

2003-2023

APRÈS VINGT ANS DE PPRT

L'État ne peut pas s'arrêter là !





■ AMARIS, LE RÉSEAU NATIONAL DES COLLECTIVITÉS EXPOSÉES AUX RISQUES INDUSTRIELS

Depuis sa création en 1990, l'association AMARIS fédère des communes et inter-communalités 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 dont les pollutions.

Fédérant plus de 80 adhérents, AMARIS rassemble au total plus de 10 % des collectivités concernées 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.

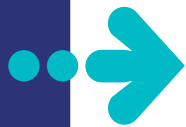
Depuis 2021, AMARIS est présidée par Alban Bruneau, maire de Gonfreville-l'Orcher et vice-président de la communauté urbaine du Havre.

■ AMARIS, ET LES 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.



AVANT PROPOS

Pour alimenter ce bilan des PPRT, AMARIS s'est associée à l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) pour diriger une enquête d'envergure nationale destinée aux collectivités.

Notre association a également mobilisé l'ensemble de son réseau d'adhérents dans le cadre de temps de travail collectifs ou individuels. L'enjeu était notamment d'entendre la voix des collectivités de petite taille qui se sont moins exprimées dans le cadre de l'enquête. AMARIS a ainsi organisé, en mai et juin 2023, des échanges avec des élus et des agents, communaux et intercommunaux.

L'enquête, réalisée de mars à mai 2023, est structurée autour de quatre axes d'investigation, susceptibles de renseigner le rapport complexe qu'entretiennent les collectivités répondantes à leurs expériences des PPRT : sur les conditions d'élaboration des plans, leurs rôles comme outil de prévention, comme facteur d'aménagement du territoire ou encore comme élément de réorganisation de leurs propres structures.

47 réponses ont été analysées, représentant 44 collectivités (communes ou intercommunalités) et 36 PPRT différents soit approximativement 10 % des PPRT approuvés sur l'ensemble du territoire hexagonal et d'outre-mer.

L'ensemble des pourcentages et des ratios présentés dans le texte sont issus du traitement statistique de l'enquête, sauf mention contraire. Les citations empruntées aux entretiens sont restituées en italique et entre guillemets. Elles sont anonymisées pour mettre en valeur leur portée générale.

INTRODUCTION :	
PPRT, LES COLLECTIVITÉS À L'HEURE DU PREMIER BILAN	P.7

20 ANS DE PPRT : LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITÉS	P.10
----------------------------------------------------	-------------

A. DES RÉUSSITES INDÉNIABLES	P.11
1- <i>La réduction des risques à la source</i>	p.11
2- <i>L'ouverture de la concertation aux collectivités</i>	p.13
B. DES RÉSULTATS PLUS MITIGÉS	P.15
1- <i>Les mesures foncières impactant les habitants</i>	p.15
2- <i>PPRT et urbanisme</i>	p.19
C. DES ÉCHECS PATENTS	P.22
1- <i>La protection des habitants dans leurs logements</i>	p.22
2- <i>L'association et l'information des populations</i>	p.26
3- <i>La mise en sécurité des usagers des équipements publics</i>	p.28
4- <i>La protection dans les entreprises riveraines</i>	p.29

QUE NOUS APPREND CETTE ENQUÊTE ?	P.34
----------------------------------	-------------

A. SUR LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE LA LOI DE 2003	P.35
1- <i>La présence des sites à risques dans le tissu industriel et urbain n'est plus un sujet</i>	p.35
2- <i>Les PPRT se focalisent plus sur l'avenir qu'ils ne réparent « les erreurs du passé »</i>	p.35
3- <i>L'absence de prise en compte des contextes locaux met la stratégie de 2003 en échec</i>	p.35
B. SUR LA RÉDUCTION DE LA VULNÉRABILITÉ DES POPULATIONS	P.36
1- <i>Il reste encore beaucoup à faire</i>	p.36
2- <i>On ne fait pas de prévention sans les gens</i>	p.36
3- <i>La réduction de la vulnérabilité ne peut plus se limiter aux risques accidentels</i>	p.36
C. SUR LE RÔLE DE L'ÉTAT	P.36
1- <i>L'État n'a pas clairement exprimé ses attentes envers les collectivités</i>	p.36
2- <i>L'État n'a pas donné les moyens d'agir aux collectivités</i>	p.37
3- <i>Là où l'État s'est mobilisé, le risque a reculé</i>	p.37
4- <i>La rigidité de l'État menace les avancées obtenues</i>	p.37

LES 24 PROPOSITIONS D'AMARIS	P.38
------------------------------	-------------

AXE 1 Définir une stratégie nationale PPRT 2023-2033	p.39
AXE 2 Élaborer les feuilles de route à l'échelle locale	p.39
AXE 3 Mobiliser les ressources financières nécessaires	p.40
AXE 4 Organiser le dialogue et être à l'écoute du territoire	p.40
AXE 5 Adapter la réglementation aux enjeux actuels	p.41

GLOSSAIRE	P.42
-----------	-------------

L'ÉTAT EST ET DOIT RESTER RESPONSABLE

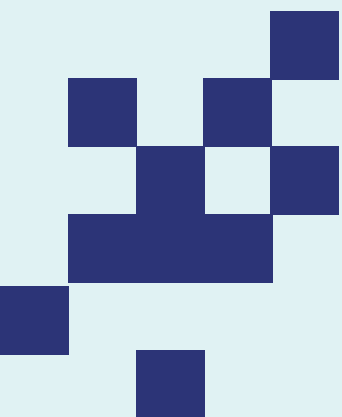
Nous sommes dans le pire moment d'une politique publique. 20 ans après le vote de la loi instaurant les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), nous constatons que cet outil a produit des effets limités. Or, l'État n'entend plus y consacrer de moyens et considère que les collectivités doivent désormais prendre le relais. Celles-ci n'ont ni les moyens, ni l'ingénierie, ni la légitimité suffisante pour endosser cette charge. D'autant que la mobilisation des acteurs devient complexe. Pour les industriels, ce qui pouvait être fait l'a été. Et pour les riverains initialement mobilisés, ils se sont peu à peu lassés et ne se font désormais plus d'illusions.

Pourtant la politique dont nous parlons vise à informer et à protéger les personnes vivant et travaillant quotidiennement à proximité de raffineries, d'usines chimiques ou de sites de stockage de produits hautement dangereux. Même s'ils sont restés confidentiels, les PPRT concernent directement des dizaines de milliers d'entreprises et d'habitants, qui n'ont pas forcément choisi de vivre dans cet environnement. Et plus largement, ce sont près de neuf millions de personnes qui habitent et travaillent au cœur de territoires impactés par les risques industriels en France.

Le bilan de la loi Risques est décevant pour les collectivités : la mise en œuvre des mesures foncières est inachevée et laisse sur le bord du chemin de nombreux propriétaires ; 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. Il serait facile de rendre les collectivités responsables de cet échec. Mais nous refusons cette simplicité car toutes les conditions n'étaient pas réunies. Les moyens et outils mis à disposition étaient-ils adaptés et suffisants ? Chaque acteur a-t-il tenu son rôle ? En avait-il la capacité ?

Depuis un an, à travers cette enquête, notre association a mobilisé ses adhérents pour analyser les freins et poser les conditions d'un avenir souhaitable. Il ressort que le travail collectif a porté ses fruits lorsque les acteurs locaux ont réussi à mobiliser les services de l'État, garant du dialogue et de la sécurité. Sans surprise, nous avons également constaté qu'une politique de prévention qui n'écoute pas les habitants et n'intègre pas les spécificités des territoires se condamne à l'inefficacité.

Forte de ces constats, AMARIS appelle l'État, le Gouvernement et les parlementaires 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.





PPRT, LES COLLECTIVITÉS À L'HEURE DU PREMIER BILAN

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'une étude prescrite à chaque exploitant de site Seveso et analysant les risques présentés par son installation en cas de dysfonctionnement ou d'accident (étude de danger), de planifier, en concertation avec les acteurs concernés (industriels et salariés, 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 trois 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 » et cohérente avec les risques.

Pour réaliser, financer et mettre en œuvre ce programme ambitieux, l'État a mobilisé de nouveaux acteurs : les communes et les intercommunalités. Avec les PPRT, les collectivités sont passées d'un statut de spectatrice à celui d'actrice centrale. Ce passage s'est opéré en quelques années alors qu'elles occupaient l'inconfortable position d'intermédiaire entre d'un côté les habitants et de l'autre l'État et les industriels.

Dans ce panorama en profonde mutation, l'association AMARIS a accompagné ses adhérents, en mobilisant son expertise et son réseau. En lien avec les services du ministère de la Transition écologique, elle a collaboré activement à la résolution des nombreux problèmes apparus pour mettre en œuvre cette loi. Elle a engagé des réflexions spécifiques sur les équipements publics ou les entreprises riveraines, allant ainsi au-delà de son rôle, pour pallier le manque de méthodologie.

Pour AMARIS qui s'est impliquée depuis plus de 13 ans sur ce sujet, et en l'absence d'évaluation publique, il est apparu nécessaire de réaliser le bilan des PPRT avec les collectivités, actrices désormais majeures de la prévention. L'association a ouvert une consultation sur la base d'une enquête, d'entretiens et de temps d'échange. Les témoignages ainsi recueillis représentent plus de 10% des PPRT approuvés. Ils sont suffisamment significatifs pour en tirer des enseignements et proposer des pistes pour l'avenir.



les chiffres clés

(SOURCES : DGPR JUILLET 2023)

SITES SEVESO SEUIL HAUT ET PPRT

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

LE RISQUE INDUSTRIEL ET SA GESTION

Qu'est-ce qu'un risque industriel ?

