

Citoyens en danger contre riverains responsables

La mobilisation habitante engendrée par
l'élaboration des PPRT

Emmanuel Martinais

Edition coordonnée par Eric Marsden

n° 2015-05

THÉMATIQUE

L'arbitrage

LA *Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle* (FonCSI) est une Fondation de recherche reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 avril 2005. Elle a pour ambitions de :

- ▷ contribuer à l'amélioration de la sécurité dans les entreprises industrielles de toutes tailles, de tous secteurs d'activité ;
- ▷ rechercher, pour une meilleure compréhension mutuelle et en vue de l'élaboration d'un compromis durable entre les entreprises à risques et la société civile, les conditions et la pratique d'un débat ouvert prenant en compte les différentes dimensions du risque ;
- ▷ favoriser l'acculturation de l'ensemble des acteurs de la société aux problèmes des risques et de la sécurité.

Pour atteindre ces objectifs, la Fondation favorise le rapprochement entre les chercheurs de toutes disciplines et les différents partenaires autour de la question de la sécurité industrielle : entreprises, collectivités, organisations syndicales, associations. Elle incite également à dépasser les clivages disciplinaires habituels et à favoriser, pour l'ensemble des questions, les croisements entre les sciences de l'ingénieur et les sciences humaines et sociales.

Les travaux présentés dans ce rapport sont issus d'un programme de recherche financé par la FonCSI. Les propos tenus ici n'engagent cependant que leur auteur.

Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle

Fondation de recherche, reconnue d'utilité publique

<http://www.FonCSI.org/>

6 allée Émile Monso – BP 34038
31029 Toulouse cedex 4
France

Téléphone: +33 534 32 32 00
Twitter: @LaFonCSI
Courriel: contact@FonCSI.org

Abstract

Title Citizens at risk vs responsible neighbors. The reaction generated by French PPRT regulations

Keywords industrial risks, exposed citizens, PPRT regulation, governance

Author Emmanuel Martinais

Publication date May 2015

This document describes the protest movement of people living near high hazard industrial facilities, in particular since 2010 and the implementation of a new French land use planning law. The research focuses in particular on 50 protest movements organized by neighbor groups which oppose the implementation of the *Technological Risk Prevention Plans* (PPRT). Implementation of these PPRT, and the accompanying land use planning restrictions (including expropriation in some cases) is required around top-tier Seveso sites by a 2003 French law which was promulgated in response to the AZF accident in Toulouse (2001).

The author has undertaken an in-depth investigation of this protest movement, which is rather novel concerning land-use planning regulations. He finds that the primary motivations of the participants are somewhat different from what could be expected. Indeed, when local citizens mount a protest movement targeting the PPRT, their main reason for protesting is that the legal process requires them to wear a “responsible citizen” hat, which is contrary to their desire to participate in a prevention process. In reaction, the local citizens present themselves and aim to be recognized as “citizens at risk”.

About the authors

Emmanuel Martinais is a researcher in geography at the EVS-RIVES laboratory of the ENTPE (CNRS and University of Lyon). His research concerns legislation on industrial risks, and in the last years has focused on the legislative and regulatory implications of the AZF catastrophe in Toulouse (2001), and the ways in which governance of industrial risks has changed at a local level.

Email: emmanuel.martinais@entpe.fr

To cite this document

Martinais, E. *Citizens at risk vs responsible neighbors. The reaction generated by French PPRT regulations*, number 2015-05 of the *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, Foundation for an Industrial Safety Culture, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). Available at <http://www.FonCSI.org/en/>.

Titre	Citoyens en danger contre riverains responsables. La mobilisation habitante engendrée par l'élaboration des PPRT
Mots-clefs	risques industriels, PPRT, participation, mobilisation citoyenne, contestation, gouvernance
Auteurs	Emmanuel Martinais
Date de publication	mai 2015

Ce document s'intéresse aux contestations riveraines qui, depuis le tournant des années 2010, visent la politique de prévention des risques industriels. Il porte plus précisément sur la mobilisation d'une petite cinquantaine d'associations d'habitants en colère qui s'opposent à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) instaurés par la loi du 30 juillet 2003 suite à la catastrophe d'AZF de Toulouse (2001).

L'immersion au cœur de ce mouvement contestataire relativement inédit dans ce domaine d'action publique est l'occasion de découvrir que les principaux ressorts de la mobilisation ne sont pas forcément là où on les attend. En effet, si les habitants s'engagent dans la lutte contre les PPRT, c'est avant tout parce que la démarche leur demande d'endosser un rôle de « riverain responsable » contraire à leurs aspirations en termes de prévention et de participation et qu'ils entendent en retour se faire reconnaître comme « citoyens en dangers ».

À propos des auteurs

Emmanuel Martinais est géographe, chargé de recherche au laboratoire EVS-RIVES de l'ENTPE (UMR 5600 CNRS-Université de Lyon). Spécialiste des politiques de prévention des risques, il s'intéresse depuis quelques années aux suites législatives et réglementaires de la catastrophe d'AZF et aux changements qui affectent l'administration des risques industriels au niveau local.

Courriel : emmanuel.martinais@entpe.fr

Pour citer ce document

Martinais, E. (2015). *Citoyens en danger contre riverains responsables. La mobilisation habitante engendrée par l'élaboration des PPRT*. Numéro 2015-05 des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). Disponible à l'adresse <http://www.FonCSI.org/fr/>.

Table des matières

Introduction	1
1 Le rejet de l'identité prescrite de « riverain responsable »	5
1.1 L'indignation facteur de mobilisation	6
1.2 Un mouvement contestataire disparate	9
1.3 Des motifs de rejet convergents	13
2 La définition d'une identité concurrente de « citoyen en danger »	17
2.1 Un désir de participation contrarié	18
2.2 Un patient travail de légitimation	20
2.3 La redéfinition de l'objet de la lutte	26
3 L'affrontement de deux conceptions de la prévention des risques industriels	31
3.1 Rouvrir les études de dangers pour pousser à la réduction des risques à la source	32
3.2 S'allier les élus locaux pour atteindre le centre de production réglementaire . .	37
3.3 S'inviter au Parlement au sujet d'un moratoire sur les PPRT	39
4 Conclusions	45
Bibliographie	47

Introduction

Contexte

Dans son principe, la prévention des risques industriels nécessite d'**arbitrer entre des intérêts difficilement conciliables** *a priori* : la mise en sécurité des sites industriels (qui suppose des investissements continus) s'accorde en effet très mal des objectifs de rentabilité des entreprises concernées, tandis que les mesures de protection du voisinage vont rarement dans le sens du développement local et des attentes des riverains. Source permanente de conflits, cette politique publique s'est depuis longtemps ouverte aux **procédures participatives**, conçues comme des outils susceptibles de favoriser les échanges entre parties prenantes et renforcer l'adhésion des populations riveraines des sites industriels à risques aux enjeux de prévention. Suivant le mouvement de démocratisation de l'action publique à l'œuvre depuis deux ou trois décennies [Blondiaux et Sintomer 2002], un **droit de la participation** s'est progressivement concrétisé pour compléter les formes traditionnelles de consultation (enquête publique) prévues dans le cadre des procédures d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : systématisation des campagnes d'information du public dans les années 1980, généralisation de la concertation pour la prise en compte des risques industriels dans l'aménagement et création des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) dans les années 1990.

S'appuyant sur des groupes pluralistes de représentants des intérêts locaux concernés, ces différents dispositifs restent cependant dominés par les acteurs industriels et administratifs qui les envisagent moins dans leur dimension participative que dans leur **capacité à légitimer des décisions** toujours peu concertées [Lascombes 1998]. Cette critique, qui resurgit avec force après la catastrophe d'AZF de 2001, est à l'origine des ajouts les plus récents en la matière, qui visent là encore des objectifs d'intégration et de responsabilisation des acteurs les plus éloignés de la décision : introduction d'un principe d'association dans la procédure d'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), création des comités locaux d'information et de concertation (CLIC)¹, prise en charge financière d'une partie des mesures de prévention par les voisins les plus proches des usines. Par ce renouvellement de l'offre institutionnelle de participation, il s'agit de faire émerger les riverains en tant qu'acteurs de la prévention, de fabriquer de meilleurs citoyens, plus éclairés, plus vertueux, plus empathiques avec les mesures qui les concernent, dans le but d'améliorer la sécurité, mais aussi de renforcer l'acceptabilité des sites industriels, notamment lorsqu'ils sont insérés en milieu urbain et particulièrement exposés aux réactions de rejet du voisinage [Bonnaud et Martinais 2008].

Objectifs du document

Ces dernières années, plusieurs équipes de recherche se sont intéressées aux **effets de ces nouvelles obligations réglementaires** sur la **participation des populations riveraines**. Réalisées dans des contextes différents (les zones industrialo-portuaires du Havre et de Dunkerque, la vallée de la chimie lyonnaise, les plateformes pétrochimiques du pourtour de l'étang de Berre, etc.), elles montrent toutes à leur manière que les objectifs visés sont encore loin d'être atteints. S'agissant des CLIC par exemple, plusieurs de ces enquêtes soulignent leur incapacité à former un public au-delà de quelques représentants qualifiés, du fait notamment d'un manque d'attente des riverains [Nonjon 2009 ; Chambon et al. 2012] et des efforts déployés par les acteurs habilités à décider pour les maintenir à distance de ces lieux de discussion [Grembo et al. 2013]. Le design local de ces nouveaux outils de concertation revenant à ces acteurs dominants, la norme participative est systématiquement détournée pour s'adapter à leurs méthodes de travail, à leurs contraintes et stratégies [Le Blanc et al. 2009 ; Castel et al. 2010]. Cet effet de cadrage joue à la fois sur la sélection des participants, le fonctionnement concret des dispositifs et les usages qui en sont fait. Certains auteurs notent ainsi que ces outils peuvent être « capturés » à leur profit par les groupes d'intérêts les mieux dotés [Suraud 2013]

¹ Depuis 2012, les CLIC sont devenus commissions de suivi des sites (CSS). Par commodité, nous privilégierons l'emploi du terme CLIC tout au long du texte.

et que, dans ces conditions, ils contribuent surtout à reproduire les asymétries de position et les rapports de force préexistants [Ferrieux et al. 2010 ; Frère et al. 2012]. Nettement convergentes, ces observations rejoignent en fait les critiques usuellement adressées aux procédures participatives dans les domaines de l'aménagement et de l'environnement [Blatrix 2002 ; Theys 2002 ; Le Bourhis 2012]. Plus largement, elles témoignent de la persistance de ce que Rémy Barbier et Corinne Larue appellent la « gestion néo-corporatiste de l'environnement local », c'est-à-dire une gestion partagée par un nombre relativement limité et stable de représentants qualifiés des principaux groupes d'intérêt, donc peu ouverte aux riverains et acteurs associatifs, ou alors dans des proportions limitées à quelques interlocuteurs privilégiés ou permanents dont le mérite est d'avoir un comportement prévisible [Barbier et Larrue 2011].

Ce mode de gestion néo-corporatiste qui caractérise le fonctionnement des CLIC imprègne également les PPRT². Une simple lecture des listes de participants aux réunions des personnes et organismes associés (POA)³ suffit à vérifier que dans la majorité des cas, les riverains ne figurent pas parmi les acteurs habilités à participer aux décisions et que les rares représentants des populations locales admis dans ces instances sont le plus souvent des membres d'associations environnementales bien implantées localement mais assez éloignées des préoccupations concrètes des habitants les plus concernés. Pourtant la norme participative, dans son principe, recommande là aussi d'associer ces habitants et d'intégrer leur avis au processus de décision. Et ce d'autant plus qu'au terme de la démarche, une partie des mesures de prévention approuvées pourra difficilement être mise en œuvre sans leur consentement.

Ce hiatus apparent entre un mode de gestion néo-corporatiste qui tient les riverains à distance et un cadre normatif qui vise à rendre ces mêmes riverains acteurs de leur mise en sécurité n'est évidemment pas sans rapport avec le **mouvement contestataire** qui a émergé ces dernières années et s'est progressivement renforcé avec l'élaboration des PPRT. Mais suffit-il à expliquer à lui tout seul les motifs de cette mobilisation relativement inédite dans le domaine de la prévention des risques industriels ? Qui sont précisément ces habitants qui se mobilisent, comment s'organisent-ils et quelles sont leurs revendications ? Comment voient-ils le fait d'être ainsi tenus à l'écart de la décision, alors que les PPRT qui se dessinent « sous leurs pieds » peuvent conduire à des expropriations ou les obliger à des travaux de renforcement de leur logement ? Quels sont, dans ces conditions, les intérêts qu'ils défendent et comment s'y prennent-ils pour les faire valoir et tenter de s'imposer malgré tout dans ces décisions ?

