territoires concernés (cf. encadré 3). Ainsi redéfinie, l'évaluation des risques est donc supposée intégrer les caractéristiques du « territoire existant » en les articulant avec celle du « territoire projeté ».

Encadré 3. Extrait du guide méthodologique PPRT d'octobre 2007 (p. 98-99)

Les collectivités ont souvent engagé, ou ont en projet, des démarches de revalorisation du tissu urbain exposé au risque industriel : projet urbain d'ensemble, délocalisation d'activités, réaffectation de terrains, etc. Dans le cadre de tels projets d'ensemble, une réflexion peut être menée sur la relocalisation d'équipements ou d'espaces publics, avec l'objectif de les éloigner des sources de risque sans qu'ils soient pour autant trop excentrés. La démarche PPRT doit être menée en cohérence avec un projet urbain d'ensemble qui intègre la gestion du risque industriel et favorise un redéploiement des activités exposées sur un périmètre plus vaste que celui du PPRT.

- 9 À ce stade de la procédure, les acteurs de la prévention sont confrontés à deux cas de figure possibles : soit le « territoire projeté » existe et il faut le cas échéant le faire évoluer pour l'ajuster aux attentes du PPRT en termes de réduction de la vulnérabilité ; soit il n'existe pas et la dynamique du PPRT est l'occasion de le faire émerger et lui donner forme. Peu concernée par les politiques d'agglomération, la vallée de la chimie lyonnaise fait à ce moment-là partie de la deuxième catégorie, celle des contextes dépourvus de « projets d'ensemble » (Perrat, 2012). Conformément aux préconisations du guide méthodologique, les services de l'État en charge du PPRT vont alors s'employer à convaincre les décideurs locaux de mettre en politique le devenir de ce territoire sur lequel ils avaient jusque-là peu de prise³. Comme l'explique le responsable de la DDT à l'initiative de cette sollicitation, l'objectif est de pousser les acteurs communaux et intercommunaux à se saisir de la démarche de prévention pour penser le devenir de la vallée, non pas sous le seul angle de la contrainte réglementaire, mais également en termes d'opportunités d'aménagement et de « mise en valeur » du site :

« L'enjeu c'est : quel nouveau projet urbain construit-on autour de ce PPRT ? Pour moi, l'intérêt de la démarche, c'est ça. En fait, il y a deux façons de voir la prévention. On peut avoir une lecture livresque de la chose et considérer que le PPRT est une contrainte qui s'impose brutalement au territoire. On pourrait se contenter de ça, hein ? Mais il y a une deuxième façon de voir les choses, qui est beaucoup plus intelligente à mon avis, qui consiste à se demander quels sont les projets et quelles sont les opportunités que me donne la prise en compte de la contrainte. Et je parle bien d'opportunités ! Alors, ça peut vouloir dire qu'on réalise des aménagements pour l'accueil de nouvelles activités. Ça peut aussi être l'occasion de recentrer certains quartiers. Ou de déplacer des équipements trop exposés. Ça peut... j'ai un peu de mal à donner des exemples précis parce qu'aujourd'hui ces opportunités ne sont pas encore bien calées, mais... ça peut être l'occasion de redynamiser le secteur industriel. Parce qu'avec le PPRT, on peut permettre un développement économique. »

- 10 Jouant pleinement son rôle d'appui au développement local, la DDT multiplie alors les contacts avec les acteurs communaux et intercommunaux concernés pour tenter de les faire adhérer à cette conception du PPRT comme opportunité d'aménagement et possible vecteur de redynamisation industrielle. Comme l'explique l'enquêté cité juste avant, le même message est martelé par les agents de l'État à chacune de ces rencontres : « *Proposez-nous un projet pour la vallée de la chimie. Car si vous n'avez pas de vision politique à opposer au PPRT, ce dernier risque de tout vitrifier et vous ne pourrez plus rien faire par la suite.* » Pour les acteurs étatiques, l'enjeu est clairement posé : en poussant leurs interlocuteurs communaux et intercommunaux à produire cette vision politique qui fait défaut à l'époque, il s'agit autant de favoriser l'élaboration du plan dont ils ont la charge que d'éviter que ce dernier ne compromette pour longtemps le développement d'un espace industriel pilier de l'économie locale.
- 11 Pour l'institution intercommunale, l'enjeu est en revanche plus difficile à circonscrire, essentiellement parce que ses services techniques ne sont pas organisés pour faire face à une telle demande et qu'en dépit des pressions de la DDT, ses représentants continuent de voir le PPRT comme un sujet « risques », c'est-à-dire une compétence encore largement détenue par les communes (Garnier, 2010). La réponse du Grand Lyon à la sollicitation des agents de l'État est donc très graduelle : constitution d'une équipe projet au sein de la structure administrative, suivie peu après de la mise en place d'un comité de pilotage pour se coordonner avec les communes concernées, recrutement dans la foulée d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, puis désignation courant 2010 d'un chef de projet, création quelques mois plus tard d'une mission *ad hoc*, et enfin, préfiguration d'un projet directeur comportant un volet urbanisme visant la requalification des quartiers d'habitation limitrophes des sites industriels (dont une partie est alors en voie de paupérisation) et un volet économique destiné à confirmer la vocation industrielle de la vallée en créant des conditions favorables sinon au développement des établissements existants, tout du moins à leur pérennisation sur site.
- 12 À compter de ce moment, le PPRT de la vallée de la chimie se divise donc en deux projets connexes supposés s'élaborer conjointement : un projet de mise en sécurité du site devant répondre aux objectifs réglementaires de réduction de la vulnérabilité des enjeux les plus exposés (via des mesures d'expropriation, l'instauration d'un droit de délaissement, des prescriptions de travaux de protection sur les logements ou des restrictions en matière d'urbanisation) et, à ses côtés, un projet de développement local, dit projet directeur, supposé compenser les effets contraignants de la démarche de prévention (désurbanisation possible des zones les plus exposées, déplacements d'activités et d'équipements, etc.) par la création de nouvelles valeurs économiques (requalification des quartiers paupérisés et accueil d'activités de soutien aux industries en place).