Le risque industriel résulte des activités humaines. Il est lié à la manipulation, à la transformation, au transport ou au stockage de substances dangereuses pour la santé ou l'environnement. En cas d'accident, les effets peuvent être de trois ordres : thermique, toxique ou de surpression (explosion). Le risque est qualifié de majeur lorsque les effets mettent en jeu un grand nombre de personnes, des dommages ou un territoire important et lorsqu'ils nécessitent des capacités de réaction de la société adaptées à leur ampleur.

Qu'est-ce qu'un site Seveso ?

En France, on compte environ 500 000 installations industrielles ou agricoles pouvant présenter des risques pour l'environnement (pollutions, nuisances), la sécurité ou la santé. Selon le niveau de risques, les sites sont soumis au régime

de déclaration simple, d'enregistrement ou d'autorisation, avec ou sans servitude. Les établissements les plus dangereux de cette catégorie sont classés Seveso, en application de la directive européenne. On compte actuellement 1 300 établissements Seveso en France, classés en deux types en fonction de la quantité de matières dangereuses présentes : 700 installations « seuil haut » et 600 « seuil bas ». Il peut s'agir de raffineries, d'usines chimiques, de dépôts pétroliers ou encore de dépôts d'explosifs. À chacun de ces statuts correspondent des mesures de sécurité et des procédures particulières définies dans la directive et retranscrites dans le Code de l'environnement.

Seuls les 400 sites Seveso seuil haut existants à la date d'approbation de la loi de 2003 ont fait l'objet d'un PPRT. Après cette date, la création de servitudes d'utilité publique (SUP) permet de gérer les risques, notamment pour l'application des règles d'urbanisme.

Quel est le rôle de l'État ?

Les principales prérogatives restent dans les mains de l'État qui est l'interlocuteur privilégié des industriels. Les préfets autorisent les nouveaux projets, contrôlent les installations, peuvent contraindre les exploitants en cas de dysfonctionnement et les sanctionner parfois. Les services de l'inspection des sites entretiennent un dialogue permanent avec les exploitants de sites dont ils accompagnent les évolutions.

Quel est le rôle des exploitants ?

Les exploitants assurent le bon fonctionnement de leurs installations dans le respect du cadre réglementaire qui leur a été fixé par le préfet. Ils sont responsables de la sûreté et de la sécurité de leurs installations ainsi que de leurs personnels. Pour les installations soumises à autorisation, une étude de danger est produite par l'exploitant, mise à jour

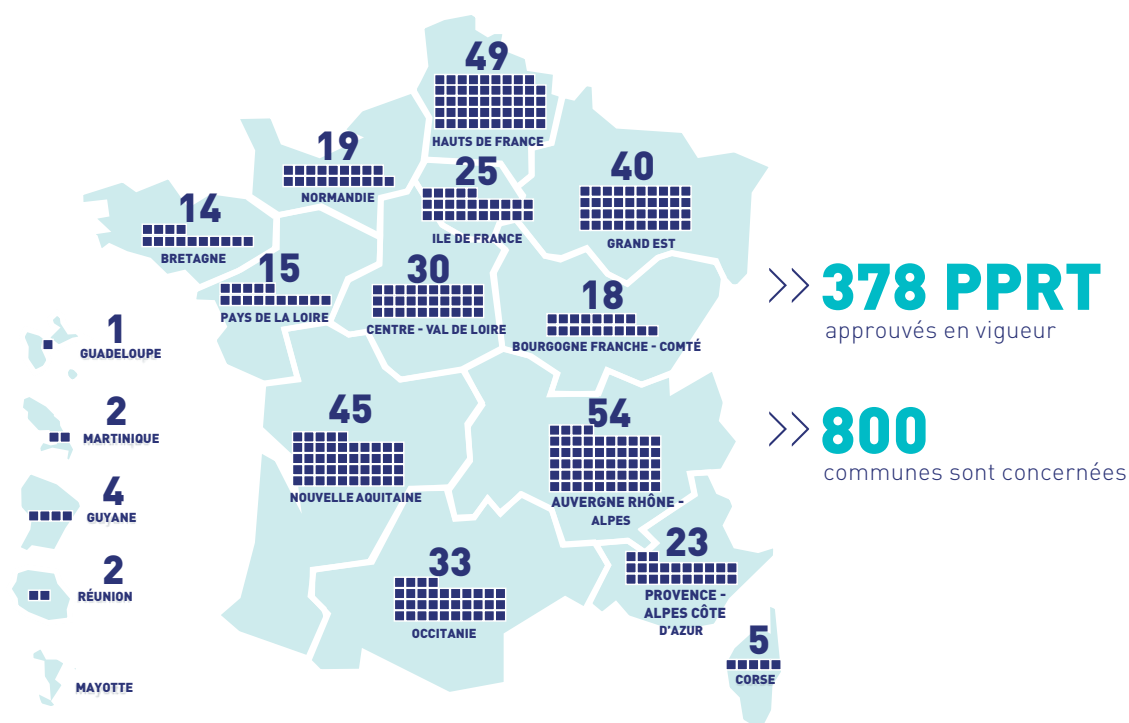
régulièrement et validée par les services de l'État. Cet élément est la clé de voûte de l'évaluation des risques des établissements et des réponses réglementaires visant à les maîtriser.

Quel est le rôle des collectivités ?

Les collectivités ont un rôle limité, même si la loi de 2003 les a forcées à monter en compétence sur le sujet des risques industriels, avec la création des PPRT. Elles n'ont cependant ni le savoir technique ni l'accès aux données environnementales pour pouvoir intervenir. Elles ne sont d'ailleurs jamais visées dans les textes réglementaires comme destinataires des données produites par les industriels. Les collectivités ont pourtant une responsabilité importante dans l'information des populations, dans la gestion de crise ainsi que dans la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Répartition régionale des PPRT approuvés

(SOURCES : DGPR - JUILLET 2023)



1

20 ANS DE PPRT : LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITÉS

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

Alors que l'État se désengage de cette politique publique et va mettre un terme aux principaux financements, les collectivités se trouvent au milieu du gué, sans visibilité sur les conditions futures. Face aux difficultés de cette situation, elles souhaitent faire entendre leur voix.

A. DES RÉUSSITES INDÉNIABLES

1. La réduction des risques à la source : une avancée fondamentale

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, pour lesquelles il conviendrait de maintenir une pression constante.

RAPPEL DU PRINCIPE

Contrairement aux aléas naturels, il est possible d'agir sur la source des risques technologiques pour en réduire les impacts. En amont de la prescription des PPRT, chaque industriel a dû, sur demande de l'État, réviser les études de danger relative à son site, laquelle analyse les risques de l'installation, identifie les scénarios d'accidents ou de dysfonctionnements et les mesures préventives. Une première phase de travail s'est ensuite engagée entre les exploitants et l'État, sur la réduction du risque à la source. Par le biais d'arrêtés préfectoraux notamment, les pouvoirs publics ont demandé des mesures de réduction dites complémentaires, à réaliser dans un délai défini.

Les préfets ont ensuite prescrit les PPRT et enclenché la phase dite stratégique en associant l'ensemble des parties prenantes. Des mesures supplémentaires de réduction ont pu être exigées, si elles permettaient d'éviter des expropriations et si leurs coûts étaient moindres que les mesures foncières évitées. Ces mesures supplémentaires ont bénéficié d'un financement tripartite : industriels, État et collectivités.

les chiffres clés

SOURCES : DGPR - JUILLET 2023 / SITE DU MINISTÈRE

Nous ne disposons pas de chiffres précis sur l'ensemble des mesures de réduction du risque à la source.

MESURES COMPLÉMENTAIRES

Des investissements à hauteur de

>> **200 à 300 M€** /an

durant les années qui ont suivi la parution des textes

MESURES SUPPLÉMENTAIRES

>> **24 PPRT** sont concernés par des mesures supplémentaires de réduction des risques à la source.

>> **94 %** de taux de réalisation

>> **364 M€** : coût de mise en œuvre à terme

CE QU'EN PENSENT LES COLLECTIVITÉS

« *Le PPRT a imposé un effort de réduction des risques à la source aux industriels, permettant d'adapter certaines prescriptions aux réalités locales* ».

Pour 90 % des réponses, les PPRT ont fait l'objet de réduction à la source. 37 % des répondants considèrent ces mesures parmi les plus efficaces.

« *La mise en œuvre de ces mesures a été efficace. L'État n'a pas lésiné. Les industriels n'ont pas eu le choix face aux arrêtés des préfets.* »

23 % des collectivités enquêtées jugent ces mesures insuffisantes. Elles sont, en effet, limitées et doivent être « économiquement acceptables ». La réglementation permet ainsi aux industriels de poser des limites aux mesures de réduction demandées. Ce critère d'acceptabilité ou non est déterminé par les entreprises sans droit de regard des collectivités et des riverains.

L'ANALYSE AMARIS

» Pour les collectivités, les PPRT apparaissent comme une occasion unique de challenger les exploitants. Ils sont perçus comme des accélérateurs de la mise en sécurité des installations, permettant d'aller au-delà des obligations réglementaires.