Structure du document

Pour répondre à ces questions, nous proposons de retracer la trajectoire de cette mobilisation habitante qui a pris forme avec le lancement du programme PPRT et l'élaboration des premiers plans à partir de 2008 (cf. note méthodologique ci-après).

1. Le premier chapitre caractérise ce mouvement contestataire et vise à comprendre ce qui pousse des individus *a priori* peu disposés à l'action collective à s'engager dans ce genre de combat. Après avoir décrit leurs motivations, leurs modes d'organisation et leurs caractéristiques sociales, on verra que leurs revendications se situent moins sur le registre habituel de la défense du patrimoine que dans le rejet de l'identité de « riverain responsable » que le PPRT entend leur faire endosser.
2. Le second chapitre montre comment ces habitants contestataires s'y prennent pour se débarrasser de cette identité prescrite qui ne leur convient pas et comment, dans le même temps, ils se découvrent une identité concurrente de « citoyen en danger » qui les conduit progressivement à redéfinir l'objet de leur lutte pour défendre, non plus seulement leurs intérêts particuliers, mais un projet collectif de révision de certains termes de la loi de 2003 porteur à leurs yeux d'une conception plus égalitaire du PPRT et au-delà, de la prévention des risques industriels.

² Nouveaux venus dans le domaine de la prévention des risques industriels, les PPRT ont été comme les CLIC institués par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

³ Les réunions des POA, qui scandent l'élaboration du PPRT, sont la traduction concrète du principe d'association mentionné plus haut. Mobilisant les diverses parties prenantes (services de l'État, industriels, collectivités locales), ces réunions visent à favoriser la concertation et la confrontation des points de vue en vue de décisions mieux partagées.

3. Le dernier chapitre s'intéresse au travail réalisé par ces habitants mobilisés pour promouvoir cette vision dissidente de la politique de prévention et tenter d'ouvrir des espaces de débat avec les acteurs en charge de la conduite du programme PPRT au plan national, de leur élaboration au plan local. En portant le regard sur les différents fronts où les associations de défense livrent bataille, on montrera comment ces actions, qui se déploient le plus souvent aux marges ou en dehors des cadres institutionnels, contribuent à « l'ensauvagement » de la prévention des risques [Neveu 2011] via certains ajustements procéduraux et réglementaires conçus pour améliorer leur situation de « citoyens en danger ».



Note méthodologique. Dans ce livrable, la mobilisation habitante est saisie à la fois dans ses dimensions locales, par le biais de la quarantaine d'associations de riverains en colère qui se sont constituées depuis 2008 en réaction aux PPRT et de la dizaine d'associations plus classiques du domaine qui interviennent à leurs côtés dans certains cas, et dans sa dimension nationale, par le biais des activités de la *Coordination nationale des associations riveraines de sites Seveso* créée en 2012 pour fédérer toutes ces initiatives locales et donner davantage de poids à la mobilisation. Pour caractériser ce mouvement épars, retracer sa trajectoire et documenter ses contributions dans ses deux dimensions, plusieurs types de sources ont été mobilisés :

- ▷ les blogs ou sites Internet des collectifs habitants qui, selon les cas, présentent des argumentaires, rendent compte de leurs actions (passées et à venir) et, plus rarement, précisent les circonstances de leur création ;
- ▷ les registres municipaux et préfectoraux de recensement des associations qui fournissent des renseignements précieux sur les raisons sociales des collectifs étudiés, leurs statuts et la localisation de leurs dirigeants ;
- ▷ tous les documents relatifs à l'élaboration des PPRT contestés (comptes rendus des réunions des POA, des réunions publiques et des CLIC correspondants) qui sont disponibles sur les sites dédiés (par exemple www.clic-rhonealpes.com en Rhône-Alpes) ou les sites des DREAL et préfetures et qui, dans chaque cas, permettent de situer l'émergence de la contestation et de suivre son évolution dans le temps (en termes de revendications, d'intégration aux discussions et de rapport aux acteurs décisionnaires notamment) ;
- ▷ tous les articles de presse ou extraits de journaux télévisés qui donnent également à voir ces associations dans une partie de leurs actions revendicatives.

Le recueil et l'exploitation de cet important matériau documentaire a été complété par une vingtaine d'entretiens avec des représentants des collectifs habitants engagés dans la contestation d'une dizaine de PPRT (Ambès, Donges, Fos-sur-Mer, Gaillon, Lanester, La Mède, La Rochelle, Le Havre, Quéven, Saint-Pierre-des-Corps, Tersanne), dont une moitié est également fortement investie dans les activités de la *Coordination nationale*. Tous les entretiens, associés à des contextes et des formes de lutte divers, ont été réalisés *in situ* et souvent complétés par des visites commentées du site industriel concerné et des quartiers environnants. Huit de ces entretiens ont été réalisés et retranscrits par Oriane Reynier dans le cadre de son travail de fin d'étude de l'ENTPE [Reynier 2014]. Nous la remercions vivement pour cette contribution importante à l'enquête.

Le rejet de l'identité prescrite de « riverain responsable »

La procédure PPRT concerne aujourd'hui 407 sites industriels répartis sur toute la France, un peu plus de 800 communes et plusieurs dizaines de milliers d'habitants, directement touchés par des mesures d'expropriation, de délaissement ou de renforcement de leur logement¹. Prescrits de façon continue depuis 2006, ces plans sont pour la plupart approuvés ou en passe de l'être. Seule une poignée est toujours en cours d'élaboration, dont quelques-uns ont été lancés il y a plus de cinq ans². Le temps nécessaire à la fabrication de ces documents d'urbanisme (deux à trois ans dans le meilleur des cas, sept ou huit ans pour les plus compliqués) est le fait d'une procédure exigeante qui demande un énorme travail de production de données à toutes les étapes (cf. figure 1.1) et nécessite d'accorder en permanence des parties associées porteuses d'intérêts divergents [Martinais 2012]. Totalement accaparés par ces activités d'écriture et de fabrication de compromis, les services instructeurs (DREAL et DDT) ont tendance à nettement moins investir les tâches annexes de concertation et d'information du public, que la réglementation recommande pourtant de ne pas négliger³. À l'image des réunions des POA fermées aux habitants évoquées en introduction, les observations de terrain montrent que les réunions publiques et les actions de communication en direction des populations locales sont souvent réduites à la portion congrue et remises en toute fin de procédure, après la séquence technique, c'est-à-dire une fois le projet de PPRT déjà bien esquissé⁴.

Le manque de disponibilité des services instructeurs n'est toutefois pas la seule raison qui explique l'absence de publicité faite à l'élaboration du PPRT pendant une grande partie de la procédure. D'autres facteurs concourent à réduire la visibilité du public sur la séquence d'étude et son implication dans les discussions préparatoires aux décisions. Le premier est le fait d'un certain déterminisme culturel : les agents de l'État, notamment en DREAL, restent largement favorables à une conception techniciste de la prévention, c'est-à-dire à des procédures qui conduisent à bien séparer les activités de production des savoirs (analyse et figuration des risques) de leur utilisation dans le cadre d'une démarche ouverte à tous les acteurs concernés (transcription des risques). Dans l'ensemble, ils ne pensent pas les non-spécialistes (en particulier les habitants) capables de contribuer utilement à un protocole d'expertise et de décision qui se déroule sur des bases essentiellement techniques. La difficulté des services instructeurs à s'investir sur ce registre de l'information et de la concertation vient également d'une absence de savoir-faire et d'une méconnaissance des publics à qui ils destinent les mesures de prévention [Ferrieux et al. 2010]. En mobilisant les habitants en amont des décisions, ils craignent notamment de susciter des inquiétudes injustifiées ou des réactions incontrôlables susceptibles d'interférer avec l'action publique, c'est-à-dire d'ajouter des complications à une procédure qui en compte déjà beaucoup, compte tenu de la multiplicité des parties associées et des intérêts en présence.

¹ Fin 2014, le ministère de l'écologie et du développement durable estime à plus de 10 000 le nombre de personnes visées par des mesures foncières (expropriation et délaissement) et à plus de 100 000 le nombre de personnes concernées par des travaux de renforcement. Source : developpement-durable.gouv.fr/Loi-du-30-juillet-2003-10-ans-d,33686.html (consultation du 21 janvier 2015).

² Il s'agit notamment des PPRT liés aux grandes plateformes industrielles des zones industrialo-portuaires de Dunkerque et du Havre, du pourtour de l'étang de Berre ou du sud de l'agglomération lyonnaise.

³ Le guide méthodologique PPRT de 2007 propose ainsi « d'organiser au minimum deux au trois réunions publiques » pendant l'élaboration des plans.

⁴ Un comptage systématique réalisé sur l'ensemble des plans approuvés en 2013 (soit environ 230) montre qu'en moyenne une seule réunion publique est organisée par PPRT [Dussouillez 2013].

Pour ces différentes raisons, les services instructeurs sont toujours tentés de tenir les habitants à l'écart de la décision le plus longtemps possible ou de considérer qu'ils sont informés dès lors qu'un article a été publié dans le journal local ou qu'une place a été donnée à un de leurs représentants dans le CLIC. Le riverain est en quelque sorte « l'acteur oublié » de la procédure d'élaboration du PPRT [Frère et al. 2012] ou plutôt « l'acteur provisoirement mis de côté », ou « préservé », vers qui il faudra revenir au terme de la procédure pour le convaincre du bien fondé des choix qui le concernent, mais qui ont été définis en dehors de lui. Le problème est que cette façon de faire n'est pas toujours du goût des habitants qui, lorsqu'ils apprennent l'existence du PPRT, s'indignent d'être mis devant le **fait accompli** de décisions qui les touchent d'autant plus qu'ils auront à les mettre en œuvre pour partie et qu'elles auront des conséquences importantes sur leur cadre de vie.

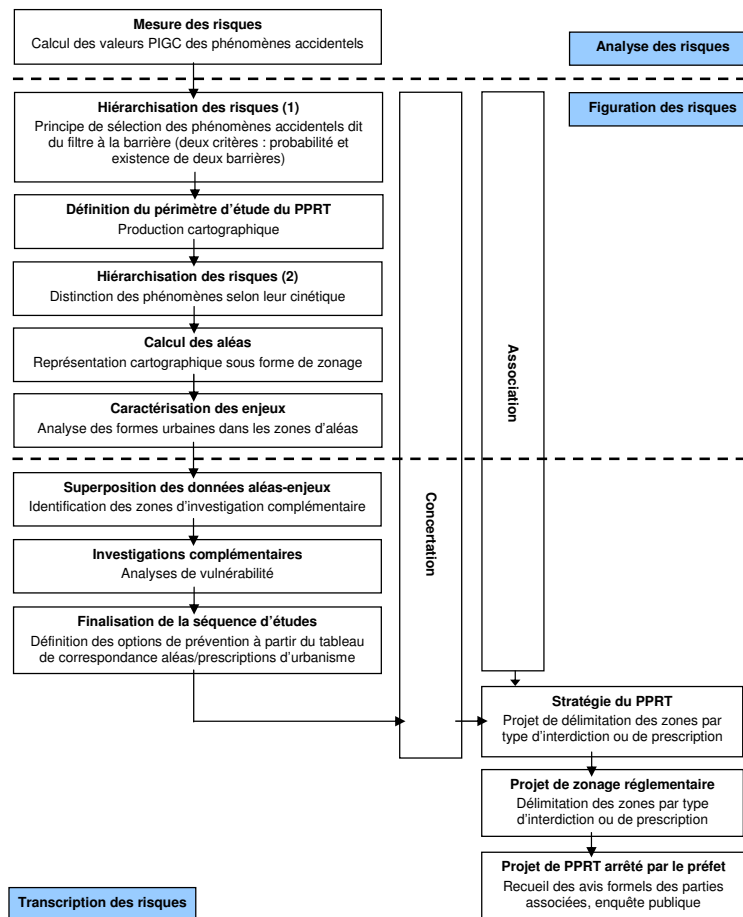


FIG. 1.1 – Les étapes de fabrication du PPRT (d'après guide PPRT d'octobre 2007)

1.1 L'indignation facteur de mobilisation

Selon les contextes, la découverte du PPRT prend des formes variables : un courrier du préfet dans la boîte aux lettres, l'annonce d'une réunion publique dans le bulletin municipal, une convocation en mairie reçue par téléphone, la visite d'un élu le soir après le travail, la lecture d'un article dans la presse, une rumeur qui circule dans le quartier, etc. Si les conditions de cette rencontre sont à chaque fois différentes, l'effet de surprise est en revanche toujours le même. N'étant pas préparés à recevoir ce que le PPRT a prévu pour eux, les habitants vivent le plus souvent ce moment comme un choc d'une rare violence. Certains s'entendent ainsi dire qu'au terme de la procédure, ils seront expropriés et devront quitter leur maison pour refaire leur vie ailleurs. D'autres auront à choisir entre partir en délaissant leur bien ou rester, en faisant des travaux de protection proportionnés aux dangers de l'usine voisine (création d'une pièce de confinement, renforcement des vitrages, des huisseries et des charpentes, etc.). D'autres encore, situés dans des secteurs un peu plus éloignés des installations à l'origine du PPRT, auront l'obligation (ou seront incités à) réaliser ces mêmes travaux, mais à la différence de leurs voisins bénéficiant du droit de délaissement, ils devront les financer en partie (ou totalement) sur leurs

propres deniers⁵. Le témoignage de ce riverain de l'usine Guerbet de Lanester (Morbihan) illustre bien ce qu'une telle annonce peut avoir de brutal, surtout lorsqu'elle s'adresse à des individus qui, jusque-là, n'avaient même pas conscience d'habiter dans une zone à risques :