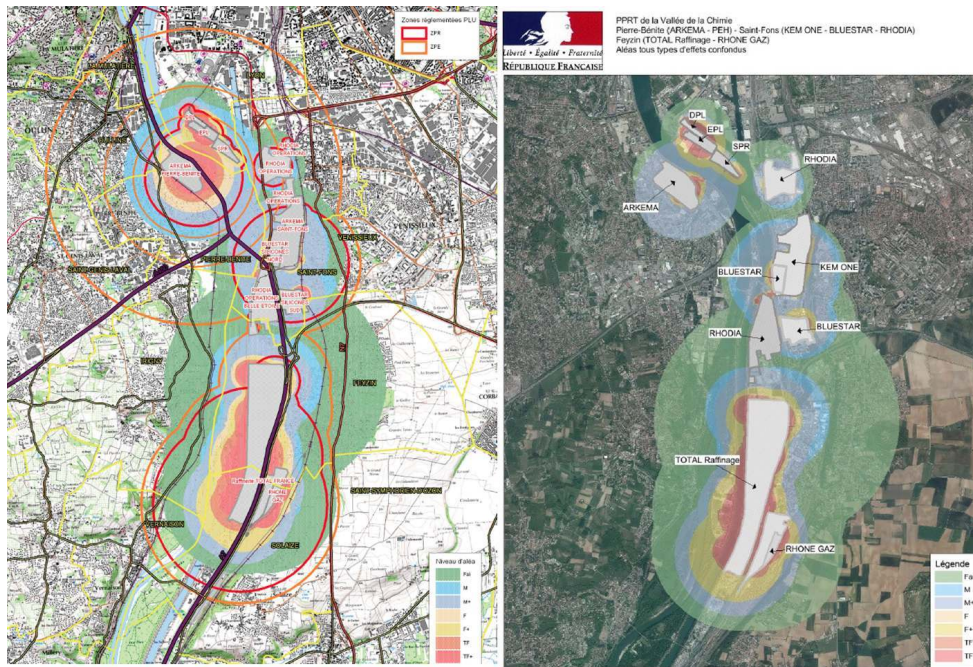
2. Deux projets connexes placés sur des trajectoires parallèles

- 13 Avant la réforme qui conduit à l'instauration du PPRT, c'est-à-dire entre la fin des années 1980 et le milieu des années 2000, la maîtrise de l'urbanisation se caractérise par une spécialisation importante des rôles qui conduit le plus souvent à « cadenasser » la décision au profit des seuls acteurs chargés d'évaluer les risques, c'est-à-dire les exploitants qui produisent les études de dangers et les services de l'État qui les

transforment en zonages de protection pour les afficher sous forme de porter à connaissance (Jouzel, 2005). Tenues à l'écart de ces échanges entre spécialistes, les communes ne sont invitées à parler qu'en fin de procédure, pour tenter de négocier des ajustements de tracés tenant compte des projets de développement qu'elles font valoir à ce moment-là (Duchêne, 2010 ; Le Noan, 2015). Chargés de cette concertation, les services de l'État sont alors accaparés par la recherche de compromis, mais ne portent pas spécifiquement attention à la mise en forme des enjeux qui contribuent aux réductions de périmètre. Par son approche territoriale, qui oblige à davantage de collaboration entre ces mêmes acteurs, le PPRT modifie cette répartition stricte des rôles. Les communes et intercommunalités, qui détiennent des informations utiles pour figurer les territoires menacés, sont mises à contribution beaucoup plus tôt, dès la phase d'évaluation des risques. Dans le même temps, les services de l'État sont davantage concernés par la mise en forme du « territoire projeté » qui participe également de cette évaluation. Tout en maintenant un certain niveau de spécialisation (les exploitants continuent de produire les études de dangers et les services d'inspection de la DREAL de les exploiter pour tracer les cartes d'aléas), le PPRT incite donc au décloisonnement des étapes de travail en poussant les parties prenantes à se coordonner dès le début de la procédure pour définir de façon plus collégiale qu'avant les mesures de maîtrise de l'urbanisation et les projets de développement avec lesquels ces dernières doivent s'ajuster au terme de la démarche.

- 14 Dans le cas de la vallée de la chimie, l'élaboration conjointe du PPRT et du projet directeur repose ainsi sur le même collectif d'acteurs. Se confondant à peu de chose près avec les personnes et organismes associés (POA) listés par la réglementation⁴, ce groupe comprend les services instructeurs (DREAL et DDT), les exploitants des installations à l'origine des risques (représentés par les directeurs d'établissement et les responsables hygiène-sécurité-environnement en charge des études de dangers), les techniciens et certains élus des communes sur lesquelles le plan doit s'appliquer (notamment Pierre-Bénite, Saint-Fons et Feyzin), et enfin, les agents du Grand Lyon directement concernés par la double démarche, c'est-à-dire le service écologie (qui suit les dossiers risques), le service du développement urbain (qui a la compétence en urbanisme), le service habitat (qui a la connaissance du parc immobilier) et la mission Vallée de la chimie qui porte dorénavant les enjeux du développement local. Mis à contribution dès la prescription des trois PPRT⁵, ce collectif de travail est d'abord associé à la démarche de maîtrise de l'urbanisation par l'intermédiaire d'une *équipe technique* placée sous la responsabilité des services instructeurs. Puis une fois la décision prise de lancer l'élaboration du projet directeur, le groupe ainsi constitué est amené à se dédoubler pour œuvrer sur les deux fronts en même temps.