» Les collectivités reconnaissent les efforts fournis par les industriels. Elles souhaitent cependant que les exploitants s'engagent plus loin et plus durablement dans ces stratégies. 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 au-delà même de la phase d'élaboration des PPRT. Les collectivités demandent d'être mieux associées à ces processus, condition indispensable de l'acceptabilité des activités à risques sur les territoires.

2 L'ouverture de la concertation aux collectivités : une première

Plus de 50% des collectivités estiment que la concertation engagée par l'État a été satisfaisante dans la phase d'élaboration des PPRT.

RAPPEL DU PRINCIPE

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. Le dispositif d'élaboration des PPRT a bénéficié d'une instance de représentation des personnes et organismes associés (POA) devenant l'instance politique de validation des étapes d'élaboration du PPRT, jusqu'à son approbation par arrêté préfectoral.

CE QU'EN PENSENT LES COLLECTIVITÉS

La démarche PPRT a permis aux collectivités de découvrir la réalité des risques industriels. Elles 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.

Pour plus de 80 % d'entre elles, le PPRT a été l'opportunité d'acquérir des connaissances et des compétences. Et pour deux collectivités sur trois, la prescription de PPRT sur leurs territoires a renforcé leur rôle en matière de prévention des risques industriels. Bien que le sujet demeure très technique, elles se sont appropriées la « mécanique PPRT » et en corollaire, les questions ayant trait au développement de la culture des risques industriels, à la caractérisation des accidents industriels, ou encore à la gestion de crise.

« Avant, on ne connaissait pas les risques. Avec les PPRT, les élus et les techniciens se sont acculturés. »

L'adhésion des collectivités et leur entrée dans le champ des risques industriels marquent cependant de grandes disparités. Cette appropriation a été plus difficile voire impossible pour les collectivités disposant de peu de moyens.

L'ANALYSE

>> AMARIS a constaté avec étonnement que, malgré les situations très complexes vécues par les collectivités, l'appréciation générale sur ces dispositifs est favorable. La phase d'élaboration des PPRT a été vécue positivement.

>> Une véritable révolution s'est engagée en ouvrant le sujet, et ses nombreux enjeux, aux collectivités. Il y a donc eu un « moment PPRT », pendant lequel l'État a créé les conditions nécessaires pour amorcer un dialogue territorial sur les risques jusqu'alors inédit. Les collectivités ont pu construire leur place et interagir avec les services de l'État et les industriels.

>> Malgré les retours positifs de l'enquête, AMARIS souhaite apporter quelques nuances sur la marge de manœuvre ouverte à la concertation avec les collectivités. Elle est restée assez réduite à des enjeux le plus souvent techniques qui leur ont échappé. Le dispositif PPRT, tant dans sa dimension réglementaire que dans les mesures prescrites, s'est imposé de manière autoritaire et limitée dans le temps.

>> Les territoires mettent tous en avant la perte progressive de la mémoire collective qui a animé le temps de l'élaboration des PPRT et le délitement des lieux d'échange. Alors que les commissions de suivi de site (CSS) auraient pu tenir ce rôle, les moyens pour les faire fonctionner n'ont jamais été à la hauteur des ambitions affichées par l'État.



B. DES RÉSULTATS PLUS MITIGÉS

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

À ce jour, au niveau national, 81 % des expropriations « habitat » ont été réalisés. Mais seulement 55 % des riverains concernés ont fait valoir leur droit de délaissement. Près de 150 habitations demeurent en zone rouge des PPRT. Derrière ce bilan en demi-teinte se cachent les mesures PPRT les plus marquantes pour les territoires et les plus « violentes » pour les riverains en les obligeant à quitter leurs biens (expropriations) ou fortement dissuasives (délaissements).

RAPPEL DU PRINCIPE

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 leur habitation 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.

Le financement des expropriations et des délaissements a fait l'objet de conventions fixant la part de l'État, des industriels et des collectivités percevant la contribution économique territoriale. De façon quasi-automatique, l'État a proposé une répartition par tiers. La collectivité compétente en matière d'urbanisme engage les procédures et devient propriétaire des biens.

les chiffres clés

SOURCES : DGPR - JUILLET 2023

>> **113 PPRT**
ont prescrit des mesures foncières (expropriations ou délaissements).

>> **380 millions €**
c'est le coût des mesures foncières
dont **30 %** seulement
ont été consommés.

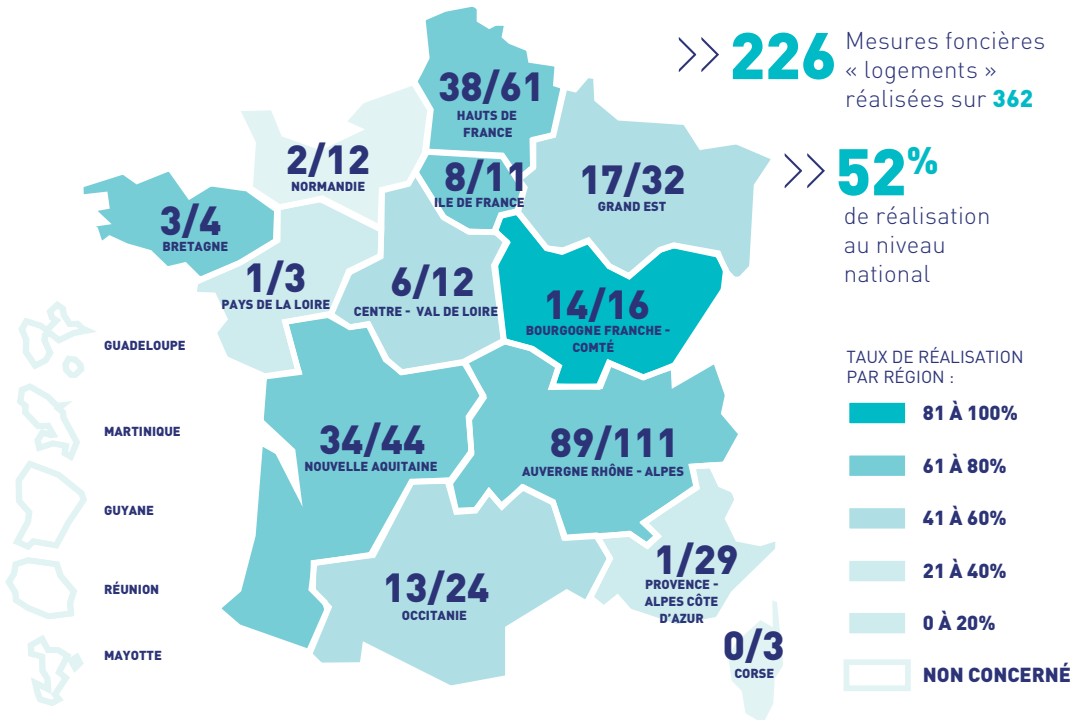
>> **362**
logements sont concernés par une mesure foncière.

>> **226** mesures foncières « logement » ont abouties,
Soit un taux de réalisation de **62 %**.

en région

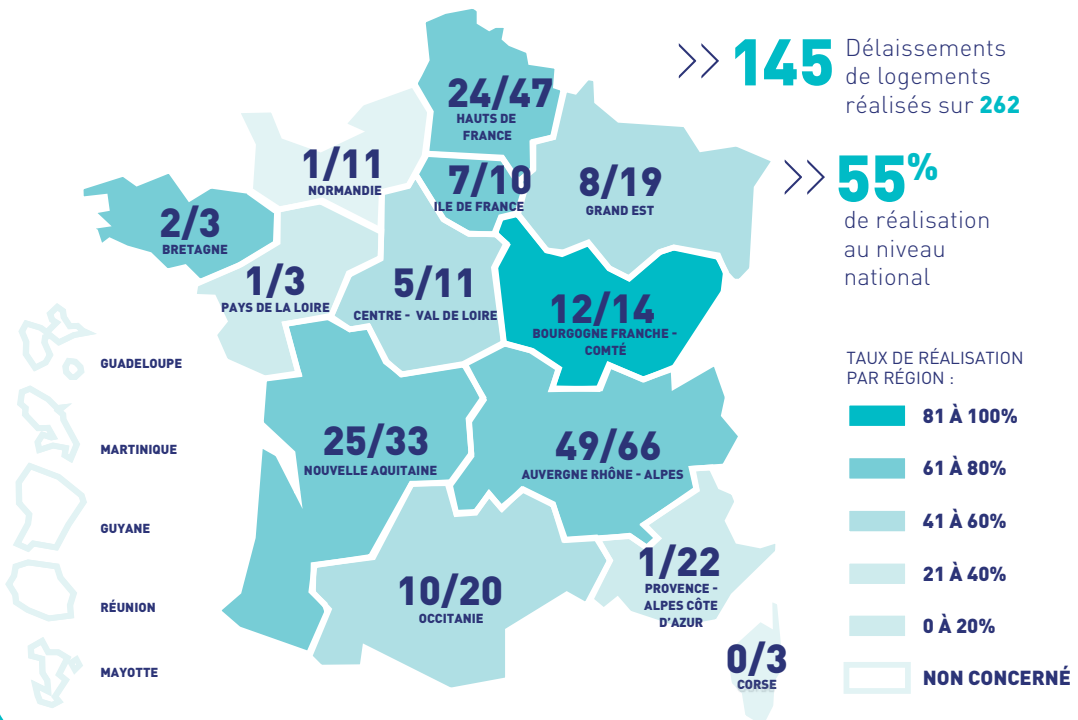
Réalisation des mesures foncières prescrites sur les logements (expropriations et délaissements)

(SOURCES : DGPR - JUILLET 2023)



État d'avancement des délaissements (logements)

(SOURCES : DGPR JUILLET 2023)



CE QU'EN PENSENT LES COLLECTIVITÉS

De manière générale, les collectivités évoquent 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.