« On a été mis au pied du mur avec une convocation de tous les riverains situés à l'intérieur de la zone des 350 mètres, qu'on avait reçue par l'intermédiaire de la préfecture. C'était une convocation pour une pièce de confinement à créer au sein des maisons. Au début, on a tous réagi de la même façon : on a cru que c'était une blague ! Puisqu'on n'avait jamais été confronté à ce genre de choses jusque-là. Donc rendez-vous en mairie pour toutes les personnes incluses dans ce périmètre des 350 mètres, dit des dangers irréversibles pour la santé humaine. Et en lisant bien ce document, on s'est aperçu que ce n'était pas une blague du tout et on est donc tous allés... On ne se connaissait pas encore et on est tous allés à cette réunion en mairie. Et c'est là qu'ils ont été en fin de compte obligés... parce que ça faisait déjà pas mal d'années en amont que cette histoire Guerbet avait commencé... qu'ils ont été obligés de nous informer qu'on était dans une zone où les dangers sont irréversibles pour la santé. C'est rassurant hein ? Au cours de la même réunion, on a aussi appris que nos terrains étaient déclassés, qu'on ne pouvait pas augmenter la population tellement c'était dangereux, qu'on ne pouvait pas faire de locatif. Donc tout ça, ça a été un vrai coup de poing dans la figure. À nous tous.

On le voit ici, la rencontre avec le PPRT est souvent la cause d'indignations multiples qui se renforcent mutuellement. Comme cet habitant de Lanester, beaucoup s'insurgent contre la brutalité du coup porté et cette « *politique du fait accompli* » qui les enjoint à se soumettre à des décisions préparées sans eux, voire « *dans leur dos* ». La plupart réagissent aussi à ce drôle de principe « pollué-payeur » qui, de leur point de vue, contrevient au bon sens lorsqu'il les oblige à financer leur propre mise en sécurité. Comme le dit l'un d'eux : « *La loi impose au riverain d'agir sur quelque chose qu'il ne maîtrise pas. Il habite à côté de l'usine mais ce n'est pas lui qui maîtrise le risque. Il subit le risque, la pollution, et on lui demande de payer, donc c'est normal qu'il refuse* ». Dans certains cas, d'autres motifs d'indignation amplifient encore la colère des habitants. Citons par exemple cette inversion du « discours de la maîtrise » qui conduit les acteurs de la prévention à afficher l'existence d'un danger qu'ils s'accordaient à minorer jusque-là en communiquant sur le haut niveau de sécurité des installations industrielles ou en délivrant des permis de construire dans des secteurs désormais exposés à « des risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger très grave ou grave pour la vie humaine⁶ ». En général, les habitants touchés par les mesures d'expropriation et de délaissement ne comprennent pas ce revirement : alors qu'on les a toujours incités à croire qu'ils ne risquaient rien en habitant à proximité des usines, le PPRT vient subitement leur indiquer le contraire. Et quand on leur assure en réponse à leur étonnement qu'il est impossible de supprimer les risques en question mais qu'on attend d'eux qu'ils s'y adaptent en déménageant ou en renforçant leur logement, ils s'insurgent contre ce qui leur apparaît à la fois comme un renoncement et un complet changement de cap. De leur point de vue, il s'agit ni plus ni moins de la remise en cause d'un droit à habiter obtenu légalement. Ainsi ce propriétaire de Saint-Martin-d'Août dans la Drôme, menacé d'expropriation avant même d'avoir fini la maison qu'il a été autorisé à rénover à une centaine de mètres du site Storengy de stockage de gaz trois ans avant la prescription du PPRT (cf. figure 1.1) :

« Le maire est venu nous voir un soir. Le 20 juin 2012. Il débarque avec la carte, parce que le matin il avait eu une réunion de POA justement. Et voilà : « Vous êtes en zone rouge et au vu de ce qu'on nous a dit ben il va falloir vous en aller ». Bon il nous annonce ça... Surtout qu'on n'habitait pas encore dans la maison, on était encore en train de la construire. C'est une ancienne grange qu'on a décidé de transformer en habitation. On a eu le permis de construire en 2008. Quand on l'a demandé, le maire nous a dit que c'était le moment de le faire parce que dans deux ou trois ans ça ne sera peut-être pas aussi facile, qu'il y aura peut-être plus de contrainte. Mais bon, de là à savoir qu'on serait exproprié un jour, ce n'était pas du tout... Bon après, on avait conscience qu'on n'était pas loin du site. Mais bon, comme on a grandi avec, on n'était pas plus craintif que ça. Surtout que d'après ceux qui y travaillent, les normes de sécurité sont bien meilleures aujourd'hui qu'il y a dix, vingt ou trente ans. Donc pour nous, il n'y avait pas de souci de ce côté-là.

pollué-payeur

⁵ Selon que ces travaux sont prescrits ou recommandés, la règle de financement diverge. Dans le premier cas, les habitants bénéficient d'une aide (aujourd'hui 90% de la facture plafonnée à 20 000€ par logement). Dans le second cas, ils financent la totalité sans aucune aide.

⁶ Selon les termes de l'article 5 de la loi du 30 juillet 2003 qui instaure le PPRT et détaille ses principales fonctionnalités.



FIG. 1.2 – Deux maisons d'habitation menacées d'expropriation à Saint-Martin-d'Août (Drôme)

Ayant habité la ferme mitoyenne avant de reprendre l'exploitation familiale, cet agriculteur a aujourd'hui le sentiment d'être victime de ce voisin industriel que ses parents avaient pourtant accueilli avec bienveillance et avec lequel il pensait cohabiter pacifiquement. Une lettre lue par son père au cours d'une réunion publique destinée à présenter la procédure aux populations locales, rend parfaitement compte de ce sentiment particulier de trahison et d'injustice qu'éprouve la plupart des habitants en découvrant le PPRT et ce train de mesures qui les atteint dans ce qu'ils ont souvent de plus chers et de plus précieux (leur lieu de vie et leur maison) :

Mesdames, Messieurs, Messieurs les industriels, vous qui êtes venus vous installer en 1967 en nous donnant des gages de sécurité, vous nous avez toujours dit que nous étions en sécurité et que les risques étaient pratiquement inexistantes.

Depuis 1967, nous vivons en bon voisinage. J'ai vu depuis 45 ans, chaque année, cette usine s'agrandir. J'ai toujours eu de très bons contacts avec les personnes qui travaillaient dans cette usine. Vous me demandiez de stocker votre matériel dans ma cour. J'ai toujours accepté de bon cœur. Vous me demandiez d'héberger des caravanes de travailleurs pendant les travaux. J'ai toujours accepté de le faire. Vous m'avez demandé d'échanger des terres pour creuser vos puits. Je l'acceptais de bon cœur.

Que dois-je penser aujourd'hui de ce que je vois, de ce que je vis, de ce que vous me faites subir ? Ce que vous faites subir à mes enfants, à ma famille, à mes voisins, à mes amis ? Quel malheur d'arriver à 80 ans pour voir ça. Je me sens trahi.

Vous, Messieurs les représentants de l'usine Storengy, vous avez les moyens techniques de me redonner confiance. Simplement en déplaçant une tour de déshydratation de quelques centaines de mètres. Vous, Mesdames et Messieurs les représentants de l'État, vous avez les capacités en validant ce déplacement de redonner de l'espoir à des familles.

Messieurs, vous avez eu besoin de moi il y a 45 ans. Aujourd'hui, c'est moi qui vous demande : faites cet effort. Je vous ai toujours respecté. Je vous demande à votre tour de respecter mes valeurs⁷.

Cet exemple drômois montre très bien que s'il est un puissant facteur de mobilisation, l'intérêt financier lié aux travaux de protection n'est cependant pas l'unique, ni même la principale motivation qui pousse les riverains contestataires à s'unir pour se défendre⁸. Ce qui les incite à se constituer en association, c'est avant tout le besoin de ne pas rester passif face à une

⁷ Cet extrait de la réunion publique du 7 février 2013 peut s'écouter sur le site Internet de *L'association des riverains du stockage de gaz de Tersanne* : <http://riverainsgaztersanne.free.fr/download.php?lng=fr> (consultation du 1^{er} décembre 2014).

⁸ Ce que montre d'ailleurs l'écart entre le nombre de PPRT prescrivant ou recommandant des travaux de protection, soit environ deux tiers des quatre cents et quelques aujourd'hui approuvés ou en passe de l'être, et la quarantaine ouvertement contestée par des riverains fédérés en associations de défense.

situation vécue comme une profonde injustice⁹. Tous les habitants interrogés témoignent à leur manière de l'émotion, de la détresse ou de la colère suscitée par cette procédure qui fait « l'effet d'un coup de poing dans la figure » quand elle les met soudainement devant le fait accompli de décisions qui les touchent lourdement dans leurs biens, mais également dans leurs droits et libertés (en les empêchant par exemple de disposer librement de leur maison). Ce sentiment d'injustice, ressenti par chacun, agit alors comme le ciment qui permet de souder ces voisins qui ne se connaissent pas toujours dans la défense d'une cause commune. Le récit de la création de l'association MARRE 56 de Lanester par le riverain déjà cité plus haut illustre bien cette idée :

« Après la réunion où on a appris l'existence du PPRT, on s'est dit : « La mairie ne nous a rien dit. La mairie nous a pris pour des imbéciles, pour des nouilles ». Et on s'est aperçu en fin de compte que Guerbet est un peu la poule aux œufs d'or pour la collectivité, la mairie et tout, et que nous on n'est... rien. Donc ça ne l'a pas fait. Évidemment. On s'est concerté et on s'est dit : « Ce n'est pas possible, il faut qu'on se bagarre parce que c'est injuste. On est en train de vivre une injustice parce qu'en fin de compte, on est en train de nous imposer quelque chose dont on ne veut pas ». On a quand même le droit de vivre en toute sérénité. Il y a des gens qui sont morts pour ça, non ? Qui se sont battus pour ça. Dans les guerres. Donc on s'est dit : « Non, non, on va se battre contre ça ». Et c'est là qu'on a décidé de créer l'association MARRE 56 pour justement contrer... un petit peu démontrer cette injustice qu'on est en train de subir.

Comme dans tous les conflits d'aménagement, la mobilisation des habitants confrontés aux PPRT procède d'un enchevêtrement de dimensions conflictuelles qui se rapportent au moins autant à la façon dont les décisions sont prises et annoncées, qu'à leurs conséquences pratiques et symboliques [Dziedzicki 2004]. L'ordre des motivations n'est cependant pas le même partout. Lorsqu'ils expliquent ce qui les conduit à se constituer en association de défense, certains évoquent d'abord les questions de forme (le manque de transparence, l'absence de dialogue et de considération) quand d'autres s'attachent plutôt aux contenus des mesures imposées et à leurs effets possibles (les atteintes à la propriété privée). Mais dans tous les cas, la découverte du PPRT instaure une solidarité nouvelle entre tous ces habitants qui ont subitement en commun de se penser à la fois comme voisins d'un site Seveso et victimes de cette proximité.

1.2 Un mouvement contestataire disparate

Mais qui sont exactement ces habitants en colère qui se mobilisent et se constituent en associations pour se défendre des PPRT ? De quoi est fait précisément ce mouvement contestataire qui émerge de façon éparse aux quatre coins de la France ? Ces deux questions sont assez simples, mais les réponses qu'elles appellent le sont beaucoup moins. Décrire dans le détail cette constellation de collectifs d'opposants n'a en effet rien d'évident. Car pris dans sa globalité, le mouvement se caractérise avant tout par sa diversité : diversité des contextes de mobilisation, diversité des individus mobilisés, diversité des trajectoires et des formes de mobilisation.