Figure 1. Les aléas du PPRT de la vallée de la chimie à sa prescription et à son approbation



Source : DREAL Rhône-Alpes, Groupe de subdivisions du Rhône, janvier 2009

- 15 Sur le versant PPRT, la procédure conduit les services de l'État à impliquer le collectif de travail sur deux sujets en particulier. Le premier est plutôt technique : il s'agit, conformément aux instructions du guide méthodologique, de recenser et représenter les enjeux dans le cadre des aléas figurés en début de procédure (cf. figure 1, carte de gauche), de mettre en forme le zonage brut (en superposant les zonages d'aléas aux cartes d'enjeux) et, enfin, de planifier les investigations complémentaires qui devront, en temps voulu, aider aux décisions finales⁶. Le second sujet, qui apparaît avec les premières estimations financières (donc une fois les enjeux identifiés), est plus tactique : il vise à trouver la clé de répartition la plus avantageuse entre ce que les exploitants prévoient d'investir sur leurs installations pour réduire les risques à la source et ce que les zonages d'aléas, qui résultent mécaniquement de ces choix, imposent au bout du compte aux trois financeurs des mesures de réduction de la vulnérabilité prescrites par les trois PPRT (c'est-à-dire les exploitants à nouveau, l'État et le Grand Lyon). La situation de départ étant très éloignée du point d'équilibre recherché⁷, plusieurs années sont nécessaires pour reprendre les études de dangers, identifier les mesures de réduction des risques à la source, susceptibles de faire bouger les aléas « à la baisse », évaluer leur pertinence technico-économique, vérifier leur conformité aux critères de validité réglementaires et, enfin, faire en sorte que les trois contributeurs s'accordent sur leurs modalités de financement (sachant que dans certaines conditions, ces mesures peuvent également relever d'une prise en charge collective). Ces discussions, parfois proches du marchandage (Martinais, 2016), aboutissent cependant à un compromis qui permet, courant 2013, de relancer la procédure sur la base d'aléas figurés dans des zonages nettement réduits par rapport à la situation de départ, induisant des coûts beaucoup plus supportables pour les trois financeurs et libérant par la même occasion une partie des secteurs de « fond de vallée » potentiellement valorisables par le projet directeur (cf. figure 1, carte de droite)⁸.

- 16 Pendant qu'ils travaillent à reprendre les études de dangers pour réduire les aléas, les acteurs du PPRT contribuent également à l'avancement de la démarche de développement local, mais dans une configuration inversée par rapport à celle qui prévaut au sein de l'*équipe technique*. Sur ce deuxième front, le pilotage et l'animation reviennent en effet aux acteurs communaux et intercommunaux, les services de l'État se contentant d'un rôle de simple contributeur. Comme l'explique le chef de projet et directeur de la mission Vallée de la chimie, ces derniers sont notamment associés aux groupes de travail mis en place pour donner un contenu opératoire à la démarche de régénération du site :

« En 2011 et 2012, on a eu cette démarche d'ingénierie de projets. J'ai mis en place six groupes de travail thématique : économie, foncier, transport intermodal, mobilité des personnes, problématique d'image, plus un groupe intégrateur qu'on appelait territoire. Ces groupes de travail, assez classiquement, étaient composés des interlocuteurs thématiques qu'il fallait associer, y compris les services de l'État. Pour leur vision macro des enjeux, mais aussi pour qu'ils nous aident à rester dans le cadre du PPRT. Donc ils étaient là, comme participants. L'animation c'était soit moi, soit des collègues du Grand Lyon, experts sur ces sujets. Chaque groupe s'est réuni entre trois, et cinq ou six fois, selon les thématiques. On a complété ça des deux démarches portées par les AMO. L'une a réfléchi sur les principes d'aménagement et de développement urbain. L'autre a fait un diagnostic économique des quinze sites clés de la vallée. Il a aussi regardé la façon dont ça pouvait évoluer, dans une approche filière, vers où on pouvait tendre en termes d'évolution économique. Finalement, on a intégré tout ça, les groupes de travail, les propositions des AMO, et ça nous a amenés à dessiner une première figure d'ensemble du projet directeur. »

- 17 Présentée courant 2012, cette première esquisse de projet directeur articule quatre orientations principales : régénérer l'industrie lourde par l'adjonction d'activités de soutien (logistique, fret, recherche et développement, etc.), accompagner sa mutation vers des productions qui s'émancipent progressivement du pétrole, renouveler l'offre locale de logement et de mobilité, et enfin, restaurer l'image de la vallée en révélant son paysage, son fleuve et son environnement naturel. En pratique, l'intention est de tirer profit des disponibilités foncières en « fond de vallée », dont une partie est mise à disposition par les industriels (suite au déclassement de certaines de leurs activités), pour repenser l'aménagement global du site, faciliter les déplacements, favoriser les mutualisations interentreprises et permettre l'implantation d'opérateurs spécialisés susceptibles de renforcer « l'écosystème » existant, c'est-à-dire faire fructifier des atouts encore trop largement sous-exploités (dont les potentialités de redéploiement de l'industrie lourde vers la chimie verte).
- 18 Durant cette séquence, le même collectif de travail se partage donc entre le PPRT d'un côté et le projet directeur de l'autre, contribuant aux deux démarches dans des rôles inversés. Outre qu'elles renforcent les liens interpersonnels, ces contributions croisées ont aussi pour effet de pousser les services de l'État et les représentants des collectivités locales à lier les deux processus dans une vision partagée des buts à atteindre. Comme le dit l'un d'entre eux, « on a cheminé ensemble pour mieux identifier les enjeux conjoints du PPRT et du projet directeur, pour se dire collectivement que sur tel secteur, on verrait bien un maintien d'activités économiques à développer et que sur tel autre, il pourrait y avoir d'autres usages ou des contraintes plus fortes ». L'alignement des points de vue invite alors à penser que si le projet directeur doit faciliter l'élaboration du PPRT (comme voulu par les services de l'État au départ), le second doit en retour se mettre au service du premier en favorisant la

dynamique de régénération de l'industrie sur elle-même, tout du moins en ne la compromettant pas. C'est-à-dire que si le PPRT interdit finalement le développement sur certains secteurs mutables, il devra le permettre sur d'autres, notamment ceux identifiés par le projet directeur. Ces contributions croisées, qui s'étalent sur un peu plus de deux ans, installent ainsi l'idée de deux démarches conjointes qui doivent désormais avancer de concert pour pouvoir s'ajuster au mieux. Tous les protagonistes, services de l'État en tête, s'accordent alors pour considérer qu'une fois les zones d'aléas stabilisées, la situation idéale serait celle d'un règlement PPRT qui s'écrit en même temps que le projet directeur s'affine et se précise, de façon que les interdictions définies par l'un ne contreviennent pas aux intentions de l'autre.