Les collectivités sont confrontées à 3 types de problèmes :

- **À COURT TERME** : liés à la mise en œuvre des procédures
- **À MOYEN TERME** : liés au fait que le dispositif est incomplet
- **À LONG TERME** : liés à la gestion et au devenir des biens acquis

1 >> Les collectivités ont affronté des problèmes liés à la nature de ces mesures, à la lourdeur des procédures et à leurs coûts

L'impact social des mesures foncières et l'absence de sa prise en compte dans la démarche apparaissent pour les collectivités comme le point de difficulté majoritairement cité.

L'injonction à « *réparer des erreurs du passé* » a fait germer beaucoup de ressentiments ou de détresse chez les habitants concernés : refus de porter la responsabilité et les conséquences de l'implantation du site industriel, remise en cause du PPRT, inquiétudes sur l'évaluation des biens et l'impossibilité de se reloger dans des conditions équivalentes, etc. Certaines communes ont témoigné de l'impact social de ces mesures. À Sarralbe (57), le PPRT a créé un traumatisme chez des personnes âgées contraintes de quitter leur habitation. A Feyzin (69), une médiation sociale a été nécessaire pour accompagner les populations vulnérables.

Quand elles ne pouvaient pas s'appuyer sur un établissement public foncier (EPF), la gestion administrative « extrêmement lourde » a été laissée à la seule charge des collectivités. Cela impliquait notamment de négocier dans un contexte de forte tension avec les propriétaires, d'enclencher des enquêtes publiques, de gérer les actes notariés, de suivre les procédures en cas de contentieux, etc. 27% des collectivités enquêtées rappellent les difficultés posées par les modalités du financement tripartite de ces mesures.

Enfin, la charge financière n'a pas toujours été justement évaluée, imposant des surcoûts : frais de justice, surveillance des biens pour éviter les occupations illicites avant démolition, déconstructions complexes pour les bâtiments anciens et amiantés, paiement d'indemnités accessoires, ruptures de contrats, acquittement de la taxe foncière, etc.

2 >> Un dispositif inabouti

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. Les collectivités s'interrogent aujourd'hui sur la temporalité trop courte du dispositif de délaissement et sur leur incapacité à agir sur le temps long.

Dans ces situations, aucune alternative n'est proposée aux propriétaires concernés. La réalisation de travaux de renforcement des habitations exposées à de forts risques dépasse largement le montant des aides proposées, à savoir 20 000€. Quelle est la responsabilité de l'État, de la commune et de l'exploitant face à une situation inaboutie ? Quelle est celle des propriétaires qui n'ont pas voulu ou pu quitter leurs habitations ?





3 >> *Des quartiers en déshérence, sans projet*

En agissant directement sur le bâti existant, les mesures foncières ont impacté le paysage et l'urbanisme des quartiers les plus exposés aux risques. Ainsi, la vallée de la chimie au sud de Lyon (69), les communes de Mardyck (59) ou Gournay-sur-Aronde (60) portent désormais les traces de cette politique publique. Les paysages démantelés peinent à retrouver une cohérence : isolement de parcelles, développement de friches et de sites déconstruits dans un environnement « déjà fortement marqué et stigmatisé par la présence d'industries lourdes ».

Aucune réflexion nationale n'est venue accompagner et outiller les collectivités. Le devenir de ces zones n'a pas été pensé par les rédacteurs des PPRT, laissant une « béance » dans la recomposition de ces morceaux de villes qui demeurent aussi le cadre de vie quotidien pour des centaines d'habitants. Au mieux, une végétalisation fera écran au site industriel, la pose de bloc anti-intrusion évitera partiellement les occupations illicites des parcelles après démolition des biens. Il n'existe pas d'alternative pour valoriser ces terrains situés en zones létales. Seules les entreprises à l'origine des risques peuvent y développer leurs installations, ce qui vient brouiller le message sur la réduction de la vulnérabilité.

Plusieurs collectivités rappellent que le foncier économique exproprié ou délaissé n'a pas fait l'objet d'une dépollution systématique. Les exigences réglementaires sur ce point ont été calées a minima.



L'ANALYSE



>> Ces procédures lourdes ont nécessité une coordination inédite au sein des collectivités entre les services en charge des risques et les services en charge de l'action foncière, requérant aussi une articulation entre les communes et les intercommunalités. Une fois encore, les petites collectivités ont été les plus démunies face à l'ampleur de la tâche.

>> Les collectivités se retrouvent propriétaires de fonciers peu qualitatifs avec peu de perspectives de valorisation sauf à les rétrocéder à l'exploitant à l'origine des risques.

>> Cette charge foncière, en plus de l'entretien et de la surveillance, est soumise à une taxe foncière comme toutes les propriétés... le législateur n'ayant pas jugé le dégrèvement utile, malgré les demandes régulières des collectivités.



2_ PPRT et urbanisme : un outil difficilement utilisable

La démarche PPRT a indéniablement permis une meilleure analyse des risques, une connaissance plus fine de leurs effets et 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. En pratique, l'interprétation du règlement PPRT complexifie les instructions et renvoie à la responsabilité des collectivités.

RAPPEL DU PRINCIPE

Le PPRT est une servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan local d'urbanisme et s'impose à lui. Le PPRT comprend un plan de zonage réglementaire et un règlement. Il délimite, autour des sites Seveso seuil haut, un périmètre d'exposition aux risques à l'intérieur duquel un zonage institue des zones (rouges, bleues) et sous-zones qui réglementent l'urbanisation future et posent des prescriptions sur l'existant. Le règlement présente la nature des dangers, le type d'effets (thermiques, toxiques ou surpression) auxquels sont exposés les personnes et les biens ainsi que les règles et prescriptions associées aux différents zonages.

Les acteurs locaux, publics ou privés, et les riverains ont la responsabilité de se tenir informés des risques auxquels ils sont exposés et de ne pas les aggraver dans les projets et démarches qui relèvent de leur initiative.

CE QU'EN PENSENT LES COLLECTIVITÉS

1 >> Des règles d'urbanisme mieux adaptées à la réalité des risques

Avec les PPRT, les zonages auparavant établis pour réglementer, sans aucune nuance l'urbanisation future, ont été radicalement renouvelés.

« Avant, nous avions des zones Z1 et Z2 avec des risques. Aujourd'hui notre PPRT comporte 4 zones et 23 sous-zones. Nous connaissons celles qui sont fortement exposées, celles où le problème principal est la surpression, celles où des solutions techniques sont envisageables. »

Différenciation des risques (toxique, thermique, surpression), nombre de zones plus importantes, mesures techniques et règles d'urbanismes associées, etc. ont permis de mieux traduire la réalité des risques et d'en tenir compte dans les projets autorisés. Dans certains cas, le PPRT a permis de réinvestir des quartiers sur lesquels les règles de protection rapprochées étaient auparavant plus rigides.

« Le PPRT vallée de la chimie [...] a permis de cibler les destinations et les activités qui ont vocation à se développer sur cette zone. Le règlement





restreint plusieurs zones à des usages, chimiques, énergies, environnements, R&D. Il permet ainsi de limiter les activités tertiaires notamment. »

A noter que cette approche plus fine semble avoir été essentiellement appliquée pour les PPRT impactant des zones densément peuplées ou très industrialisées. Les PPRT « ruraux » restent concernés par des contraintes sans nuance. « *Dans l'ensemble du périmètre, en 10 ans, un seul projet a pu aboutir. On ne peut plus rien faire, que ce soit en zone rouge ou bleue* » explique le maire d'une commune de petite taille.

2 >> Un outil trop rigide...

Les PPRT ont été produits à partir d'une « photo prise à l'instant T » des aléas et du territoire. Aucune procédure de révision régulière et automatique n'a été inscrite par le législateur dans la loi.

« A-t-on déjà vu des politiques publiques avec des plans non révisables ? Les plans locaux d'urbanisme, les plans de prévention des risques d'inondation, etc. sont révisés régulièrement car c'est nécessaire, mais pas les PPRT ! » s'étonne une collectivité dont le plan est construit sur des cercles de dangers issus d'études dont certaines auront bientôt 20 ans.

La rigidité de cet outil n'est pas remise en cause par l'État. Au contraire. Est-ce par manque de moyens humains ou pour pérenniser des zones à produire des risques les plus importantes possibles ? Dans tous les cas, les collectivités ne comprennent pas la posture figée de l'État sur la non révision des PPRT, au regard des pratiques en matière d'aménagement. Ces procédures de révision ou de modification sont d'ailleurs rendues possibles par le Code de l'environnement. Seulement 16 % des collectivités ont été concernées.

Une collectivité sur quatre a engagé une demande de révision ou de modification. Mais la majorité des demandes n'a pu aboutir en raison d'un blocage systématique des services de l'État.

3 >> ... Pour être efficace dans la durée

Cette posture de l'État génère de nouvelles situations problématiques aux multiples conséquences. En effet, la réalité du risque n'est plus forcément celle qui est traduite dans le PPRT et son zonage. Face aux évolutions des territoires, des process et procédures mises en place par les exploitants, les données techniques sur lesquelles reposent les PPRT sont inévitablement datées.