S'agissant des contextes de mobilisation, un seul point commun résiste à la comparaison de la quarantaine de sites où des groupes d'habitants s'organisent pour tenter de contribuer aux décisions en train de se prendre : la perspective de mesures qui affectent lourdement les populations locales. Tous les PPRT contestés (sans exception) sont des PPRT qui prévoient, au moment où ils sont présentés aux habitants, des mesures foncières (expropriation et délaissement) et/ou des obligations de travaux et/ou des restrictions d'usage de certains lieux ou voies de circulation particulièrement estimés des populations locales¹⁰. Dans l'ensemble des situations analysées, on ne trouve pas de cas où la démarche de prévention n'entraînerait pas de telles restrictions d'usage ou de jouissance des biens immobiliers. Pour le reste, on ne peut pas dire qu'il existe de format type du PPRT contesté. Les entreprises et les productions en cause sont très variables et se répartissent sur à peu près tout le spectre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : si une moitié se compose de stockages d'hydrocarbures, de gaz et d'explosifs, on compte aussi dans cet ensemble une petite vingtaine

⁹ Clara Osadtchy a fait le même constat au terme de son enquête auprès des représentants des associations riveraines de la raffinerie de Provence de Chateaufort-les-Martigues [Osadtchy 2014].

¹⁰ S'il n'est pas le plus fréquent, ce motif de contestation ne doit toutefois pas être négligé. Il arrive en effet que les habitants se mobilisent parce que le PPRT prévoit d'interdire la fréquentation de lieux ou la circulation sur des voies qu'ils ont l'habitude d'emprunter pour leurs déplacements quotidiens ou de loisir. C'est le cas par exemple à Strasbourg où le PPRT prive les voisins du port aux pétroles d'un accès direct à la forêt de la Robertsau.

d'usines chimiques (dont quelques établissements phytosanitaires et sidérurgiques) et quatre raffineries (dont trois exploitées par TOTAL). Dans la moitié des cas environ, ces établissements sont isolés. Dans l'autre moitié, ils sont regroupés à plusieurs. Les environnements de ces sites industriels à l'origine des PPRT contestés forment également une grande diversité de situations, du stockage de gaz implanté en rase campagne dont le voisinage n'est constitué que de quelques habitations et bâtiments agricoles à l'immense plateforme industrielle installée en bordure de la ville, comme au Havre ou sur le pourtour de l'étang de Berre. Dans cet ensemble très hétérogène de configurations, une moitié environ correspond à des secteurs peu urbanisés, en zone rurale ou en périphérie de petites agglomérations, tandis que l'autre partie se situe plutôt en milieu urbain, en proximité de quartiers résidentiels denses à très denses, le plus souvent constitués de logements individuels (pavillons), mais aussi parfois de collectifs (immeubles) ou d'un mélange des deux.

À la disparité des contextes de mobilisation correspond une grande variété de profils parmi les membres des associations de défense. À l'image de l'ancien agriculteur drômois cité plus haut¹¹, les habitants qui entrent en lutte contre les PPRT ne sont pas forcément des professionnels de la contestation. Ils ne sont pas non plus des activistes expérimentés, habitués des causes environnementales ou des mouvements anticapitalistes. Ils sont avant tout des voisins de sites industriels à qui le PPRT demande d'endosser le statut de riverain et d'accepter les obligations légales associées, qui partagent un même sentiment d'injustice face à cette situation largement subie et mettent à profit la solidarité de voisinage ainsi générée pour s'unir dans la défense de leur cadre de vie. Il n'existe donc pas, là non plus, de profil type pour caractériser les habitants contestataires. Actifs ou retraités, fonctionnaires, exerçant en libéral ou salariés du privé, ils couvrent à peu près toute la nomenclature des catégories socio-professionnelles¹². Si les ouvriers et les employés dominent dans les anciens quartiers et lotissements d'entreprise construits à proximité des sites de production, les professions intermédiaires et les cadres sont représentés dans de nombreux autres contextes moins industriels. Dans cette diversité, quelques-uns cumulent le statut d'habitant avec une activité militante de syndicaliste, de conseiller municipal ou de membre d'un parti politique, mais ils sont loin d'être majoritaires. En fait, la seule caractéristique vraiment partagée par la totalité de ces habitants au moment de leur rencontre avec le PPRT est d'être propriétaire d'une maison individuelle qui constitue l'essentiel (voire la totalité) de leur patrimoine.

S'agissant enfin des trajectoires et des formes de mobilisation, l'hétérogénéité reste de mise. La petite cinquantaine d'entités qui constitue le mouvement contestataire peut cependant se répartir selon trois grandes catégories. Dans un premier ensemble, on trouve une grosse vingtaine d'associations et de collectifs créés en réaction au PPRT par de petits groupes de résidents qui ne s'étaient encore jamais mobilisés pour la protection de leur bien et/ou la défense de leur cadre de vie. Dans ces rassemblements, beaucoup de membres n'ont aucune expérience associative et s'essayaient pour la première fois au jeu de la contestation sociale. *MARRE 56* à Lanester et *L'association des riverains du stockage de gaz de Tersanne* évoquées précédemment font partie de ce premier ensemble. Le *Collectif La Mède demain* et l'*Association Val des Pins et quartiers environnants*, issus de plusieurs quartiers voisins de la raffinerie de Provence, font également partie de ces entités spécialement créées pour faire valoir les intérêts de riverains confrontés aux mesures d'expropriation, de délaissement et de confortement du bâti. Ce qu'explique un représentant de ces deux entités aujourd'hui fédérées dans le *Collectif des PPRT 13*¹³ :

“ On s'est réuni tous les riverains du quartier, en disant : « Il nous arrive ça, comment on fait ? Il faudrait se regrouper, faire quelque chose, pour avoir du poids vis-à-vis des autorités ». C'est comme ça que ça s'est créé. C'était après la première réunion publique où les gens ont appris qu'ils allaient soit être expulsés, soit être en délaissement, soit devoir faire des travaux. Les gens se demandaient bien pourquoi, puisqu'ils avaient vécu pendant 30 ans ou 40 ans près de la raffinerie sans qu'on leur demande quoi que ce soit. Parmi ces gens, il y en a beaucoup qui travaillent ou ont travaillé dans ces

¹¹ Celui dont le fils doit être exproprié et qui se retrouve bien malgré lui à parler en réunion publique au nom de sa famille, de ses amis et de ses voisins.

¹² Pour illustrer cette diversité, il suffit de considérer les professions de la vingtaine de représentants rencontrés au cours de l'enquête : agent municipal, fonctionnaire des impôts, artiste, agriculteur, informaticienne, aide-soignant hospitalier, intermittent du spectacle, enseignants du secondaire, conducteur d'appareil de la chimie, employés de l'armement, instituteur.

¹³ L'existence du *Collectif des PPRT 13* est officialisée en avril 2010. Il regroupe une quinzaine d'associations mobilisée contre les sept PPRT du pourtour de l'étang de Berre [Osadtch 2014]. Pour plus de détails, voir le site Internet dédié à ses activités : <http://collectifdespprt13.e-monsite.com/>.

industries. Donc le danger, ils savent ce que c'est. Moi-même, j'ai travaillé plus de 30 ans à Lavéra : des accidents j'en ai vu, j'en ai subi, je sais ce que c'est. Ici, on le sait tous. Mais par contre en tant que riverains, on ne pensait pas qu'on serait impliqué dans ce processus de protection.

Si dans une petite moitié des cas les habitants créent leur propre association pour se défendre du PPRT, dans une quinzaine d'autres ils se mobilisent par le biais de structures qui existent déjà. Le *Collectif des PPRT 13*, encore lui, intègre ainsi les membres de trois Comités d'intérêt de quartier (CIQ) du secteur¹⁴ et d'une association de locataires de Lavéra. De la même manière, plusieurs associations locales plutôt orientées vers le cadre de vie et le lien social se retrouvent en première ligne dans la lutte contre les PPRT parce qu'une partie de leurs adhérents et/ou représentants sont directement touchés par les mesures foncières ou les obligations de travaux. Les *Amis de Kergrenne* à Quéven dans le Morbihan connaît une telle trajectoire : créée à la fin des années 1990 pour renforcer les relations de voisinage entre les habitants du hameau, l'association élargit ensuite ses activités en se mobilisant à deux reprises contre un projet de centrale d'enrobage et l'élargissement de la quatre-voies voisine, avant de s'investir sur le PPRT qui vise une majorité de ses adhérents. Ce qu'explique un de ses représentants les plus actifs :

“ *En fait, on avait un peu commencé à regarder la loi Bachelot et les conséquences que ça pouvait entraîner pour la population. On n'a eu guère d'écho au début, parce qu'encore une fois, tant que les gens ne se sentent pas concernés directement, précisément, financièrement, etc., ça ne bouge pas. Ensuite, la mairie de Quéven a fait une réunion ici en exposant le PPRT (on était au début du processus) et les contenus et les conséquences éventuelles. Là du coup, les gens ont commencé à réagir. Parce qu'on leur a dit qu'il allait y avoir des contraintes en termes d'urbanisme et éventuellement en termes de travaux obligatoires à faire. Donc ils auraient voulu mettre le feu (ce qui n'était évidemment pas leur intention), ils ne s'y seraient pas pris autrement. Ça a cristallisé très rapidement le mécontentement des gens.*

Dans ce groupe des associations « déjà-là », quelques-unes sont déjà positionnées sur les questions de risques et pollutions au moment où elles investissent le sujet PPRT. C'est le cas de l'*Association de défense contre les nuisances industrielles* de Saint-Jean-de-Braye près d'Orléans (Loiret) ou de l'*Association de Défense des intérêts des riverains de la ZAC bois des Saints Pères* de Sénart (Seine-et-Marne), créée en 2008 pour lutter contre l'implantation de deux usines Seveso en proximité de l'agglomération. C'est le cas également du collectif toulousain *Plus jamais ça, ni ici ni ailleurs* formé juste après la catastrophe d'AZF de 2001 qui, après une dizaine d'années d'existence, investit le dossier du PPRT Héraklès-Safran pour s'opposer aux mesures de prévention qui découlent du maintien de ces installations à risques sur le secteur même de l'explosion¹⁵. À Hérouville-Saint-Clair près de Caen, c'est un projet de terminal conteneur qui pousse quelques voisins des Dépôts de Pétrole Côtier (DPC) à former l'association *SOS Calix* pour s'opposer dans un premier temps à l'extension du site à risques puis, une fois le PPRT prescrit, au maintien de ce dépôt d'hydrocarbures dans ce secteur fortement urbanisé de l'agglomération caennaise. De la même manière, le *Rassemblement d'Éco-citoyens pour Sensibiliser Protéger et Inciter au Respect de leur Environnement* (RESPIRE) de la Rochelle apparaît en 2009 à la suite d'une pollution olfactive liée aux stockages PICOTY, avant de se mobiliser sur le PPRT lié à ce même établissement pour tenter d'obtenir l'éloignement des cuves les plus proches des maisons (cf. figure 1.3). Un de ses membres fondateurs raconte :

“ *En avril 2009, on a eu un empuantissement de l'air par les hydrocarbures. Ça a duré 4 mois ou 5 mois. Des mères de famille sont venues nous voir, nous les anciens du quartier, pour nous demander : « Mais qu'est-ce qui se passe ? C'est dangereux ? Qu'est-ce qu'il faut faire ? ». Elles étaient très inquiètes pour la santé de leurs enfants. Donc on a proposé de faire une pétition interrogeant sur le pourquoi de cette pollution, qu'on a fait signer par tous les habitants du secteur. Ensuite on l'a envoyée en recommandé à la préfecture et à la mairie qui ne nous ont pas répondu. Elles sont restées muettes, l'une et l'autre. Donc ça nous a quand même énervés... Mais en cherchant à comprendre d'où pouvait bien venir cette pollution, on a découvert qu'en décembre 2008, quelques mois plus tôt, l'industriel Picoty avait obtenu un permis de construire pour 4 cuves supplémentaires, qu'il pouvait donc rajouter 40 000 m³ d'hydrocarbure sur le site. Alors là, ça a été la goutte d'essence qui a fait déborder la cuve*

¹⁴ Il s'agit des CIQ des Laurons, de Rognac et de la Millière à Marseille. Sur les CIQ et leur contribution à l'action politique municipale, voir par exemple un article récent de Cesare Mattina sur le sujet [Mattina 2008].

¹⁵ Cette action est largement documentée sur le blog du collectif : <http://plusjamaiscaniciiniailleurs.over-blog.org/>.

quoi... d'une part, on est pollué d'un point de vue atmosphérique et d'autre part, alors qu'on est déjà bien en danger, ils nous rajoutent encore 40 000 m³ de pétrole et d'essence. Donc là, on a pris le mors aux dents et devant le silence complice des uns et des autres, des collectivités, de la DREAL et compagnie, on a décidé de créer une association, qui s'appelle RESPIRE parce que c'est lié aussi à l'empoussièrément du quartier par les activités portuaires. On a beaucoup de poussières ici. C'est un problème. C'est un autre problème de sécurité avec le pétrole. Donc on a créé cette association en 2009 et là, on est parti dans le combat citoyen, c'est-à-dire qu'on s'est regroupé, organisé, constitué et on est devenu efficient. Et c'est là qu'on a découvert le PPRT.