3. L'épreuve de la conciliation ou comment emboîter deux projets antagoniques

- 19 Durant la période pré-PPRT, le développement local apparaît toujours comme un facteur limitant de la maîtrise de l'urbanisation. Opposant les services de l'État aux collectivités locales, l'élaboration des zonages et leur traduction en règles d'urbanisme s'apparentent à de véritables « batailles » destinées à décider du poids relatif de ces deux enjeux pensés en négatif l'un de l'autre (Decrop et Gilbert, 1991 ; Duchêne, 2008). Dans le cadre du PPRT, la perspective est sensiblement différente. Comme le montre l'exemple de la Vallée de la chimie, les deux enjeux de la prévention et du développement ne cherchent plus vraiment à s'annuler l'un l'autre, plutôt à se renforcer mutuellement. Du point de vue des acteurs engagés dans la procédure, le PPRT est en effet une condition essentielle du projet de régénération économique de la vallée au même titre que les perspectives de développement liées au projet directeur sont supposées favoriser la démarche de maîtrise de l'urbanisation. Comme le montre très bien Cécile Ferrieux dans sa thèse, le PPRT conduit à une interpénétration de la politique de prévention des risques industriels et des politiques de développement territorial (Ferrieux, 2015)⁹.
- 20 Mais si cette volonté intégratrice est assez facile à traduire en principes, elle est beaucoup plus difficile à transposer dans le détail du règlement, parce qu'elle nécessite, pour chaque type de mesure et en chaque point du PPRT, de trouver un compromis entre les objectifs contradictoires de la prévention d'un côté (vider de leurs occupants les zones les plus exposées, ne permettre aucun apport nouveau de populations et d'usages dans certaines limites), du développement économique et urbain de l'autre (créer des possibilités d'implantation d'activités nouvelles, assurer la continuité de vie des quartiers et permettre le renouvellement de l'existant). Rapportée à l'ensemble du périmètre, cette recherche de compromis impose donc de définir un zonage réglementaire qui accorde les obligations de non-densification découlant des aléas les plus forts (zones rouges, jaunes et bleu foncé de la figure 1, carte de droite) avec les perspectives de régénération qui visent les mêmes espaces, c'est-à-dire les délaissés industriels situés à proximité immédiate des installations à l'origine des risques (dans des zones rouges, jaunes et bleu foncé) et les quartiers résidentiels les plus proches des usines (également en bleu foncé)¹⁰. Autrement dit, il s'agit d'autoriser du développement économique et des projets de rénovation urbaine là où la réglementation impose précisément de ne rien toucher et/ou de ne pas augmenter le nombre de personnes exposées.

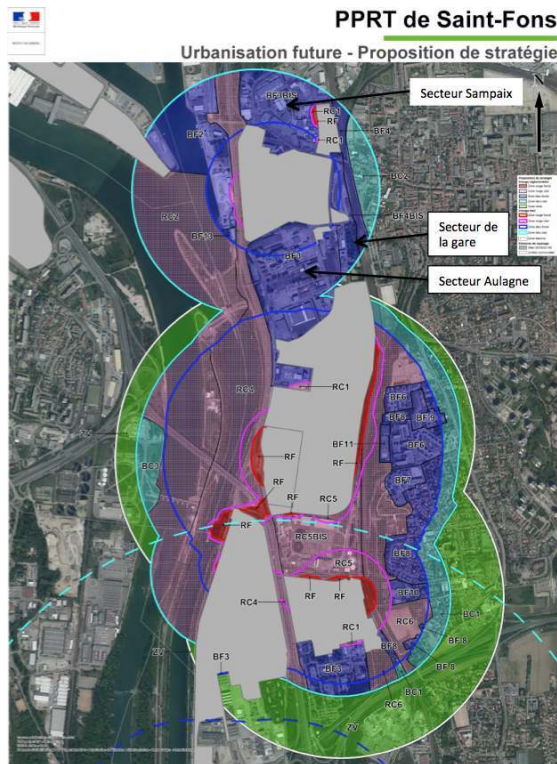
- 21 Chargés de résoudre cette « quadrature du cercle » qui nécessite de concilier l'inconciliable, les services de l'État proposent alors de fonder le zonage réglementaire, c'est-à-dire le découpage des périmètres, sur un principe de compensation. D'un côté, une partie du zonage est rendue plus permissive que la règle fixée par le guide méthodologique : l'idée est d'assouplir ainsi la contrainte sur les espaces cibles du projet directeur, en créant d'une part un régime d'exception dans les zones apparaissant en rouge au zonage brut (pour rendre possible l'extension des activités à l'origine des risques), en permettant d'autre part une densification sélective dans celles figurant en bleu foncé. Mais en contrepartie, le reste du zonage se fait automatiquement plus restrictif : l'assouplissement consenti dans les zones à forts enjeux est compensé par un durcissement de la contrainte en bleu clair. Comme l'explique ce représentant de l'État, l'idée est de ne pas complètement bloquer le développement en rouge et bleu foncé, mais d'équilibrer les ajouts possibles de population par une extension des restrictions à l'ensemble des zones figurant en bleu clair au zonage brut :