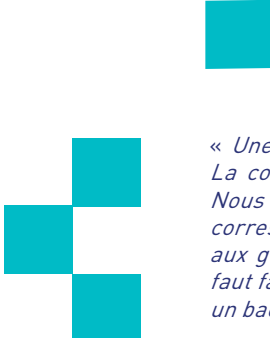
« Nos connaissances ainsi que les périmètres et zones définis par le PPRT sont obsolètes. Depuis les premières études de 2010 sur lesquelles repose l'ensemble du PPRT, l'industriel a changé ses process. On sait que ça n'a plus rien à voir. »

Les territoires doivent composer avec un outil figé (le PPRT) et d'autres dispositifs de gestion des risques industriels parfois incohérents entre eux, « le tout formant un maquis de règles, procédures et documents dont il est malaisé de discerner la cohérence d'ensemble », comme le démontre le rapport 2023 de la Cour des comptes sur la gestion publique des risques. En effet, sur une même zone se superposent plusieurs dispositifs :

- Des servitudes d'utilité publique (SUP) prescrites pour gérer les évolutions des sites Seveso.

- Des porter à connaissance (PAC) s'appliquant aux installations de transports de matières dangereuses, avec des règles associées différentes générant de grandes incompréhensions des habitants.





« Une enquête publique a été lancée sur un projet de SUP sur le PPRT. La collectivité n'a pas eu l'étude de danger, elle avait un dossier vide. Nous avons donc une enveloppe avec le PPRT et un rond vert qui correspond à la SUP, sans connaître les aléas. D'un côté, on explique aux gens qu'ils n'ont pas le droit de faire une chambre de plus et qu'il faut faire des travaux de renforcement. Alors que l'industriel peut ajouter un bac avec une nouvelle SUP. »

« Là où cela redevient incompréhensible, c'est lorsque l'État y ajoute d'autres PAC toujours dédiés aux risques industriels. »



L'ANALYSE AMARIS

» AMARIS estime que l'intégration des risques dans les projets d'aménagement aurait pu aller beaucoup plus loin. Actuellement, les aménageurs ne disposent d'aucune référence pour travailler ce volet dans leurs projets. Comment aménager un espace public ? Comment aller au-delà des prescriptions constructives ? Il aurait fallu qu'une démarche similaire à celle initiée pour les risques naturels soit engagée. Un appel à manifestation d'intérêt national « Mieux aménager les territoires en mutation exposés aux risques naturels (AMITER) » a, en effet, été organisé par le service interministériel Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) avec la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Rien de tel n'existe concernant les risques industriels.

» Les blocages réglementaires liés aux PPRT sont nombreux notamment par manque de précision de notions auxquelles les règlements font référence. Par exemple, des projets sont autorisés sous réserve de « non accroissement de la vulnérabilité », alors même que les méthodologies de caractérisation de la vulnérabilité ne sont pas définies. La majorité des PPRT prescrit une signalétique des risques « appropriée », laissant beaucoup de flou sur ce qu'elle doit être. Ces imprécisions génèrent des tensions entre les services instructeurs et les collectivités maîtres d'ouvrage. Pour guider les collectivités, AMARIS a été à l'initiative de réflexions méthodologiques pour répondre aux questions de ses adhérents notamment sur la mobilité ou la signalétique.

» La volonté des collectivités n'est pas forcément d'assouplir la portée des règlements PPRT. Dans bien des cas, l'écriture des règlements par des spécialistes du Code de l'environnement a manqué d'échanges avec les praticiens de l'urbanisme.

» Nous constatons que l'État oppose un refus systématique aux demandes des collectivités pour réviser ou modifier les PPRT. Pourtant des ouvertures sont rendues possibles. Par exemple, des projets en lien avec les énergies renouvelables interdits par le règlement peuvent être autorisés par dérogation du préfet. Pour ne pas pénaliser le développement industriel, plusieurs mécanismes sont utilisés pour autoriser les projets sans réviser les PPRT. Ainsi l'installation d'un nouvel industriel provoquant une augmentation des risques peut être cadrée par le dispositif plateforme. Ce dispositif, créé en 2013 par une circulaire ministérielle, actualisé et codifié en 2019 dans le Code de l'environnement, permet de faciliter l'implantation d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dans des périmètres à fortes expositions aux risques.

C. DES ÉCHECS PATENTS

1_ La protection des habitants dans leurs logements : principal objectif, principal raté

75% des logements privés n'ont pas fait l'objet de travaux de mise en sécurité. 30 000 personnes sont encore exposées aux risques industriels dans leurs habitations. Pourtant, à partir du 31 décembre 2023 et, progressivement selon les dates d'approbation des PPRT, ils ne seront plus accompagnés financièrement pour réaliser les travaux obligatoires.

RAPPEL DU PRINCIPE

Au-delà des zones de mesures foncières, les habitants ont pour obligation de réaliser des travaux de renforcement de leurs habitations (pose de vitrage ne se fragmentant pas sous l'effet d'explosion, aménagement de locaux permettant le confinement, etc.) Ces travaux bénéficient d'un financement de 90 % constitué de 40 % de crédit d'impôt, de subventions des industriels (25 %) et des collectivités percevant la contribution économiques territoriale (25 %). 10 % restent donc à la charge des riverains. Ces prescriptions de travaux sont plafonnées à 20 000 € par habitation ou 10 % de la valeur vénale du bien.

les chiffres clés

SOURCES : DGPR - JUILLET 2023

>> **189 PPRT**

ont prescrit des travaux de protection sur **15 689** logements privés.

>> **6 555**

diagnostics ont été réalisés (**42 %**).

>> **68** opérations d'accompagnement ont été lancées sur **102 PPRT**.

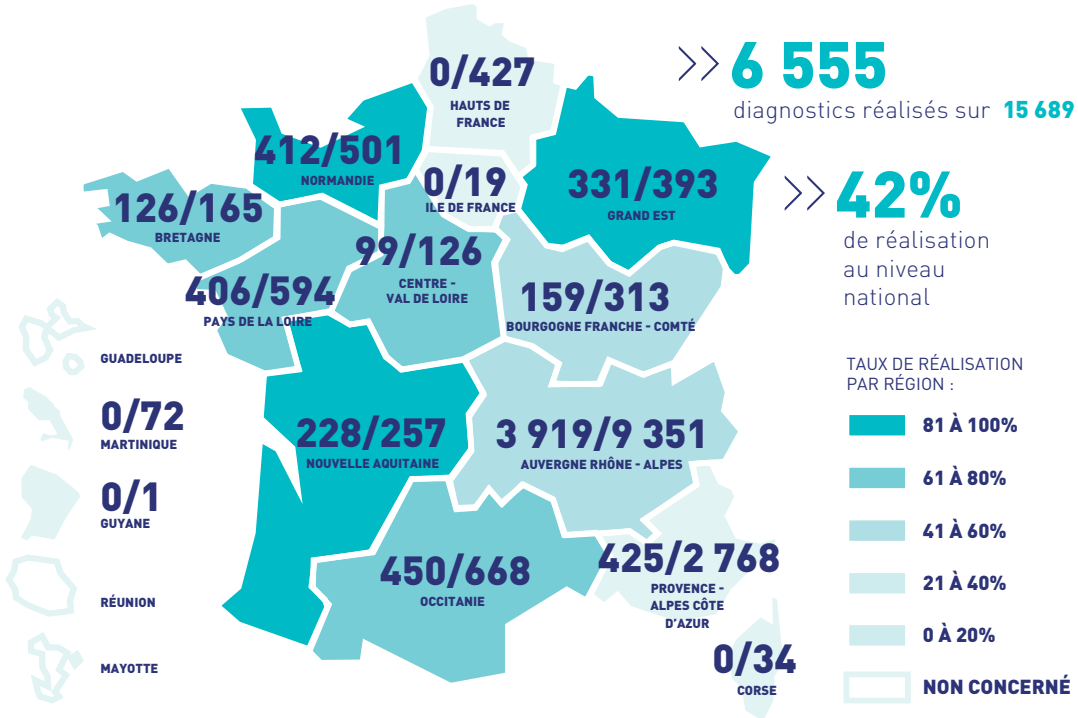
>> **3 913**

logements ont été mis en protection (**25 %**).