FIG. 1.3 – Les cuves de la société Picoty en bordure du quartier La Pallice de La Rochelle¹⁶

Contrairement à leurs homologues des deux premiers groupes (celles qui naissent du PPRT et les « déjà-là »), les associations du dernier groupe ne sont pas toujours à proprement parler des collectifs d'habitants. Elles s'apparentent plutôt à ce que Pierre Lascoumes appelle des « veilleuses », c'est-à-dire des associations de défense d'un intérêt local diversifié qui se mobilisent pour l'ensemble des problèmes d'environnement de leur secteur d'intervention [Lascoumes 1994]. Plus anciennes, elles occupent en général une position de partenaire institutionnel reconnue des pouvoirs publics. Celles-ci rencontrent d'ailleurs le PPRT par le biais des CLIC et réunions des POA auxquels elles sont naturellement conviées en tant que représentantes des populations locales. Deux associations de ce type, *Écologie pour le Havre* et *Éco-Choix*, figurent par exemple au sein du *Collectif 76* qui défend depuis quelques années la cause des habitants touchés par le PPRT de la plateforme du Havre. Moins directement concernées, elles interviennent le plus souvent en soutien des associations de défense, sauf lorsqu'un ou plusieurs de leurs membres actifs résident dans les secteurs visés par les mesures de prévention. C'est le cas notamment à Gaillon dans l'Eure, où le président de *La sauvegarde de l'environnement de Saint-Pierre-de-la-Garenne*, habitant du village et voisin du site Seveso de la commune, passe subitement d'un rôle passif d'observateur à un rôle actif d'opposant au moment précis où il comprend ce que le PPRT entend imposer aux riverains de l'usine et plus largement aux habitants de son village :

“ Au départ, qu'un PPRT soit mis en place, c'est une bonne chose. Je trouve que c'est plutôt une bonne chose. Le problème c'est l'application qu'ils en font. À partir du moment où les contraintes ils ne les imposent pas aux industriels mais aux riverains, ben ça ne va plus. Là on ne joue plus. On ne joue plus à ce truc-là. Et c'est à partir de ce moment-là, c'est quand on a lu les règlements pondus par la DREAL et la DDTM, qu'on a dit : « Attendez. Ça ne va plus là ». Alors le problème, c'est que dans

¹⁶ Source image aérienne : Geoportail

les réunions, ils l'ont dit effectivement. Mais je ne suis pas le seul à ne pas avoir compris ce qu'ils ont dit. Ils ont un langage technocratique-bureaucratique qui fait qu'on n'avait pas compris. On est plusieurs à ne pas avoir compris. Des associations et même d'autres personnes. Et en fait c'était déguisé. C'était transposer la réalité des contraintes d'une façon très technico-administrative pour ne pas nous alerter.

Finalement, ce rapide tour d'horizon du mouvement protestataire montre la singularité de chaque situation et au-delà, la difficulté à établir un lien entre les PPRT contestés, les caractéristiques des sites concernés et les propriétés sociales des opposants. Mais si les groupes d'habitants arrivent à la mobilisation par des chemins différents et avec des motivations qui leurs sont propres, ils vont tous très vite converger vers des argumentaires et des revendications assez homogènes qui vont largement contribuer à unifier le mouvement.

1.3 Des motifs de rejet convergents

Une fois rassemblés et décidés à agir, les habitants contestataires sont dans tous les cas confrontés au même problème : comment peuvent-ils se mobiliser efficacement sur un terrain qu'ils ne connaissent pas (ou très mal) ? Tous sont à ce moment-là ignorants du PPRT et peu se sont déjà frottés au sujet des risques industriels. L'entrée en conflit suppose donc une exploration préalable de cette *terra incognita* que constitue à leurs yeux la procédure contre laquelle ils entendent lutter : il s'agit de se former, de comprendre ce qu'est un PPRT, la façon dont il fonctionne, pour savoir ensuite comment agir, mais aussi être capable d'informer les voisins, de paraître crédible pour susciter des adhésions et nourrir la mobilisation. Un des représentants de *L'association des riverains du stockage de gaz de Tersanne*, qui ne s'était jamais intéressé à la question jusque-là, expose la difficulté de l'exercice :

“ *On voulait faire entendre nos revendications. Poser des questions. Se défendre. On avait beaucoup d'interrogations. On a donc cherché à s'informer. Parce que bon, on n'avait quand même pas beaucoup d'informations au départ. Pour comprendre les choses. Pour comprendre ce qui nous arrivait. Parce que quand vous tombez là-dedans, c'est un peu du chinois. Déjà une carte comme ça [il montre une carte d'aléas], quand on nous sort ça, ben pffffffui. Maintenant, on bout de deux ans c'est bon, on maîtrise... enfin on maîtrise ! Il y a toujours des nouveautés, mais on comprend un peu mieux comment ça marche.*

Pour gagner en compréhension, beaucoup passent de longues heures sur Internet à la recherche d'informations et à la lecture de tout ce qui peut les aider à se familiariser avec le sujet, notamment les documents mis en ligne par les services de l'État instructeurs des PPRT au plan local¹⁷. Certains se sont même fait une spécialité de ce type d'exploration sur le Web, comme ce représentant du *Comité du quartier des neiges* du Havre, membre du *Collectif 76*, qui y consacre au minimum deux heures par jour. Pour se familiariser avec le sujet, les membres actifs de *RESPIRE* de la Rochelle ont également suivi les formations spécifiques que France Nature Environnement (FNE) dispense aux membres de son réseau : « *Nous avons pris contact avec FNE parce qu'on avait ce besoin, on est confronté à des multiplications de problèmes, problèmes de termes juridiques, de jargon quoi. Les jargons sont partout et ça c'est un pouvoir aussi la question du langage* ». De son côté, le *Collectif du quartier concerné par le PPRT de Primagaz* de Saint-Pierre-des-Corps a bénéficié dans cette entreprise du soutien actif du service urbanisme de la ville : « *Il nous ont beaucoup aidé, ils nous ont montré beaucoup de documents. Même pour créer l'association, on ne savait pas trop comment faire et les services de la mairie nous ont vraiment guidé. Ils nous ont aussi donné le zonage. On a pu, nous, faire un premier zonage avec les données du service de l'urbanisme. Parce que nous, on n'avait rien du tout. Bien que le PPRT soit déjà lancé*¹⁸ ». Pour mener à bien cette « mise à niveau », certains profitent enfin des connaissances capitalisées par ceux qui les ont précédé dans ce travail d'exploration, en

¹⁷ Dans la plupart des régions et départements, les documents relatifs à l'élaboration des PPRT (rapports administratifs, cartographies, comptes rendus des POA et des réunions publiques, etc.) sont à la disposition du public sur des sites ou des pages Internet dédiés. Pour un bon exemple, voir : pprt-rhonealpes.com.

¹⁸ Contrairement à beaucoup de sites dédiés aux PPRT, la page Web de la préfecture d'Indre-et-Loire est assez pauvre en information. À la rubrique du PPRT de Primagaz dont il est question ici, le visiteur n'a accès qu'aux arrêtés de prescription et de prorogation du plan, ainsi qu'à deux « panneaux » présentant la démarche et la façon dont la carte des aléas (illisible sur le document) a été fabriquée. Voir : indre-et-loire.gouv.fr/Politiques-publiques/Risques-naturels-et-technologiques/Plan-de-prevention-risques-technologiques/Primagaz (consultation du 20 février 2015).

prenant directement conseil auprès d'eux par téléphone ou via les blogs et sites Internet qu'ils alimentent en continu depuis l'émergence du mouvement¹⁹.

S'il satisfait un besoin évident de connaissance, ce travail préliminaire permet en même temps aux habitants mobilisés de mieux cerner ce qu'on attend d'eux dans le cadre du PPRT. Tous prennent alors conscience que la façon dont la procédure les définit en tant que « riverain » ne coïncide pas du tout avec l'idée qu'ils se font de leur place et de leur rôle en la matière. La plupart découvrent notamment l'existence de ces CLIC et réunions de POA où les orientations du PPRT se discutent sans eux, mais en présence de tous les autres acteurs directement concernés (en particulier les industriels et les représentants des collectivités locales). En décortiquant la procédure et les documents de présentation des services instructeurs, ils découvrent également comment le PPRT les expose en toute légalité à des dangers « graves » ou « très graves pour la vie humaine » qui ne cadrent ni avec leur expérience vécue du lieu, ni avec le discours de la maîtrise auquel ils étaient habitués jusque-là²⁰. Ils découvrent enfin que si ce statut de victime potentielle leur ouvre des droits (d'être informés des risques encourus, d'être aidés financièrement pour la réalisation de travaux de protection et dédommagés en cas d'expropriation et de délaissement), il implique en contrepartie qu'ils se « responsabilisent » en prenant leur part d'obligations en matière de prévention (se conformer aux consignes à suivre en cas d'accident, réduire la vulnérabilité de son habitation et accepter de déménager lorsque le danger est trop important). Un billet publié en juin 2011 sur le blog d'une association de Fos-sur-Mer témoigne de l'incompréhension engendrée par ce principe de responsabilisation des riverains :

“ Après AZF, l'État a fait voter une loi dont le but premier était de protéger les riverains des risques industriels. Malheureusement, l'application de cette loi a des effets pervers qui en réduisent considérablement son principe et reporte une partie de la charge de la protection des riverains sur le dos des riverains eux-mêmes. Quand l'industriel débourse 10, les riverains déboursent 50 de leur porte-monnaie et 40 sont payés par nos impôts. Cette situation est inacceptable, elle met l'industriel à l'abri de toute responsabilité tandis que le riverain sera coupable de s'être protégé ou pas. En définitive l'industriel ne réduit pas le risque mais le riverain doit se protéger et payer pour cela !²¹ ”

Un certain nombre de travaux de recherche sur les conflits d'aménagement montre que l'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » les conduit souvent à déplacer la contestation, du projet à l'origine de la mobilisation vers les critères qui les cantonnent dans des rôles sociaux imposés par les procédures [Fourniau et Tafere 2007]. Dans le cadre du PPRT, les habitants mobilisés font exactement ce cheminement pour découvrir assez rapidement que s'ils s'opposent à la démarche, c'est avant tout parce qu'elle les contraint à endosser une identité de « riverain responsable » qui va à l'encontre de leurs aspirations en termes de participation et de prévention. Leur entrée en conflit consiste donc principalement à se défaire de cette assignation en focalisant les dénonciations sur les dimensions de la procédure qui tendent justement à les fixer dans ce rôle incohérent de riverain à la fois victime potentielle de son voisin industriel, exécutant passif de décisions prises par d'autres et entrepreneur de sa propre prévention.

Dans la mesure où ils symbolisent cette identité de « riverain responsable », les travaux prescrits sont particulièrement visés par les associations de défense. Une quantité considérable d'arguments est en effet produite qui consiste à mettre en balance le bénéfice escompté de la mesure par les inconvénients qu'elle entraînera d'une part, à montrer que l'obligation qui leur est ainsi faite produira des effets contraires aux objectifs poursuivis d'autre part²². Sur le

¹⁹ Plusieurs de ces ressources Internet sont très bien documentées, comme la page Facebook « PPRT et riverains » créée par des habitants du pourtour de l'étang de Berre. Certains proposent également des billets didactiques et des conseils pratiques pour aider les habitants à y voir un peu plus clair dans cette procédure très compliquée. Pour un bon exemple, voir le blog de l'association SOS Calix de Caen : soscalix.eklablog.com.

²⁰ On l'a déjà dit, la communication des industriels et des services de l'État en matière de risques industriels se veut avant tout rassurante, minimisant (parfois jusqu'à l'excès) les potentialités accidentelles des installations concernées [Goepfert et al. 2012].

²¹ Billet mis en ligne le 17 juin 2011, blog de Golfe de Fos environnement, Mouvement citoyens de tous bords : golfedefos.free.fr (consultation du 20 février 2015).

²² Dans un article consacré aux conflits autour du paysage, Danny Trom fait de ces deux registres argumentatifs un invariant des mouvements contestataires. S'inspirant des travaux d'A. O. Hirschman sur la rhétorique réactionnaire, il les décrit comme relevant à la fois d'une « thèse de la mise en péril », qui « consiste à affirmer que le changement, bien que souhaitable en principe, entraîne tels ou tels coûts ou conséquences inacceptables », et d'une « thèse de l'effet pervers », selon laquelle « ce qui est fait dans l'intérêt général aboutit à des conséquences néfastes, désastreuses et contraires aux fins poursuivies » [Trom 1999].

premier registre, les habitants contestataires s'attachent surtout à révéler les diverses voies par lesquelles la démarche de prévention, à défaut de les protéger, tend à les pénaliser. Pour illustrer le propos, beaucoup recourent à l'idée de la « *triple peine* », soit le fait de devoir à la fois supporter les risques que leur imposent leurs voisins industriels, les coûts associés à leur mise en sécurité et la perte de valeur de leur bien que ne manquera pas d'entraîner à terme l'élaboration du PPRT²³. Ainsi ce représentant des *Amis de Kergrenne* de Quéven faisant état des attentes de ses voisins et des membres de l'association au moment de la rencontre avec le PPRT :

« Au début, ils voulaient surtout réagir par rapport au fait qu'ils allaient devoir payer des trucs, qu'ils n'avaient plus le droit de construire. C'était ça leur motivation. C'est l'idée de la triple peine : c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient plus valoriser leur bien tout en subissant l'existence du danger. Ils perdent sur leur bien et en plus il faut qu'ils payent de leurs propres deniers les aménagements qui sont préconisés. Ou alors, s'ils ne payent pas, ils sont expropriés. Voilà. L'idée de dévaluation du bien a beaucoup joué. Ils sont attachés à leur bien, certains très. C'est aussi leur seul bien. Ils ont passé leur vie à payer leur maison.