« L'option qu'on a défendue à ce moment-là (avec les collègues de la DREAL et en accord avec le préfet qui suivait ça de très près), c'est : on est raisonnables, on permet aux exploitants de s'étendre dans le rouge dans la mesure où ils n'apportent pas de risques supplémentaires, et on ne bloque pas le bleu foncé. On ne bloque pas le bleu foncé, mais par contre on remonte le niveau du bleu clair pour faire quelque chose d'un peu homogène. Remonter le niveau du bleu clair, ça nous permet de ne pas trop déroger avec les histoires de non-densification. L'idée était de dire : on va faire de la non-densification sélective sur le bleu foncé et sur le bleu clair, on va mettre un niveau de contrainte un peu supérieur pour vraiment limiter les possibilités d'urbanisation, éviter des implantations qui amèneraient beaucoup de monde... C'était l'idée. Ça cadrerait bien avec la directive du préfet qui était de dire : "Cette zone est industrielle, on la laisse aux industriels." Donc plutôt que de rester dans la théorie en écrivant "La zone bleue c'est non-densification et pas plus de tant de personnes", on s'est dit qu'on allait faire du qualitatif en type d'activités, en indiquant précisément ce qu'on autorise. En gros, des entrepôts et de l'industrie. Parce que c'est ce qui représente le moins de monde. Un entrepôt, c'est beaucoup de mètres carrés et peu d'employés. Une usine, pareil. Donc ça colle à peu près avec l'esprit du PPRT qui nous dit qu'il faut limiter le nombre de personnes sur les zones exposées aux aléas les plus forts. Donc en limitant aux entrepôts et à l'industrie, on devrait avoir des activités qui sont compatibles avec ce qu'on veut défendre. Par contre, on ne rajoute pas des gens dans le bleu clair. Pour compenser ceux qui seront un peu en plus dans le bleu foncé, on restreint les possibilités dans le bleu clair. On homogénéise. Voilà. Donc on a engagé la discussion avec les collectivités sur la base de cette proposition. On leur a dit : "On est prêts, côté services de l'État, à vous décongestionner vos zones bleu foncé, parce qu'autrement, vous ne pourrez rien faire là où vous prévoyez de faire des choses. En revanche, le bleu clair, tolérez qu'on le limite." On ne l'empêche pas, mais on le limite. Par exemple, on ne va pas mettre d'établissement recevant du public dans le bleu clair. »

- 22 Courant 2012, une nouvelle série de réunions est organisée pour présenter cette stratégie aux parties associées, expliciter la proposition de zonage qui en découle (cf. figure 2 pour Saint-Fons) et inciter les représentants des collectivités locales à identifier, dans les zones en bleu foncé, les parties potentiellement urbanisables d'un côté et les secteurs à « sanctuariser » de l'autre. Mobilisant les représentants communaux et intercommunaux de l'équipe technique (notamment le service écologie et la mission Vallée de la chimie), ces échanges conduisent à découper les périmètres de départ en sous-zones selon la distribution spatiale des aléas et la nature des enjeux exposés (cf. figure 2)¹¹, puis à mettre en application le principe à double détente en esquisant les grandes lignes d'un projet de

règlement pour chaque entité ainsi délimitée¹². Inscrites dans un tableau, les propositions de l'État sont alors soumises pour contre-propositions aux collectivités locales, jusqu'à trouver un compromis pour chacune d'elles.

Figure 2. La stratégie « Urbanisation future » du PPRT de Saint-Fons



Source : DDT du Rhône

- 23 En général, le compromis n'est pas difficile à trouver, dans la mesure où le principe défendu par les services instructeurs préserve des possibilités d'aménagement sur la plupart des secteurs urbanisés des communes concernées et satisfait les attentes en termes de revitalisation et de continuité de vie des quartiers les plus en difficulté (le centre-ville de Pierre-Bénite, le plateau des Clochettes à Saint-Fons, Les Razes à Feyzin). À l'échelle des trois PPRT, le principe à double détente ne fait véritablement problème que sur quelques sous-zones, notamment celles des fonds de vallée (c'est-à-dire entre les zones grisées des sites à l'origine des risques), où la position restrictive de l'État cadre moins bien avec les projets des collectivités locales. Le débat porte en particulier sur les secteurs de Sampaix et Aulagne à Saint-Fons (cf. figure 2), où le projet directeur prévoit des implantations d'activités économiques diversifiées (tertiaire et artisanat) alors que les services de l'État envisagent de limiter les possibles aux seules industries relevant des secteurs de la chimie, de l'énergie et de l'environnement et, le cas échéant, aux activités de logistique et de recherche et développement associées à ces industries.
- 24 Le désaccord, qui n'est pas tranché au terme de cette phase dite de « stratégie », va en fait accompagner les rédacteurs du règlement jusqu'à l'approbation du PPRT. Faisant obstacle à la finalisation du règlement, il est porté une première fois à l'arbitrage du préfet courant 2014. Ce qu'explique ce représentant de la DDT :
- « On a eu une feuille de route. On avait fait ce travail d'identification des points de désaccord, et avec le collègue de la DREAL, on l'a porté dans le bureau du préfet. Le

préfet de région lui-même ! On lui a présenté à chaque fois les points de convergence et de fait les points sur lesquels, potentiellement, il pouvait y avoir arbitrage. La position que le préfet nous a donnée comme ligne de conduite, c'est de garder ce territoire pour développer de l'activité en lien avec la chimie. Voilà. Le discours du préfet devant les entreprises de la chimie, c'est : "Il y a quatre plateformes en Rhône-Alpes : Roussillon, Pont-de-Claix, Balan et la vallée de la chimie. Il s'agit de garder ce potentiel pour légitimer l'activité présente, mais aussi donner du potentiel de développement." La feuille de route c'était ça : il faut conforter et il faut construire la chimie de demain. La chimie de demain, elle peut potentiellement être là et ne pas être en Chine. »

- 25 Invités à « lâcher du lest », les services instructeurs proposent finalement d'aménager le règlement des deux zones considérées pour y permettre l'implantation d'artisanat et de tertiaire, mais seulement dans les emprises identifiées par le projet directeur et l'appel à projets lancé fin 2014 pour amorcer le processus de régénération de la plateforme industrielle. Cette ouverture, favorable à la démarche de développement local, permet alors de reprendre les discussions avec les représentants des collectivités locales pour spécifier ces emprises, définir précisément leur étendue et se mettre d'accord sur la nature exacte des activités attendues, ainsi que sur la manière de traduire ces orientations d'aménagement en règlement PPRT. Cette négociation, qui se prolonge jusqu'au terme de la procédure d'élaboration, se solde finalement par une suite de concessions réciproques sur les limites de ces secteurs de développement, pour finalement aboutir à un zonage réglementaire qui satisfait à peu près les attentes des représentants communaux et intercommunaux sans trahir l'esprit de la démarche de prévention.