en région

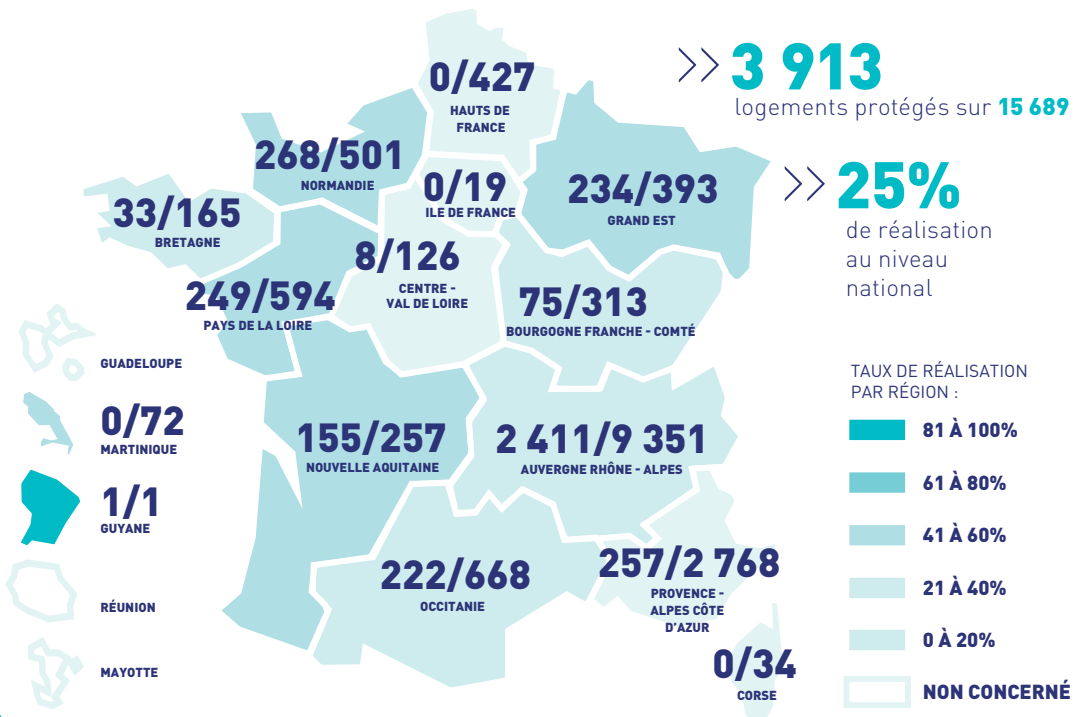
Réalisation des diagnostics sur les logements privés

[SOURCES : DGPR JUILLET 2023]



État des achèvements de travaux de protection prescrits sur les logements privés

[SOURCES : DGPR JUILLET 2023]



CE QU'EN PENSENT LES COLLECTIVITÉS

1 >> **Les raisons d'un échec**

Les pouvoirs publics n'ont pas cherché à faciliter la mise en œuvre de ces mesures. Toutes les conditions ont été réunies pour conduire à cet échec :

- >> une prise en charge de l'État initialement très basse, avec un crédit d'impôt peu incitatif de 15 %, porté à 40 % ;
- >> un financement complexe dans son hybridation : crédit d'impôt à l'année N+1, subvention des collectivités au prorata de leur perception de la contribution économique territoriale (CET) et subvention d'industriels proratisée aux effets générés lorsqu'ils sont plusieurs ;
- >> l'avance du crédit d'impôt pouvant atteindre jusqu'à 8 000 €, à charge des propriétaires qui engagent les travaux, réhibitoire notamment pour les foyers les plus modestes, et une solution partielle proposée tardivement ;
- >> un reste à charge des propriétaires de 10 %, sujet qui a fait l'objet de négociations locales par les collectivités et les exploitants pour s'en affranchir ;
- >> un plafond de travaux parfois insuffisant pour une mise en sécurité efficace : 20 000 € ou 10 % de la valeur vénale du bien ;
- >> une aide non revalorisée depuis 20 ans, qui ne tient pas compte des hausses du coût des matériaux ;
- >> des travaux qui, techniquement, restent très opaques pour les habitants non spécialistes (objectifs de performance, N50, intensités, temps d'application etc.) ;
- >> une boîte à outils incomplète et mise à disposition tardivement en 2015-2016. De nombreux PPRT étaient approuvés bien avant cette date. Ce décalage a créé une situation irrattrapable ; la dynamique de travail entre les parties prenantes n'a pas pu être relancée ;
- >> des dispositifs d'accompagnement longs à cadrer et à mettre en œuvre après l'approbation du PPRT et coûteux pour les collectivités : temps d'animation, d'instruction des dossiers, de suivi des conventions et des marchés publics, de délibérations, etc. ;
- >> des diagnostiqueurs et des artisans peu nombreux et qui ont dû se former aux spécificités des risques technologiques ;
- >> aucun moyen financier à disposition des collectivités pour engager l'information des habitants.

Cette liste impressionne par le cumul des ratés et des mauvaises décisions constantes. Dans ces conditions, les faibles résultats obtenus tiennent de la prouesse pour les collectivités qui se sont saisies du sujet.

2 >> **Une mise en œuvre très coûteuse en temps et en moyens**

En effet, malgré toutes ces difficultés, les territoires qui ont avancé sur le volet des travaux prescrits, ont pu le faire lorsque les élus et les techniciens ont été volontaires, déterminés et tenaces pour engager et animer de telles démarches. « *C'est quand même un dispositif compliqué par nature, dont la mise en œuvre est très coûteuse en temps et en moyens humains, et en face, les habitants ne sont pas forcément disposés a priori, à se soumettre à cette obligation* ».

86 % des collectivités ont initié un accompagnement des propriétaires, sous la forme de projet d'intérêt général (PIG), d'opération programmée





d'amélioration de l'habitat (Opah) ou autre, pour faciliter la mise en œuvre des travaux. L'État était présent dans le pilotage de ces dispositifs, une fois sur deux. Dans les communes rurales, ayant quelques habitations concernées, les services de l'État ont parfois pris le relais via des marchés à bon de commande auprès d'opérateurs logement.

Qu'ils soient pilotés par les collectivités ou les services de l'État, ces dispositifs ont généré un travail considérable. Il a fallu pour chaque site organiser le dispositif, rédiger des conventions entre les financeurs et résoudre la multiplicité des questions techniques ou cas particuliers (traitement des copropriétés, la prise en compte des SCl ou des travailleurs à domicile type assistante maternelle, etc.), sans dynamique nationale qui aurait permis de mieux capitaliser sur les retours d'expérience et les bonnes pratiques.

3 >> 8 ans et après ?

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.

Là où un dispositif demande du temps, de l'attention, de la précision et de la nuance dans l'accompagnement individuel de chacun, l'injonction d'un délai ne facilite pas les choses. Preuve en est. « *La population concernée par les travaux prescrits par le PPRT est une population fragile, difficile à atteindre et à convaincre. Par ailleurs, les délais de réalisation des travaux (quand ils sont faits) sont très longs* ».

« *Il faut aller regarder du côté de ce que représente la maison, le logement pour les gens qui y vivent. C'est souvent l'histoire d'une vie. Se voir imposer en fait des prescriptions qui touchent à la nature même du logement, c'est par essence compliqué.* »

Comment une politique publique de cette importance, puisqu'il s'agit de la mise en protection de personnes en situation de vulnérabilité, peut-elle être contrainte dans le temps ? Que dire aux habitants, qui pour des raisons multiples, n'ont pas saisi l'opportunité ? Qu'il est trop tard ?



L'ANALYSE

AMARIS



>> Nous notons de très fortes disparités régionales dans le taux de mise en œuvre. Nous les relierions à une plus ou moins grande mobilisation des services de l'État. L'exemple du périmètre du PPRT de la zone industrialoportuaire du Havre met particulièrement en évidence l'impact de cette mobilisation quand les acteurs locaux l'ont obtenue. Plus de 70 % des foyers concernés ont réalisé les travaux. La gouvernance locale, intégrant les représentants des riverains, a permis de créer une dynamique favorable permettant la recherche de solutions à chaque problème. À commencer par le principal : l'avance du crédit d'impôt à tous les habitants concernés.

>> 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. L'exemple des logements sociaux est également parlant. Alors qu'ils sont nombreux dans ces zones, aucun suivi, pilotage ou dynamique n'ont été mis en place au niveau national.

» La mobilisation de la Banque des territoires a grandement facilité la gestion financière des sommes avec les mécanismes de consignation et déconsignation. Pour l'avance du crédit d'impôt, une convention a été signée tardivement, en juin 2020, entre la DGPR et Procivis. La solution proposée a permis d'assurer cette avance sans pour autant constituer une solution pour tous les propriétaires, notamment les ménages non solvables, les ménages au-dessus des plafonds d'aides de l'Anah, etc.

» Nous ne pouvons pas ne pas évoquer l'importante implication de l'association AMARIS et des acteurs nationaux pour aider à la mise en œuvre de ces mesures. De 2010 à 2015, alors que les travaux de renforcement apparaissaient encore comme un enjeu fort, 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. AMARIS s'étonne que cette mobilisation se soit arrêtée au moment même où leur mise en œuvre démarrait. Les ajustements nécessaires n'ont pas pu être apportés.

» Nous n'avons pas évoqué ici les zones de recommandations de travaux. En effet, dans la majorité des cas, les PPRT recommandent aux riverains dont le bien est situé dans des zones plus éloignées des sites, de tenir compte des risques en présence et de renforcer leurs habitations, notamment à l'occasion de travaux. Ces recommandations ne font l'objet d'aucun financement, ni suivi. Aussi, nous ne pouvons en mesurer les effets.

2. 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. Dans le cadre des PPRT, l'État a interpellé les habitants mais ne s'est pas donné les moyens de les écouter.

RAPPEL DU PRINCIPE

Il appartient au préfet de définir les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de PPRT. Telle que définie réglementairement, cette concertation comprend des temps d'écoute, de dialogue et d'échanges directs avec toute personne intéressée. L'objectif de la concertation étant de faire participer les publics concernés au processus d'élaboration des PPRT, faire remonter les attentes, les questions locales ou particulières et y répondre.

Le volet communication avait pour but d'aider à la bonne compréhension de la démarche PPRT et de son avancement. Il était entendu que la concertation devait favoriser une bonne participation du public (réunions, sites internet de recueil d'avis...) et de préparer la mise en œuvre des PPRT, notamment sur deux volets sensibles et complexes : les mesures foncières et les travaux de réduction de la vulnérabilité.