Selon cette même thèse de la « mise en péril », nombreux sont les habitants contestataires qui assimilent ces obligations de travaux à une violation du droit de propriété. Ainsi cet argumentaire proposé par un représentant du *Collectif des PPRT 13*, par ailleurs membre du *MNLE Provence-Alpes-Côte d'Azur*²⁴ :

« Plus fondamentalement, nous avons mis en avant le caractère anticonstitutionnel des PPRT. En ce sens qu'ils introduisent un renversement complet de la tradition législative française. Brièvement : depuis la déclaration des Droits de l'homme, il est établi que le droit de propriété est inviolable et sacré, que nul ne peut y porter atteinte et que la liberté de chacun commence là où finit la liberté d'autrui. Qu'en cas de besoin pour utilité publique, on peut porter atteinte à la propriété de tel individu mais moyennant une juste et préalable indemnisation. Donc utilité publique, juste et préalable. Or on constate que dans la mise en œuvre des PPRT, ces deux principes sont violés. D'abord l'indemnisation n'est pas préalable mais c'est un crédit d'impôt récupérable sur quelques années. C'est un crédit d'impôt qui est limité, on n'établit donc pas une indemnité juste et préalable. On est dans une démarche forfaitaire qui n'est pas vraiment étudiée en fonction de chaque cas particulier et c'est a posteriori alors que ça devrait être a priori.

Plus généralement, les associations de défense reprochent aux mesures de renforcement du bâti d'exonérer les industriels de leurs obligations en reportant sur les habitants la responsabilité d'une exposition au risque largement subie. Comme l'association Caennaise *Sos Calix*, ils dénoncent en même temps l'inégalité des parties prenantes devant ces responsabilités, c'est-à-dire « le fait que des propriétaires, souvent peu argentés, se trouvent dans l'obligation d'exécuter [ces] travaux, parfois onéreux, alors que le fauteur de trouble réalise des profits colossaux qu'il distribue sans états d'âme à ses dirigeants et actionnaires²⁵ ». Enfin, l'autre partie des arguments produits à ce moment-là consiste à signaler l'inanité de ces mesures. Ainsi ce voisin de la raffinerie de Donges en Loire-Atlantique, membre de l'*Association Dongeoise des zones à risques et du PPRT (ADZRP)* :

²³ Un billet de *Sos Calix*, mis en ligne le 23 avril précise cette idée de dévaluation du bien : « Ce phénomène se concrétise par la perte du caractère de "terrain constructible" de certaines parcelles mais également par l'affaiblissement de la demande d'achat pour les constructions réalisées et mises en vente. Ils [les riverains] n'ignorent pas que les servitudes relatives au plan de prévention seront connues du grand public qui manifesterà un désintérêt certain et logique. [...] Les propriétaires se sentent partiellement dépouillés. Il est facile de comprendre leur colère car le plan officialise et publie le danger source de la dévaluation de leurs biens. SOSCALIX constate que d'ordinaire l'investissement de travaux faits dans une propriété participe à une plus value du bien, alors que dans le cas des travaux prescrits par le PPRT, ce financement conforte une moins value de la propriété ». Source : soscalix.eklablog.com/recent/26 (consultation du 23 février 2015).

²⁴ Fondé en 1981, le Mouvement national de lutte pour l'environnement (MNLE) est issu de l'Association de lutte contre la pollution de la vallée du Rhône qui, dans les années 1970, rassemble majoritairement des élus communistes autour d'une position pro-industrialiste consistant à mobiliser les savoirs de l'ingénieur pour affirmer que des solutions techniques pourraient assurer la sécurité des travailleurs et des riverains, à condition que des investissements soient consentis. Toujours proche du parti communiste, l'association s'est depuis ouverte au monde du travail, en intégrant de nombreuses organisations syndicales ainsi que des comités d'entreprises et des CHS-CT [Bécot et Pessis 2014 ; Le Naour 2012].

²⁵ Extrait d'un billet mis en ligne le 23 avril 2012 : soscalix.eklablog.com/recent/26 (consultation du 5 décembre 2014).

“ Même si demain on change nos fenêtres, on ne sera pas forcément mis en sécurité. Si on prend le cas précis de Donges, un certain nombre de maisons sont impactées par un risque de surpression qui oscille entre 35 et 50 mbar. L'argument qu'on avance, c'est que 50 mbar, ça correspond à une pression de 500 kg sur un m². Donc sur une façade de maison de 20 m², ça fait une pression de plusieurs tonnes. L'équivalent d'un camion lancé à pleine vitesse ! Vous imaginez ? Et on veut nous faire croire qu'on sera protégé parce qu'on aura changé nos vitres ? On n'est pas complètement abruti, on a vu ce qui s'est passé à Lac-Mégantic au Canada. Ou AZF à Toulouse. On a tous vu les dégâts occasionnés par des explosions de ce genre. Donc nous laisser croire que le fait de changer nos fenêtres nous mettrait en sécurité, c'est un peu se moquer du monde quoi.

Si l'entrée en conflit conduit les associations de défense à concentrer la plus grosse partie de leurs attaques sur les obligations de travaux, le caractère peu participatif de la procédure n'est cependant pas complètement oublié. Plusieurs d'entre-elles dénoncent en particulier le rôle d'exécutant passif dans lequel les habitants sont maintenus, qui leur interdit concrètement de s'associer à la définition des mesures qui leur sont pourtant destinées. Dans le même temps, beaucoup réclament de ne plus être tenues à l'écart de ces décisions et dans cette optique, exigent d'être intégrées aux CLIC et réunions de POA qu'elles perçoivent comme les lieux où se discutent les orientations du PPRT. Par cette revendication, les groupes contestataires cherchent non seulement à se faire accepter comme acteurs à part entière de la démarche de prévention, mais également à donner de l'ampleur à la mobilisation en créant les conditions de son importation au cœur même de la procédure, au plus près des acteurs décisionnaires.

La définition d'une identité concurrente de « citoyen en danger »

L'analyse comparée des mouvements contestataires qui prennent forme sur la quarantaine de sites recensés conduit à mettre en évidence un certain nombre de différences et de points communs. Les différences portent, on l'a vu, sur les contextes d'émergence de ces contestations, les caractéristiques sociales des groupes d'opposants et les trajectoires de mobilisation (création d'associations vs. repositionnement de collectifs existants). Les conflits observés se distinguent également par leurs temporalités, dans la mesure où toutes les associations de défense ne passent pas à l'action en même temps : les « pionnières », qui engagent le combat dès 2008, ne sont rejointes par le gros de la troupe qu'au tournant des années 2010, voire un peu plus tard (2012 ou 2013) pour les dernières mobilisées. De même, l'entrée en scène des groupes contestataires ne se fait pas systématiquement au même stade de la procédure : certains se mobilisent plus en amont et plus longtemps que d'autres qui, faute d'avoir été alertés suffisamment tôt, ne peuvent s'engager qu'à la fin de la démarche d'élaboration, au moment de l'enquête publique. La période de croissance et d'activité de chaque association de défense dépend en fait de la date de prescription du PPRT contesté, de la vitesse d'élaboration du document et de la façon dont la norme participative est déclinée localement. Cette forte contextualisation des mouvements contestataires, qui émergent de façon éparsée et relativement autonome les uns vis-à-vis des autres, ne les empêche cependant pas de partager quelques points communs. Les motivations de départ et les processus de mobilisation font partie de ces éléments convergents : dans la plupart des cas, on observe en effet une même indignation face à une situation vécue comme une injustice, le même besoin de ne pas rester passif dans cette épreuve, un même investissement en temps et en énergie pour s'approprier le sujet et monter en compétences, une même réaction de rejet vis-à-vis du rôle dans lequel la procédure entend les cantonner et enfin un même travail de production d'arguments visant à la fois les obligations résultant de la démarche de prévention (notamment les travaux prescrits) et les manques en termes de participation.

Une fois mobilisés, les habitants contestataires montrent également la même volonté de se dépouiller de cette identité de « riverain responsable » que le PPRT voudrait leur faire endosser. Globalement, ils ne se reconnaissent pas dans cette figure qu'ils découvrent en investissant le sujet et en s'appropriant les principes de la démarche de prévention. S'ils se mobilisent, c'est donc aussi (et peut-être surtout) pour dire haut et fort qu'ils ne sont pas prêts à accepter sans discuter le bien fondé de ces décisions qui les touchent directement, ni à convenir sans démonstration du caractère protecteur des travaux prescrits et encore moins, à financer leur propre sécurité alors que les dangers auxquels ils s'exposent sont à leurs yeux de la responsabilité pleine et entière de leurs voisins industriels. Mais pour exprimer ce désaccord et porter au débat les arguments justifiant le rejet de cette figure de « riverain responsable », les habitants contestataires ont besoin d'exister aux yeux des acteurs décisionnaires. Il leur faut pour cela être reconnus dans leur droit à parler et surtout, trouver les occasions d'exprimer leurs revendications et se faire entendre des autres parties prenantes, notamment des services de l'État chargés d'instruire la démarche. D'où leur insistance pour intégrer les CLIC et réunions de POA qu'ils envisagent comme les vecteurs les plus appropriés à ces prises de parole revendicatives.

Qu'advient-il de ces demandes ? Dans quelle mesure ce désir de participation est-il satisfait ? C'est à ces questions que nous souhaitons maintenant répondre pour montrer que dans la majorité des cas les groupes contestataires ont beaucoup de mal à se faire accepter comme

contributeurs légitimes à l'élaboration du PPRT. On verra notamment qu'un certain nombre d'entre eux n'arrive pas à intégrer les instances dédiées aux échanges entre parties prenantes et, plus largement, que beaucoup sont entravés dans leurs interventions par les acteurs en position dominante, les services de l'État et les industriels en premier lieu, les représentants des collectivités locales dans une moindre mesure. Contraints d'emprunter d'autres voies pour se faire entendre, les groupes contestataires s'engagent alors dans diverses actions de légitimation qui les conduisent progressivement à se découvrir une nouvelle identité de « citoyens en danger » et à redéfinir, dans le même temps, l'objet de leur lutte. On verra également que les difficultés rencontrées pour se faire entendre les incitent à se coordonner au niveau national et que cette mise en réseau permet d'amplifier la mobilisation en constituant une base revendicative commune.

2.1 Un désir de participation contrarié

On a vu en première partie que même si la réglementation lui reconnaît un rôle croissant, le riverain n'est pas un interlocuteur privilégié des services administratifs chargés d'instruire les PPRT. Les agents des DREAL et DDT concernés sont habitués à travailler avec les industriels, les élus locaux et certaines associations environnementales, mais pas avec les habitants qu'ils envisagent surtout comme des problèmes et pas vraiment comme des partenaires utiles à la décision [Coanus et al. 1999]. Pour les groupes contestataires, cette absence de savoir-faire des services de l'État en matière de participation est le plus souvent synonyme de difficultés incontournables pour intégrer le jeu d'acteurs. Quelques-uns se voient ainsi refuser l'accès aux CLIC et réunions de POA, malgré des demandes réitérées. D'autres ne sont admis qu'au CLIC¹, comme l'association MARRE 56 à Lanester qui, après plusieurs refus, doit finalement s'employer physiquement pour obtenir ce droit (restreint) à participer. Ce qu'explique un de ses représentants :

« Il a fallu qu'on se batte pour faire partie du CLIC. Il a fallu qu'on s'impose dans les réunions. On a fait des opérations coup de poing à la mairie et à la sous-préfecture. On est rentré de force. Plusieurs fois. Et donc comme ils ont vu qu'on n'arrêterait pas, qu'on alertait la presse à chaque fois, Monsieur le sous-préfet a dit le jour de notre deux ou troisième intrusion : « Bon ben j'accorde à titre exceptionnel le droit à l'association MARRE 56 d'être inscrite sur la liste du CLIC ». Voilà. Donc il a fallu qu'on se batte. Juste pour pouvoir être informés de tout ce qui se passait dans notre dos depuis des années.