Conclusion

- 26 Ces dernières années, les recherches consacrées à l'élaboration des PPRT ont beaucoup insisté sur le caractère conflictuel de cette procédure (Osadtchy, 2014), les asymétries de pouvoir qu'elle perpétue (Frère *et al.*, 2016) et le déficit de concertation qui résulte de cette répartition déséquilibrée des ressources (Grembo *et al.*, 2013). Dans ces travaux, on voit en général des services de l'État en position dominante affronter des collectivités locales marginalisées et démunies techniquement, qui cherchent à compenser cette faiblesse en s'alliant avec les industriels dans la défense des intérêts locaux (Fournier et Mattina, 2013), en tentant de subvertir l'expertise régaliennne (Gralepois, 2011) ou en contournant les dispositifs réglementaires (Suraud, 2013). L'immersion au cœur de la « fabrique » du PPRT de la Vallée de la chimie, dans les espaces de travail dédiés à son élaboration, invite en contrepoint à nuancer ces analyses en constatant que les asymétries de position et les divergences d'intérêts n'empêchent pas les parties prenantes de s'engager dans des pratiques beaucoup plus collaboratives que par le passé, et de tendre ainsi collectivement vers des décisions cherchant à concilier les objectifs potentiellement contraires de la prévention des risques et du développement économique.
- 27 Certes, tous les PPRT élaborés ces dernières années n'ont pas été aussi concertés que celui de la Vallée de la chimie (Martinais, 2014). Le caractère plus ou moins collaboratif de la procédure dépend en effet de nombreux paramètres. Il est d'abord fonction de la capacité des services instructeurs à installer de telles relations avec les parties associées, ce qui nécessite de rompre avec des habitudes de travail privilégiant le cloisonnement et les

approches technicistes de la décision (notamment du côté des DREAL). L'ampleur du PPRT et ses impacts potentiels sur le développement local comptent également beaucoup, dans le sens où une procédure sans enjeu n'est pas de nature à intéresser et mobiliser les parties associées. Enfin, les attentes vis-à-vis des PPRT peuvent être très variables selon les contextes et conditionner, là aussi, un engagement plus ou moins fort des acteurs locaux dans une démarche concertée avec les services de l'État. Il en résulte des situations très contrastées selon les cas observés : certains PPRT très ouverts donnent lieu à de nombreux échanges dès le début de la procédure, quand d'autres restent fermés plus longtemps, réduisant les discussions entre parties associées au strict minimum. Les cas de fermeture totale sont cependant très rares. Même les PPRT les moins concertés finissent toujours par associer *a minima* les collectivités locales à la mise en forme des règlements, dans la mesure où la stratégie de maîtrise de l'urbanisation ne peut se concevoir en dehors de toute connaissance des projets d'urbanisation et de développement des communes concernées.

- 28 En imposant cette approche territoriale, la procédure incite finalement à réinscrire la question du risque dans l'aménagement et le développement local. Certes, le PPRT représente des contraintes fortes sur le plan financier (coûts des mesures de prévention), productif (déplacement d'entreprises voisines) et urbanistique (interdictions diverses). Mais, dans le même temps, il offre de multiples opportunités en termes de relocalisation des équipements publics situés à proximité immédiate des usines, d'amélioration de l'habitat, de redéploiement d'activités et d'intervention sur les formes urbaines. L'élaboration conjointe des prescriptions et les réflexions sur le devenir des secteurs réglementés qui accompagnent nécessairement cette mise en règlement peuvent également être mises à profit pour repenser l'aménagement des quartiers visés par les mesures de maîtrise de l'urbanisation et, dans ces conditions, conduire à mobiliser le PPRT comme un véritable outil de programmation urbaine. Enfin, l'exemple de la vallée de la chimie montre que la procédure peut aussi, à certaines conditions, pousser les acteurs économiques à se mobiliser pour tenter de renverser l'ordre de la contrainte en faisant advenir d'ambitieux projets de réindustrialisation et de requalification urbaine censés contribuer au maintien (voire au développement) des plateformes industrielles existantes. Lorsqu'il remplit cette dernière fonction (ce qui n'est pas toujours le cas, on le rappelle), le PPRT tend alors à valider l'hypothèse de Porter, donnant ainsi raison aux études qui corrélient l'ambition des politiques environnementales à la compétitivité des entreprises visées par ces écopolitiques (Jänicke, 2006).

BIBLIOGRAPHIE

Allen B., 2003, *Uneasy Alchemy: Citizens and Experts in Louisiana's Chemical Corridor Disputes*, Cambridge, MA, MIT Press.

Ambec S., Barla P., 2002, « A Theoretical Foundation of the Porter Hypothesis », *Economics Letters*, vol. 75, p. 355-360.