CE QU'EN PENSENT LES COLLECTIVITÉS

Les collectivités enquêtées portent un regard nuancé sur la concertation pendant la phase d'élaboration des PPRT :

- >> 70 % estiment que cette concertation entre l'État et les collectivités a été satisfaisante ;
- >> 50% la juge très limitée dans l'association des habitants ;
- >> 66% l'estime insuffisante en direction du monde économique.

Malgré des situations contrastées, les collectivités pointent toutes sans exception, à un moment ou un autre, 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.

44 % d'entre elles estiment que cette information à destination des administrés, manquante ou inadaptée, les a mises en difficulté.

« Responsable de l'approbation de ce plan, l'État aurait dû faire cette information. Cela n'a pas été le cas. Malgré les réunions publiques, les riverains ne sont pas au courant. »

Dans plus de 80% des cas, pour pallier l'information « minimaliste » délivrée, un accompagnement spécifique, piloté majoritairement par les collectivités, a été mis en place, alors même qu'elles n'étaient pas à l'origine des dispositifs prescrits. *« Cette information n'était pas évoquée au moment de l'élaboration du PPRT. Il y a eu un peu de flou avant que l'État explique que ce travail revenait... aux collectivités ».*

L'ANALYSE AMARIS

>> L'information des habitants, première étape de la prévention des risques, a été organisée de manière très descendante et institutionnelle. L'indigence des moyens affectés à l'accompagnement informationnel des PPRT n'a pas permis d'être à la hauteur de cet enjeu.

>> Passé le temps de l'élaboration, les collectivités se sont retrouvées seules pour assurer cette information, sans outils ou méthodologie alors que c'est un véritable défi que de penser une information, compréhensible par tous et à la portée de chacun.

3_ La mise en sécurité des usagers des équipements publics : aucune solution pour un enjeu majeur

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.

RAPPEL DU PRINCIPE

La règle de l'expropriation ou du délaissement n'est pas applicable aux biens publics. Leurs relocalisations en dehors des zones rouges ne bénéficient donc pas de financement. Pour les zones bleues, le Code de l'environnement précise les obligations de la collectivité, propriétaire ou gestionnaire d'un équipement public. Il lui appartient d'organiser l'information et la mise en sécurité des personnes dans le cadre des réglementations applicables, c'est-à-dire les réglementations relatives aux équipements recevant du public (ERP), au Code du travail, etc.

CE QU'EN PENSENT LES COLLECTIVITÉS

Pour une collectivité sur deux, la présence d'équipements publics situés dans le périmètre du PPRT a posé et pose problème. 40 % des collectivités relatent l'existence de prescriptions inapplicables ou complexes dans leur exécution. Les PPRT ont, en effet, fixé des prescriptions, parfois déconnectées des contraintes de terrain, des ressources locales et des besoins nécessaires à l'organisation du quotidien des habitants sur un ensemble d'équipements ouverts au public (écoles, mairies, stades, crèches, aires d'accueil des gens du voyage) ou plus techniques (stations d'épuration, services techniques etc.)

Dans des secteurs qui ont cruellement besoin des services publics, les déplacements des équipements les plus exposés ont été prescrits sans évoquer au préalable les conditions financières et foncières de leurs reconstructions.

L'accompagnement de l'État a été absent sur ce volet pourtant essentiel pour les territoires et les habitants qui y vivent. Comment un préfet a-t-il pu signer un PPRT en prescrivant la fermeture d'équipements publics, sans poser au préalable les conditions financières de leurs reconstructions ?

L'ANALYSE

>> Poser des injonctions radicales sur la fermeture d'équipements publics, sur leur relocalisation, sur leur aménagement en matière de sécurité sans analyser au préalable la faisabilité technique, financière ou foncière est incompréhensible. Cette méthode met aujourd'hui bon nombre de collectivités en situation délicate, dans l'impossibilité de répondre à la fois aux besoins des habitants et aux exigences de réduction de la vulnérabilité imposées par les PPRT. En particulier, les politiques locales d'équipement des quartiers prioritaires n'ont pas été intégrées dans la logique des PPRT. Les capacités des communes n'ont jamais été évaluées préalablement aux décisions qui se sont imposées avec les PPRT.

>> Le seul document méthodologique mis à disposition des collectivités et des gestionnaires d'équipement a été produit à l'initiative d'AMARIS. L'association a dirigé une réflexion nationale en mobilisant les services de l'État, le CEREMA et la Banque des territoires. L'objectif était de permettre aux collectivités 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. Deux collectivités sur trois ont trouvé dans les mesures organisationnelles de leurs équipements (plan de mise à l'abri, information et formation du personnel, révision du Plan communal de sauvegarde) une réponse adaptée à leur contexte et ajustée à leurs moyens.



4_ La protection dans les entreprises riveraines : l'angle mort des PPRT

Près de 20 ans après la catastrophe d'AZF, la mise en protection des salariés reste toujours une étape à franchir. Faute d'être accompagnés et informés, les acteurs économiques disposent d'un très faible niveau d'appropriation des enjeux des PPRT et des obligations qui pèsent sur eux. Malgré les nombreuses alertes des collectivités et des évolutions réglementaires obtenues en 2015, sans moyens alloués ni réelle volonté, rien n'a été fait.

RAPPEL DU PRINCIPE

Initialement la loi ne s'appliquait pas aux biens d'activités économiques. Après le vote de la loi de 2003, le Conseil d'État a demandé leur prise en compte par mesure d'équité avec les populations résidentes. Ainsi les biens d'activités font l'objet de mesures foncières dans les mêmes conditions que les habitants et des prescriptions de travaux non assorties d'aides financières. Les difficultés étant trop manifestes, une ordonnance a été adoptée en octobre 2015 pour modifier les règles s'appliquant aux acteurs économiques principalement :

- *En zone bleue, ils ont désormais le choix des mesures qu'ils mettent en œuvre dans le cadre des réglementations qui leur sont applicables (Code du travail, réglementation ERP, etc.) pour protéger les salariés et les visiteurs.*
- *Des mesures alternatives aux mesures foncières ont été introduites dans le Code de l'environnement. L'intérêt de ces mesures est d'éviter une délocalisation des entreprises lorsqu'il est possible de les protéger. Elles peuvent être prescrites dans la limite des dépenses qui seraient engagées si les mesures foncières avaient été menées et permettre une « amélioration substantielle de la protection des populations ». Les acteurs économiques disposent de 6 ans pour proposer de telles mesures.*

les chiffres clés

SOURCES : DGPR - JUILLET 2023

>> **113 PPRT**

ont prescrit des mesures foncières (expropriation ou délaissements).

>> **39** activités ont été expropriées sur **79** expropriations prescrites.

>> **248** activités économiques sont concernées par une mesure foncière.

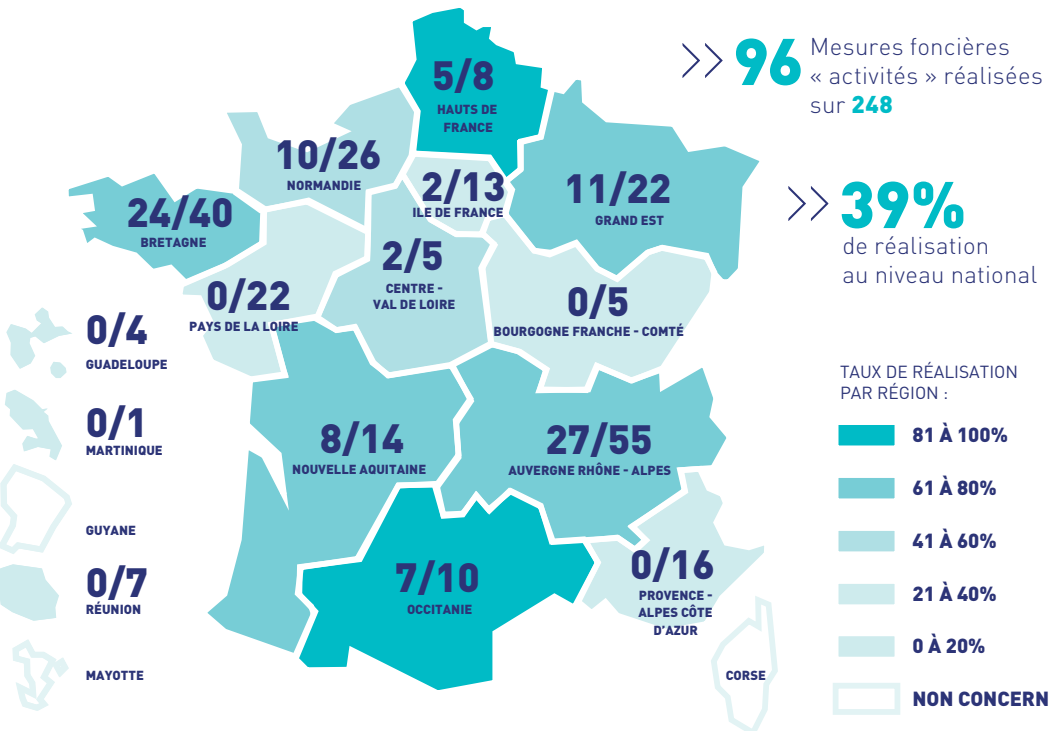
>> **57** activités ont été délaissées sur **169** délaissements prescrits.