Quant à ceux qui sont autorisés à participer aux deux instances, ils font très vite le constat qu'une place aux côtés des autres parties prenantes ne garantit pas une reconnaissance automatique en tant que contributeur légitime aux décisions. L'expérience participative peut même s'avérer cruelle lorsque les représentants habitants, qui pensent avoir des choses importantes à dire, sont méthodiquement renvoyés à leur condition de « non sachants » par des prises de parole empêchées ou des procès en incompétence. Les comptes rendus de réunions de POA mis en ligne sur les sites dédiés recèlent de tels exemples. Ainsi cet échange entre un voisin du site Storengy de Tersanne, qui suggère de modifier le fonctionnement des installations de stockage de gaz pour faire évoluer le zonage du PPRT dans un sens favorable aux habitants, et ses contradicteurs industriels et étatiques qui usent clairement de leur autorité pour couper court à la discussion et éviter tout débat sur la question :

« [Un représentant des riverains] fait remarquer que l'abaissement de la pression de travail de l'installation (PMs) pourrait permettre la diminution des zones de risques. Il est dommage que cette piste ne soit pas étudiée afin de faire sortir des habitations des zones d'effets.

Storengy répond que la question avait été déjà soulevée lors de la dernière réunion POA et une réponse avait été apportée. L'abaissement de la pression de travail diminuerait les capacités de l'installation, alors que ce site de stockage joue un rôle stratégique par rapport à l'approvisionnement de gaz en France.

[Le responsable de la sécurité de Storengy] ajoute qu'à l'heure actuelle, avec la conjoncture du marché gazier, les stockages de gaz de Storengy ne sont pas remplis à 100% mais cela ne remet pas en cause le rôle clef de ces stockages dans le réseau français.

¹ Au total, un tiers des collectifs recensés n'est pas autorisé à participer aux réunions de POA au prétexte que la réglementation ne les désigne pas explicitement comme des personnes et organismes associés, contrairement aux industriels et collectivités locales.

Madame la secrétaire générale [de préfecture] conclut l'échange en indiquant que ce point avait été abordé lors de la dernière réunion et la stratégie des études à mener avait été choisie en fonction des différentes options possibles et de la notion d'intérêt général, pris en compte par l'administration. Ce point a été acté lors de la dernière réunion. Aucune étude ne sera donc demandée à Storengy sur le sujet².

Témoin de cet échange, le président de *L'association des riverains du stockage de gaz de Tersanne* confirme cette difficulté éprouvée par les habitants, toujours en minorité et souvent suspectés de ne pas savoir, pour prendre la parole et défendre un point de vue dans ces assemblées dominées par les services instructeurs et représentants industriels :

“ Aux réunions de POA, on y va à deux avec un autre voisin... quand vous êtes deux faces à 20 personnes et que personne ne vous suit, vous avez beau crier haut et fort, ça ne sert à rien. À un moment donné vous n'avez plus qu'à vous taire. De toute façon, si on insiste, ils nous disent : « Mais vous ne savez pas. Vous n'y travaillez pas dans l'usine, vous ne pouvez pas savoir ». C'est facile pour eux.

La plupart des habitants conviés à ces réunions témoignent de ces recadrages systématiques qui finissent toujours par les réduire au silence. Certains évoquent également ces entraves du quotidien qui compliquent en permanence leurs interventions en leur signifiant qu'ils ne sont pas tout à fait aussi légitimes que les autres acteurs du PPRT : refus de transmission d'information ou de documents à caractère public, demandes de rendez-vous non satisfaites, courriers restant sans réponse, etc. Dans les entretiens avec les responsables associatifs rencontrés au cours de l'enquête, ce manque de considération des représentants de l'État et des exploitants est un thème récurrent. Ainsi ce représentant de *RESPIRE* à la Rochelle, à propos d'un épisode vécu sur le mode de l'humiliation :

“ À un moment donné, on a posé la question du transfert des produits le plus dangereux, les bacs d'essence qui peuvent souffler le quartier. La réponse de la DREAL a été : « Ce n'est pas faisable ». La réponse de l'industriel : « Ce n'est pas faisable ». Ça a été la réponse. Nous, les citoyens, nous faisons une proposition de bon sens et on nous a répondu : « Ce n'est pas faisable ». Bon. On développe l'action, on crée un rapport de force et pour finir, la préfecture propose de faire une nouvelle étude pour la réduction du risque à la source. Cette étude, c'est l'INERIS qui la fait. L'INERIS, ce sont des ingénieurs, des spécialistes. Et finalement que propose cette étude de l'INERIS ? Le transfert des essences ! Donc pourquoi la proposition des citoyens faite au départ, pratiquement en 2011, est-elle rejetée par les services de la préfecture, la DREAL et l'industriel ? Et pourquoi la même proposition faite par les ingénieurs de l'INERIS est-elle étudiée ? C'est un véritable débat. C'est-à-dire que nous, citoyens, nous sommes considérés comme des gens de seconde zone, incompétents, n'ayant pas les capacités de juger du danger auquel nous sommes exposés et des moyens à mettre en œuvre pour le réduire.

Pour appuyer la démonstration et attester des abus de pouvoir dont ils s'estiment victimes lorsqu'ils sont ainsi empêchés dans leurs interventions, les habitants contestataires n'hésitent pas à évoquer l'institutionnalisation du droit à la participation et tous grands textes qui légitiment la contribution des simples citoyens à l'action publique, notamment dans le domaine de l'environnement. Ainsi ce membre de *l'ADZRP* de Donges qui considère être dans son bon droit lorsqu'il revendique un traitement égal aux autres parties prenantes :

“ On a le sentiment que lorsqu'il y a des réunions de POA ou de CLIC, il y a ceux qui savent, les ingénieurs de la DREAL, les industriels, etc., et les petits riverains à qui on évite d'en dire trop. Parce que si on en dit beaucoup, c'est source de conflits, de questions, etc. Et ça, cette attitude, ça pèse beaucoup dans les réactions des citoyens parce qu'il y a quand même toute une série de textes, le Code de l'Environnement, la Charte de l'Environnement, la convention d'Aarhus et avant celles de Rio, qui incitent les gens à y aller : il faut s'investir, s'engager, être vigilants, etc. C'est ce qu'on a le sentiment de faire ici à Donges. C'est ce que les autres font aussi dans leur coin. Mais par rapport à ça, on n'a pas de réponse satisfaisante. On continue d'être ignorés.

² Extrait du compte rendu de la réunion du 8 juillet 2013 des POA du PPRT Storengy de Tersanne dans la Drôme. Source : clic-rhonealpes.com/pprt/fiche/13/pprt-tersanne-storengy-ex-gdf-stockage-souterrain-de-gaz.html.

Parmi les représentants les plus investis des associations de défense, beaucoup s'agacent d'être à ce point déconsidérés alors que dans le même temps, ils ont le sentiment d'assurer un important travail d'écoute, de soutien et d'accompagnement des populations locales dont certaines, notamment parmi les plus âgées, sont profondément affectées par les conséquences du PPRT. Comme l'explique ce membre des *Amis de Kergrenne* à Quéven, les habitants mobilisés sur le front du PPRT ne font pas que contester, ils rendent aussi d'utiles services de médiation et de pacification qui, au bout du compte, bénéficient aux services instructeurs (en les dispensant notamment de cette mission de soutien et d'explication) :

“ Nous associatifs, on fait un énorme boulot. Bon déjà pour calmer le mec qui vient aux réunions pour casser la gueule à l'industriel ou aux services de l'État. Alors parfois on l'utilise... quand on veut faire monter la pression : « Tu vas devant ce coup-ci » [rires]. Mais à côté de ça, on fait un énorme boulot pour à la fois rester crédible et désangoisser les gens. On les soutient : « Faut pas non plus déprimer, enfin... ». Voilà. On fait ce travail-là. Et je me demande bien dans quel état seraient les gens si on ne faisait pas ce boulot. Surtout qu'au début, il y a avait un sentiment d'injustice terrible. Cette dame par exemple qui disait : « Je leur ai déjà donné mon terrain pour trois fois rien et puis maintenant ils viennent encore me chercher pour de l'argent ». Donc un sentiment d'injustice. Enorme ! Et pour réparer ça, il faut les mettre dans le jeu et nous, encore une fois, on fait ce boulot-là. Mais c'est dans le cadre du PPRT que ça devrait être fait.

Confrontés à l'absence de reconnaissance des services instructeurs d'une part, à l'incapacité de la procédure à satisfaire leur désir de participation d'autre part, les représentants des associations de défense sont donc contraints d'emprunter d'autres voies pour conquérir cette légitimité qui devrait selon eux leur être acquise de droit, mais que les autres parties prenantes leur contestent en les privant d'espaces d'expression.

2.2 Un patient travail de légitimation

N'accédant pas à la reconnaissance par la voie des CLIC et POA comme ils l'espéraient dans un premier temps, les groupes contestataires tentent de faire admettre leur droit à parler par d'autres moyens. Le premier de ces recours consiste à construire et mettre en scène la représentativité du collectif, à montrer qu'il ne peut pas être considéré comme quantité négligeable dans la mesure où ses membres s'expriment, sinon au nom de tous, tout du moins de la majorité des habitants qui auront à mettre en œuvre les mesures du PPRT. Il s'agit alors, pour chaque association de défense, de constituer un public le plus large possible et de donner à voir ce public par toutes sortes d'actions qui empruntent aux « classiques » des luttes sociales : organisation de réunions publiques et rassemblements festifs, signatures de pétitions, manifestations de rue, campagnes d'affichage sauvage, tractages, sollicitations des médias locaux, etc. (cf. figure 2.1). Dans l'ensemble, les associations engagées montrent des capacités de mobilisation importantes qui leur assurent un niveau de représentativité souvent supérieur aux associations de défense de l'environnement classiques. Avec un nombre moyen d'adhérents qui se situe autour de 150 (mais qui peut aller jusqu'à 400), elles représentent systématiquement plus de la moitié des habitants des secteurs visés par les obligations de travaux et les mesures foncières (expropriation et délaissement). À Lanester par exemple, seuls trois résidents sur la vingtaine concernée ne sont pas membres de l'association *MARRE 56*. De même, le PPRT lié au dépôt Primagaz de Saint-Pierre-des-Corps a suscité l'adhésion immédiate des quatre cinquièmes de la population voisine du site industriel. Une représentante de ce collectif raconte :

“ On a tracté pour dire qu'on avait créé une association et inviter les gens du quartier à notre première assemblée générale. Ça a bien marché parce qu'on était 120 ! [rires] ... On ne s'attendait pas à autant de monde. Depuis, on est à peu près resté à ce niveau-là. Aujourd'hui, on doit être autour de 110. On représente en gros 93 maisons sur les 113 menacées d'expropriation ou de délaissement. C'est quand même pas mal.

Dans certains cas, la solidarité de voisinage joue à plein et permet aux associations de défense d'étendre leur audience bien au-delà des secteurs d'habitation les plus touchés. L'association *des riverains du stockage de gaz de Tersanne* compte ainsi plus de 250 adhérents (soit presque les deux tiers de la population totale des trois communes impactées) pour seulement quatre expropriations et une dizaine d'habitations visées par des obligations de travaux. À l'inverse, il arrive que la contestation ne fasse pas consensus, voire divise la population locale. C'est le

cas par exemple à Donges où l'ADZRP ne fait pas l'unanimité, notamment parmi les anciens salariés et les personnes dépendant économiquement de la raffinerie TOTAL. Comme l'explique un de ses membres : « Ça rend le problème plus délicat. Moi j'ai entendu des personnes me dire : "TOTAL nous a donné du travail, je leur suis reconnaissant, donc sortez quoi !" ». Cette difficulté à mobiliser en masse au sein de la population locale n'empêche toutefois pas les membres de ce collectif de multiplier les actions pour porter les revendications de la population riveraine représentée (soit environ 150 foyers sur les 400 concernés). En presque quatre ans d'existence, ils ont ainsi organisé pas moins de six manifestations et rassemblements, fait signer deux pétitions, animé trois réunions d'information en direction des habitants de la commune, écrit des dizaines de courriers, assisté à quantité de réunions, publié près de soixante bulletins d'information, obtenu un grand nombre d'articles de presse ou reportages télé, sollicité de multiples rencontres avec les représentants administratifs (préfets, services instructeurs), les exploitants industriels, les syndicats du site et tout ce que le secteur compte d'élus locaux (maires, conseillers municipaux, généraux et régionaux, députés). À Donges comme ailleurs, le soutien des acteurs politiques locaux est tout particulièrement recherché dans le but de faire bloc contre les services instructeurs. Mais ces tentatives d'alliance connaissent des fortunes diverses. Parfois, la municipalité et les habitants contestataires arrivent à faire cause commune dans la durée, comme à Saint-Pierre-des-Corps ou Gonfreville-l'Orcher³. Plus fréquemment, les municipalités se contentent de soutenir les associations dans les demandes liées au financement des travaux de protection, mais ne s'engagent pas au-delà. C'est notamment le cas des petites communes où les élus locaux sont le plus souvent dans un rapport de soumission vis-à-vis des représentants de l'État, notamment sur ces sujets très techniques qui dépassent de loin leurs capacités d'expertise. Ce qu'explique ce représentant des *Amis de Kergrenne* à Quéven :

« On voit bien que la plupart des communes... Elles suivent quoi ! Ici, ça a été le cas : « Ah merde, les riverains gueulent. On va quand même les écouter et voir quel est le problème ». Mais ils n'ont pas été acteurs. Ils n'ont pas été acteurs. Au fond, les conseils municipaux ne font que voter au moment où il faut payer. Ici, notre maire, il a fallu qu'on lui dise qu'il pouvait voter contre : « Ah bon, vous croyez ? Parce que c'est le préfet qui le demande... ». Tout le monde est dessaisi en fait. Le maire dit que c'est la loi. Le préfet applique. Et nous, on est au milieu et on gueule. On gueule pour s'inviter dans les discussions.