- Aykut S., 2014, « Gouverner le climat, construire l'Europe : l'histoire de la création d'un marché du carbone (ETS) », *Critique internationale*, n° 62, p. 39-55.
- Blancher P., 1998, « Scénarios de risque industriel et prévention par l'aménagement », in Decrop G., Galland J.-P. (dir.), *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 127-148.
- Boiral O., 2005, « Concilier environnement et compétitivité, ou la quête de l'éco-efficience », *Revue française de gestion*, n° 158, p. 163-186.
- Bonnaud L., Martinais E., 2008, *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*, Paris, La Documentation française.
- Chambolle T., 1988, « Le risque industriel "mineur" : maîtriser un danger quotidien », *Aménagement et nature*, n° 89, p. 18-19.
- Chaskiel P., Suraud M.-G., 2009, « La responsabilité sociale environnementale des entreprises : une réponse économique à la politisation de la production », *Revue française de socio-économie*, n° 4, p. 99-116.
- Decrop G., Gilbert C., 1991, « Les risques majeurs, un nouveau champ d'action de l'administration publique. La loi du 22 juillet 1987 aux prises avec le territoire », rapport de recherche, CRISE.
- Duchêne F., 2010, « Quand le risque se heurte au territoire : la révision du POS autour d'une usine chimique », in Coanus T., Comby J., Duchêne F., Martinais E. (dir.), *Risques et territoires. Interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*, Paris, Lavoisier, p. 141-157.
- Duchêne F., 2008, « L'élaboration des zonages du risque ou la négociation d'un système commun de représentation des dangers », in Larrue C., Melé P. (dir.), *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace*, Paris, L'Harmattan, p. 147-179.
- Faucheux S., Nicolai I., 1998, « Les firmes face au développement soutenable : changement technologique et gouvernance au sein de la dynamique industrielle », *Revue d'économie industrielle*, vol. 83, p. 127-146.
- Ferrieux C., 2015, *Les couloirs du risque. Les milieux industriels et le gouvernement local des risques dans la Vallée de la chimie*, thèse de science politique, IEP de Lyon.
- Fournier P., Mattina C., 2013, « Secours ou entrave à l'action publique ? Les élus locaux face à l'État dans les territoires mono-industriels à risques », *Sciences de la société*, n° 90, p. 128-148.
- Frère S., Flanquart H., 2017, *La ville et ses risques. Habiter Dunkerque*, Lille, Presses universitaires du Septentrion.
- Frère S., Le Blanc A., Gibout C., Hellequin A.-P., 2017, « La gestion des risques industriels entre évolutions législatives et adaptations locales. Le cas dunkerquois », *Environnement, Risques & Santé*, vol. 16, n° 3, p. 275-283.
- Frère S., Zwarterook I., 2016, « La concertation dans l'élaboration des Plans de prévention des risques technologiques de Dunkerque : asymétries d'information et jeux d'acteurs », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 24, n° 2, p. 109-122.
- Garnier P., 2010, *Organisation du Grand Lyon pour les Plans de prévention des risques de la Vallée de la chimie*, thèse professionnelle du mastère d'action publique, ENPC-ParisTech.
- Gilbert C., 1995, « Les politiques de traitement des risques naturels et industriels : entre symbolisme et pragmatisme », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 76, p. 11-20.
- Godard O., 2004, « La pensée économique face à la question de l'environnement », *Cahiers du CECO*, n° 2004-025, p. 1-28.

- Godard O., Beaumais O., 1993, « Économie, croissance et environnement. De nouvelles stratégies pour de nouvelles relations », *Revue économique*, vol. 44, n° hors-série, p. 143-176.
- Gollop F. M., Roberts M. J., 1983, « Environmental Regulations and Productivity Growth : The Case of Fossil-Fueled Electric Power Generation », *Journal of Political Economy*, vol. 91, n° 4, p. 654-674.
- Gralepois M., 2011, « L'improbable préemption des territoires à risque industriel majeur », *Géocarrefour*, vol. 86, n° 3-4, p. 271-280.
- Grembo N., Le Blanc A., Gibout C., Zwarterook I., 2013, « Les PPRT dans le Dunkerquois : des artifices d'une concertation obligée à la construction de compromis », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, 2013-08, <https://www.foncsi.org/fr/publications/collections/cahiers-securite-industrielle/pprt-dunkerquois-concertation-obligee-compromis/CSI-PPRT-Dunkerquois.pdf>, consulté le 14 janvier 2018.
- Grislain-Létrémy C., Katosky A., 2013, « Les risques industriels et le prix des logements », *Économie et statistique*, n° 460-461, p. 79-106.
- Hiriart Y., Martimort D., 2012, « Le citoyen, l'expert et le politique : une rationalité complexe pour une régulation excessive », *Annals of Economics and Statistics*, hors-série n° 1, p. 153-182.
- Jänicke M., 2006, « The Environmental State and Environmental Flows : The Need to Reinvent the Nation-State », in Spaargaren G., Mol A., Buttel F. (eds.), *Governing Environmental Flows : Global Challenges to Social Theory*, Cambridge, The MIT Press, p. 83-106.
- Jouzel J.-N., 2005, « La politique du pire. Un cas de controverse autour d'une usine à risques », in Jouzel J.-N., Landel D., Laccoumes P., *Décider en incertitude*, Paris, L'Harmattan, p. 27-133.
- Laccoumes P., 2011, « Les normes juridiques et les normes techniques de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement », *Annales des Mines, responsabilité et environnement*, n° 62, p. 30-34.
- Lemieux C., Barthe Y., 1998, « Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions », *Politix*, vol. 11, n° 44, p. 7-28.
- Le Noan R., 2015, *La continuité par le changement. Les changements comme facteurs de stabilité dans la conduite de l'action publique de gestion des risques industriels à Pont-de-Claix (1971-2011)*, thèse de science politique, université Lumière Lyon 2.
- Le Roux T., 2014, « L'émergence du risque industriel (France, Grande-Bretagne, XVIII^e-XIX^e siècle) », *Le Mouvement social*, n° 249, p. 3-20.
- Martinais E., 2016, « L'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise. La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, 2016-04, <https://www.foncsi.org/fr/publications/collections/cahiers-securite-industrielle/PPRT-vallee-chimie-moteur>, consulté le 3 juillet 2018.
- Martinais E., 2014, « Les collectivités locales à l'épreuve du PPRT : une redéfinition du rôle pour des décisions plus concertées », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, 2014-09, <http://www.foncsi.org/fr/publications/collections/cahiers-securite-industrielle/PPRT-role-collectivites>, consulté le 14 janvier 2018.
- Martinais E., 1996, « Gestion du risque industriel et conflits territoriaux, le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 71, n° 1, p. 31-44.
- Maxwell J., Rothenberg S., Briscoe F., Marcus A., 1997, « Green Schemes : Corporate Environmental Strategies and their Implementation », *California Management Review*, vol. 39, n° 3, p. 118-134.