>> **96** mesures foncières « activités » ont été réalisées, soit **39 %**.

en région

Réalisation des mesures foncières prescrites sur les activités
(expropriations et délaissements)

(SOURCES : DGPR JUILLET 2023)



CE QU'EN PENSENT LES COLLECTIVITÉS

1 >> **Activités en zones rouges : le choix impossible**

60% des mesures foncières impactant des biens d'activités économiques n'ont pas été mis en œuvre. Ce faible niveau de réalisation témoigne des difficultés rencontrées. Les collectivités déplorent tout particulièrement qu'aucun accompagnement à la relocalisation des entreprises n'ait été proposé par l'État. Certaines entreprises, fragilisées, n'ont pas eu d'autre choix que de mettre un terme à leurs activités. Pour les entreprises n'ayant pas engagé le délaissement dans le temps réglementaire (7 ans), la question demeure entière.

Plusieurs collectivités rapportent également des situations « *en souffrance* », « *sans issue* » : difficulté à identifier les propriétaires à la suite d'une faillite, cas de biens mitoyens dont un seul fait l'objet d'une mesure, demande de réquisition d'emprise totale, etc.

En 2015, afin de répondre aux nombreuses remontées de terrain et de limiter l'impact du PPRT sur le tissu économique, un ajustement réglementaire a été proposé avec la possibilité de mettre en œuvre des mesures alternatives aux mesures foncières. Cela aurait pu constituer un pas indéniablement positif. Mais assorti d'un cahier des charges complexe, nécessitant une étude préalable coûteuse et financée par l'entreprise sans assurance d'être validée, ce dispositif n'a pas été facilité dans sa compréhension et dans sa mise en œuvre. À ce jour, seulement quatre entreprises ont engagé de telles mesures.

2 >> **Activités en zones bleues : l'abandon du tissu économique local**

Il n'existe pas de dispositif pour accompagner les acteurs économiques à leur mise en protection, que ce soit d'un point de vue technique, administratif ou financier.

Au regard de la vulnérabilité de certaines activités (assistantes maternelles, petits commerces, etc.), un accompagnement a été mis en place par quelques territoires. Par exemple, trois dispositifs ont été déployés dans la vallée de la chimie, à Grenoble et sur la zone industrialoportuaire du Havre. Les services rendus aux entreprises portent à la fois sur l'information, sur la sensibilisation des chefs d'entreprises et sur leurs responsabilités, sur la mise en place de plans de mise à l'abri, sur le diagnostic des mesures à prendre. Ces initiatives montrent qu'une démarche conjointe et co-financée permet de déployer des réponses adaptées aux besoins des territoires.

Cependant l'absence de financement ne permet pas d'aller jusqu'au bout des mesures proposées. Des freins sont aussi à rechercher dans le manque de guides techniques et méthodologiques adaptés à ce public et à leur situation. L'État n'a pas pu fournir les outils nécessaires à cette mise en œuvre.

L'ANALYSE

» Avec les PPRT, l'État a transféré la responsabilité de la mise en œuvre des expropriations des activités aux collectivités. Le sujet n'est pas facile. L'impact social et économique est lourd pour les collectivités qui ont aussi la compétence du développement économique sur leur territoire et les relocalisations en dehors des zones de risques ne sont pas toujours possibles. Sur ce volet, les moyens d'agir n'ont pas été donnés aux collectivités.

» En modifiant la loi, l'État a opéré un transfert de responsabilités vers les chefs d'entreprises, gestionnaires et propriétaires, afin que ceux-ci « chacun en ce qui les concerne, mettent en œuvre leurs obligations en matière de sécurité des personnes, dans le cadre des réglementations qui leur sont applicables. Ces mesures peuvent consister en des mesures de protection, de réduction de la vulnérabilité ou d'organisation de l'activité. » (article L 516-16-2 du Code de l'environnement). Mais pour répondre de leurs obligations, les responsables d'entreprises n'ont bénéficié d'aucune aide, d'aucun financement, d'aucun outil méthodologique de la part de l'État. En dehors de mesures structurelles et bâtimentaires, les PPRT n'apportent aucune indication opérationnelle. Les seules initiatives ont été portées par des collectivités ou organismes qui se sont saisis de ce sujet.

» L'information n'a pas été diffusée par l'État, à de rares exceptions près, alors que les textes prescrivent à l'autorité administrative compétente l'obligation d'informer dans les périmètres PPRT les « propriétaires ou gestionnaires, ainsi que les responsables des activités qui y sont implantées, du type de risques auxquels leur bien ou activité est soumis, ainsi que de la gravité, de la probabilité et de la cinétique de ces risques ». Sans information, comment se saisir de ce sujet ? Comment maintenir dans le temps cette obligation pour tenir compte du turn-over des entreprises, propriétaires ou locataires ?

» En novembre 2019, AMARIS a publié un livre blanc pour la mise en protection des activités riveraines des sites Seveso. L'état des lieux et les recommandations proposées sont toujours d'actualité. Rien n'a été fait depuis cette date. Sans accompagnement et sans boîte à outils, rien ne se fera.



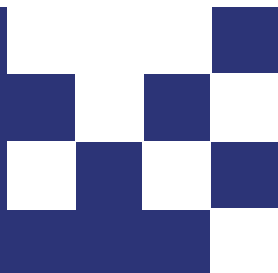
2

QUE NOUS APPREND CETTE ENQUÊTE ?

Pour tirer les enseignements de cette enquête, nous avons souhaité revenir à l'essentiel, à savoir l'esprit de la loi. Nous avons 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'État dans sa mise en œuvre ?

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



A. SUR LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE LA LOI DE 2003

1. 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.

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

Un des objectifs de la loi était de corriger les « erreurs du passé ». Cette enquête auprès des collectivités tend à montrer que les PPRT ont produit, sur ce volet, des effets extrêmement limités. En effet, les taux d'avancement des mesures foncières, de renforcement de l'habitat attestent que nous sommes loin des ambitions initiales. Aucune information n'est disponible pour évaluer l'impact de la loi sur les équipements publics, les logements sociaux, les biens d'activités économiques, etc.

En revanche, le principal levier des PPRT réside dans le règlement qui s'impose aux territoires quant aux conditions de l'urbanisation future, sur le temps long : gérer le risque en limitant les usages vulnérables futurs est une mesure de bon sens et demeure un acquis des PPRT, sous réserve d'en assouplir le cadre.

3. 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 (69) 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 (69) 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

1. *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.

2. *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 ?

3. *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.

À 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 ?

C. SUR LE RÔLE DE L'ÉTAT

1. *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 eût 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 exécutant 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.

2_ L'État n'a pas donné les moyens d'agir aux collectivités

Le transfert de charges ne s'est pas accompagné d'un transfert de moyens. L'apport de l'État pour le financement de 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.

3_ 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 réalisation des mesures.

4_ 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 : les mobilités, le développement des énergies renouvelables, les objectifs de zéro artificialisation nette, la réindustrialisation, etc.

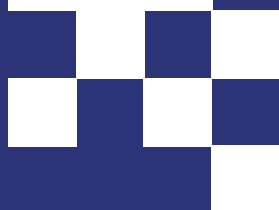
L'important changement dû aux effets du réchauffement climatique questionne également fortement les stratégies à développer pour l'avenir. À l'heure où l'intensité et la fréquence des phénomènes extrêmes ne cessent de croître, leur prise en compte au juste niveau dans les études de dangers est à questionner. Les agressions externes des sites que constituent les épisodes de forte chaleur, de froid ou les inondations, 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.

3

LES 24 PROPOSITIONS D'AMARIS

Pour atteindre les objectifs de la loi de 2003 et tenir compte des évolutions des 20 dernières années, il est nécessaire d'écrire une nouvelle page. Ainsi nous pourrions collectivement franchir une étape à la fois décisive dans la gestion des risques et très concrète dans la protection des riverains. Sans évolution du dispositif PPRT, il est à craindre que la réduction de la vulnérabilité des populations ne progresse pas et qu'elle soit à nouveau un sujet de débat à la survenue du prochain accident industriel.



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 bon 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 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
- 8_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 financée. Les actions retenues et les priorités de la feuille de route 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 des 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.) pour financer les actions 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 efficaces 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 financiers 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 multirisque 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



GLOSSAIRE

ADEME : Agence de la transition écologique

ANAH : Agence nationale de l'amélioration de l'habitat

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement

CET : Contribution Economique Territoriale

CLIC : Comité Local d'Information et de Concertation

CSS : Commission de Suivi de Site

DGPR : Direction Générale de la Prévention des Risques

DSIL : Dotation de soutien à l'investissement local

EPF : Établissement Public Foncier

ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement

N 50 : Mesure du taux de renouvellement d'air d'un bâtiment ou d'une pièce, permettant d'en définir l'étanchéité.

OPAH : Opération Programme d'Amélioration de l'Habitat

PAC : Porter à Connaissance

PIG : Projet d'Intérêt Général

PLU : Plan Local d'Urbanisme

POA : Personnes et Organismes Associés

PPR : Plan de Prévention des Risques

PPRI : Plan de Prévention des Risques Inondation

PPRN : Plan de Prévention des Risques Naturels

PPRT : Plan de Prévention des Risques Technologiques

PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture (service interministériel)

SUP : Servitude d'Utilité Publique

TMD : Transport de matières dangereuses





12 rue Villiot

75012 Paris

contact@amaris-ville.org

T. 01 79 35 35 97

www.amaris-ville.org

LES ACTIVITÉS D'AMARIS BÉNÉFICIENT
DU SOUTIEN FINANCIER DU MINISTÈRE
DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE
ET DE LA BANQUE DES TERRITOIRES