Merad M., Rodrigues N., Salvi O., 2008, « Urbanisation control around industrial Seveso sites : the French context », *International Journal of Risk Assessment and Management*, vol. 8, n° 1-2, p. 158-167.

Osadtch C., 2014, « Mobilisations et conflits liés à la maîtrise de l'urbanisation autour des industries à risque », *Territoire en mouvement*, n° 23-24, p. 129-142.

Perrat J., 2012, « Mutations industrielles et dynamiques territoriales », *Revue d'économie régionale & urbaine*, n° 1 (février), p. 45-64.

Porter M., van der Linde C., 1995, « Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 4, p. 97-118.

Sauvage L., 1997, *L'impact du risque industriel sur l'immobilier*, Paris, Association des études foncières.

Suraud M.-G., 2013, « La thématisation des risques industriels majeurs en France : la concurrence "participative" comme enjeu », *VertigO la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 13, n° 3, <http://vertigo.revues.org/14390>, consulté le 12 septembre 2014.

Travers M., Bonnet E., Chevê M., Appéré G., 2009, « Risques industriels et zone naturelle estuarienne : une analyse hédoniste spatiale », *Économie et Prévision*, n° 190-191, p. 135-158.

Walley N., Whitehead B., 1994, « It's Not Easy Being Green », *Harvard Business Review*, mai-juin, p. 46-52.

NOTES

1. On reviendra sur ces travaux dans le cours du texte, au début de chaque partie et en conclusion de l'article.
2. Suite à la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.
3. L'absence de maîtrise du Grand Lyon sur la gestion du foncier industriel et l'exploitation des infrastructures de transport traversant le site de part en part (autoroute A7, lignes de chemin de fer, canal de dérivation du Rhône) explique l'absence de projet urbain d'envergure sur ce territoire, en dépit d'essais répétés de prospectives urbaines depuis la fin des années 1990.
4. La liste et les attributions de ces personnes et organismes associés sont définies par l'article L515-22 du code de l'Environnement.
5. Prescrits séparément début 2009, les PPRT de Pierre-Bénite et du port Édouard-Herriot, de Saint-Fons et de Feyzin, sont fusionnés en juillet 2015, avant d'être approuvés d'un seul tenant en octobre 2016.
6. Les investigations complémentaires visent à qualifier la vulnérabilité des bâtiments d'habitation et d'activité face aux aléas qui les menacent, d'une part, à estimer le coût de leur mise en sécurité par des travaux de renforcement et/ou la création d'une pièce de confinement, d'autre part. Ces études doivent ensuite orienter la stratégie de réduction des risques du PPRT.
7. Les aléas figurés à la prescription des trois PPRT, reflets de stratégies de maîtrise des risques plutôt timides de la part des exploitants, font en effet porter les expropriations et délaissements (dans les périmètres rouges et jaunes) ainsi que les prescriptions de travaux (périmètres bleus) sur près de 10 000 logements et un peu plus de 400 bâtiments d'entreprises, soit un coût total estimé à plusieurs centaines de millions d'euros.
8. Ces ajustements locaux, qui relèvent en général de négociations informelles menées « en coulisse », s'observent également dans d'autres contextes (Frère *et al.*, 2017).
9. Pour des exemples en lien avec le PPRT de Dunkerque, voir également (Frère et Flanquart, 2017).

10. Il s'agit principalement du centre-ville de Pierre-Bénite, du quartier des Clochettes à Saint-Fons, et des Razes à Feyzin.

11. Ce découpage est conçu de manière que chaque zone soit globalement homogène, du point de vue des aléas (nombre et type de phénomènes, intensité des effets) et des enjeux présents (logements collectifs, habitat pavillonnaire, zone d'activités, etc.).

12. À ce stade, le projet de règlement se contente de définir ce que le PPRT permet et/ou interdit dans chaque sous-zone, dessinant ainsi le futur possible du site de la Vallée de la chimie.

RÉSUMÉS

Cet article retrace l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques (PPRT) de la vallée de la chimie lyonnaise, depuis sa mise en chantier en 2008 jusqu'à son approbation en octobre 2016. Il s'intéresse plus particulièrement au travail concret des acteurs locaux qui ont participé de ce processus au long cours, aux structures d'échange qu'ils ont créées pour débattre du contenu des mesures à définir et aux épreuves qu'ils ont traversées pour arriver à leurs fins. Cette immersion au cœur de la « fabrique » du PPRT est notamment l'occasion de découvrir que si la prévention des risques industriels est souvent dans un rapport antagonique avec le développement économique, elle agit ici comme le moteur d'un important projet de redynamisation de la plateforme industrielle du sud de Lyon, en même temps que la condition du maintien de l'industrie lourde sur ce site très urbanisé.

This article deals with the preparation of the technological risks prevention plan (a French land-use planning regulation tool called PPRT) of the « chemicals valley », an industrial platform located to the south of Lyon (France). It focuses on the concrete work of the stakeholders, the forum that they establish to decide together and the problems they have to solve to achieve their goals with respect to the regulation. This immersion in the heart of the procedure gives us the opportunity to discover that while the prevention of industrial risks is often thought of as being a factor that undermines economic development, in this situation it has acted as the « engine » of an important revitalization of the Chemicals valley industrial platform, whilst establishing the legal and technological conditions that allow heavy industry to remain present in this heavily urbanized area.

INDEX

Mots-clés : prévention des risques industriels, maîtrise de l'urbanisation, plan de prévention des risques technologiques, PPRT, négociation, développement économique, vallée de la chimie

Keywords : industrial risks prevention, land-use planning, technological risks prevention plan, PPRT, negotiation, economic development, chemicals valley

AUTEUR

EMMANUEL MARTINAIS

Emmanuel Martinais est chargé de recherche, EVS-RIVES, ENTPE, UMR CNRS 5600, université de Lyon. emmanuel.martinais@entpe.fr