Une autre voie suivie par les associations de défense pour gagner en légitimité et se faire accepter dans les discussions est d'affronter les acteurs décisionnaires sur leur propre terrain, celui de l'expertise. Le fait d'élever la voix et de faire nombre en mettant en scène la représentativité du collectif ne suffit pas toujours à forcer l'écoute des autres parties prenantes. Pour se rendre crédible aux yeux de leurs contradicteurs, les associations de défense doivent également s'efforcer de produire des arguments conçus dans le langage technique des industriels qui fabriquent les études de dangers et des services instructeurs qui les exploitent pour dimensionner le contenu des mesures de prévention⁴. Les habitants contestataires mettent alors à contribution leurs membres les plus qualifiés pour tenter de décoder les justifications administratives venant en appui des décisions qui sont prises aux différentes étapes des procédures d'élaboration des PPRT⁵. Selon les contextes, ce rôle de « spécialiste » peut être assuré par un voisin professeur de science de la vie et de la terre, un adhérent chercheur au CNRS ou un ami ingénieur en mécanique. Les anciens salariés des sites industriels, qui connaissent bien le fonctionnement des installations, sont également mobilisés pour cette exploration des fondements techniques des PPRT. Menées de façon plus ou moins approfondies, ces investigations visent en premier lieu à mettre en forme des arguments susceptibles d'affaiblir les justifications techniques des services instructeurs. Beaucoup questionnent ainsi les conventions et les choix arbitraires qui fondent le travail d'analyse des risques sur lequel repose la délimitation des zones et secteurs

³ Dans ce dernier cas, l'Association de défense du quartier des Côtes Blanches a été créée à l'initiative du maire pour le soutenir dans les discussions avec les services de l'État et les industriels. Comme l'explique son président, « le maire souhaitait qu'il y ait une association qui se mette en place pour qu'il ne porte pas tout seul la question du PPRT. Il voulait être suivi par une association. Il avait imaginé que s'il n'y avait pas d'association, ça serait plus difficile de défendre sa cause. »

⁴ L'étude de dangers est un document qui décrit et quantifie les effets des accidents (explosions, incendies, émanations de gaz toxiques, etc.) que les installations à risques peuvent faire subir à leur environnement urbain. Principale source d'informations sur les risques en présence, elle participe à l'essentiel des décisions en matière de prévention : autorisation et contrôle des établissements à risques, information du public, planification des secours, maîtrise de l'urbanisation dans le cadre du PPRT [Martinais 2011].

⁵ Ces justifications figurent notamment dans les dossiers, les rapports ou les supports de présentation mis en ligne sur les sites Internet dédiés aux PPRT.



FIG. 2.1 – Quelques exemples de rassemblements, affichages et manifestations à Donges, La Mède, Tersanne et Quéven (source : sites Internet des associations organisatrices)

dans lesquels s'appliqueront les mesures de prévention une fois le PPRT approuvé. Ainsi ces interventions d'un membre de *RESPIRE* à la Rochelle et d'une représentante de *Écologie pour le Havre* qui, chacun à leur manière, soulignent l'incapacité des études de dangers à dire et représenter le risque avec exactitude :

“ Je pourrais vous montrer les études de dangers, les études des services de l'État, des ingénieurs qui utilisent des logiciels très sophistiqués pour nous dire que si tel phénomène se produit, ça s'arrêtera à 217 mètres. On a bien vu à Toulouse ce que ça donne ! Jamais, jamais les distances prévues par les logiciels mathématiques n'ont été respectées.

“ On a eu une fuite d'ammoniac chez Yara qui a déclenché plein de réactions parmi la population locale qu'on a pu capter. Du coup, on a pu faire une carte sur le Havre des gens qui avaient été gênés par cette fuite. D'accord. En CLIC, ils nous ont expliqué qu'ils avaient modélisé. Bon c'était le Bon Dieu qui a parlé. La cheminée avait telle altitude. Il faisait telle température. Le vent était comme ça. Ils avaient modélisé et ça faisait une sorte de lentille comme ça (elle dessine dans le vide). C'était donc dans la lentille que ça avait impacté. Ah oui ? Mais là (elle pointe son doigt en dehors de la lentille) ils se sont plaints. Et là (toujours en dehors), ils se sont plaints aussi. Donc les histoires de modélisation à d'autres ! Même en 3D. À d'autres !

Dans certains cas, les associations de défense demandent et obtiennent le droit de consulter les études de dangers entrant dans la fabrication du PPRT. L'objectif est alors de se faire une idée plus précise des méthodes employées pour définir les mesures de prévention et, le cas échéant, de repérer des failles dans les raisonnements qui conduisent à délimiter les zonages les plus problématiques pour les habitants. Ce qu'explique ce représentant du *Collectif du quartier concerné par le PPRT de Primagaz* de Saint-Pierre-des-Corps qui, après lecture de l'étude de dangers de l'établissement, s'étonne que les risques d'explosion des deux sphères de 3 000 m³ de propane et de 2 000 m³ de butane implantées sur le site n'aient pas été pris en compte dans le cadre du PPRT :

“ On ne comprend pas que les sphères ne soient pas prises en compte. Il peut y avoir un attentat, il peut y avoir un avion. Le train qui traverse la route à côté c'est pareil, il n'y a aucune barrière, c'est juste un feu clignotant, donc nous on pense que tous les risques ne sont pas pris en compte. On se dit aussi qu'un train peut dérailler et exploser. Ça s'est déjà vu, même en pleine ville. C'était au Canada, non ? Pareil avec les avions. On a une base militaire juste de l'autre côté de la Loire. C'est une école d'avions de chasse. En principe, en cas d'accident, ils doivent longer la Loire pour tomber dans l'eau plutôt que sur nos maisons. Mais bon, ils survolent quand même l'usine. Donc ça, c'est une question qu'on pose à chaque fois. Et si un avion tombait sur une sphère ? Parce que les sphères, ils nous disent toujours qu'elles ne peuvent pas exploser parce qu'il y a un mètre de texsol dessus. C'est ce qu'ils nous disent à chaque fois. Mais bon, si c'est un avion de chasse qui s'écrase dessus, est-ce que ça résistera ? Pas sûr.

Si la plupart se contente de pointer ainsi le caractère arbitraire ou contestable des données supposées objectives qu'utilisent les services de l'État pour décider, quelques associations poussent encore un peu plus loin leurs investigations en suggérant de reprendre des pistes de travail partiellement explorées, voire abandonnées en cours de route. L'extrait du compte rendu de la réunion de POA du PPRT de Storengy de Tersanne précédemment cité, au cours de laquelle un représentant des riverains propose d'envisager l'abaissement de la pression de travail de l'installation, correspond précisément à cette situation de confrontation experte qui aide les associations de défense à réduire le fossé entre spécialistes et profanes et à gagner en crédibilité aux yeux de leur contradicteurs. Si l'asymétrie reste forte, ce type de contribution rend malgré tout les accusations d'incompétence plus difficiles à maintenir. Ce qu'explique ce membre du *Collectif des PPRT 13* :

“ Au début, la DREAL se présentait comme l'autorité qui détient la vérité et en fait, en fouillant un peu dans leurs rapports et dans les présentations qu'ils font en réunion, on a compris qu'ils n'étaient pas si sûrs de leurs affirmations que ça. Parce qu'on a fait des découvertes... Et eux avec nous. Du coup, ils ont dû revoir un certain nombre de choses, reprendre les études pour regarder des points qu'ils avaient laissés de côté. Alors comment on a procédé ? Ben on s'est entouré d'experts. Quand je dis experts, ce sont des retraités qui occupaient des postes importants dans ces industries, donc qui pouvaient parler d'égal à égal avec les ingénieurs de la DREAL. On a épluché les dossiers avec eux, on s'est renseigné de ci, de là, sur Internet, dans la littérature, on a posé des questions dans les

instances officielles comme les POA et les CLIC, on a attendu les réponses. Tout ça fait que petit à petit on a acquis un savoir qu'ils n'imaginaient pas. Maintenant qu'ils savent, ils ne peuvent plus dire n'importe quoi.

Les travaux consacrés aux débats publics montrent clairement que le droit à parler des participants les moins légitimes s'établit en fonction de trois critères : leur représentativité, leur niveau de compétence et enfin, le degré de généralité des intérêts qu'ils défendent [Rui 2004]. Pour les groupes d'habitants désireux de contribuer à l'élaboration des PPRT, la création de la *Coordination nationale des associations riveraines des sites Seveso* est le moyen d'accéder à cette exigence de montée en généralité des intérêts défendus qui, contrairement aux deux premiers critères, fait globalement défaut à chacun des collectifs pris individuellement. L'idée de fédérer l'ensemble des associations mobilisées localement émerge courant 2011, à l'occasion d'échanges répétés entre les représentants du *Collectif des PPRT 13* et les membres actifs de quelques autres associations, notamment l'*ADZRP* de Donges, *Les Amis de Kergrenne* de Quéven, *RESPIRE* de la Rochelle et le *Collectif du quartier concerné par le PPRT de Primagaz* de Saint-Pierre-des-Corps. En rassemblant les contestations éparses dans un même mouvement d'envergure nationale, les représentants de ces différents collectifs espèrent donner plus de poids à la mobilisation et surtout accéder à des acteurs qui, sans cela, resteraient hors d'atteinte (le ministre de l'écologie et ses conseillers, l'administration centrale en charge du programme PPRT, les parlementaires, les médias nationaux). Ainsi ce membre du *Collectif des PPRT 13* :

“ À un moment donné, les riverains individuellement ne pèsent pas en face d'une loi. En revanche, quand ils sont regroupés au niveau départemental ou national, ils peuvent poser les problèmes collectivement au niveau où ils doivent l'être, c'est-à-dire au niveau des principes d'application de la loi et d'élaboration de la loi elle-même. C'est ce qu'on a fait en créant la coordination nationale. Par les relations personnelles des uns et des autres, on est arrivé petit à petit à prendre connaissance de qui s'organisait sur place. Dans la coordination nationale, on a d'ailleurs des gens extrêmement divers, qui n'ont pas toujours les mêmes positions et qui ne défendent pas forcément les mêmes choses. On a des gens qui arrivent un peu de tous les horizons, mais ils sont tous d'accord pour poser le problème fondamental des principes de cette loi.

La *Coordination nationale des associations riveraines des sites Seveso* est officiellement créée le 18 février 2012 à l'occasion de la rencontre à Donges d'une dizaine de collectifs habitants parmi les plus actifs du moment⁶. L'acte de naissance consiste principalement en la définition d'un plan d'actions visant à faire reconnaître le changement d'échelle de la mobilisation : créer un site Internet pour donner à voir l'élargissement du mouvement, profiter des élections présidentielles pour alerter les candidats et leurs équipes de campagne sur la situation des habitants confrontés aux PPRT, écrire aux présidents des groupes à l'Assemblée nationale et au Sénat, organiser un grand rassemblement à Paris, etc. Ce premier échange permet également d'esquisser une plateforme des revendications communes susceptible d'être portée par tous les membres du réseau (cf. figure 2.2) et d'établir les modalités de fonctionnement du collectif (identification des animateurs, localisation du siège de la structure, financement des actions, mise en place d'un groupe de travail, modalités de communication, fréquence des rencontres, etc.). Un rien ambitieux, ces objectifs de départ ont par la suite été revus à la baisse pour s'ajuster aux capacités, forcément limitées, de la structure. Ce dont témoigne ce membre de l'*ADZRP* de Donges qui figure parmi les principaux animateurs du collectif national⁷ :

“ On est petit. Tout ce qui est fait, ça sort forcément de la poche des uns et des autres. On n'a pas de subventions particulières. TOTAL ne nous donne rien. On est limité. Donc on travaille beaucoup par Internet. Heureusement qu'il y a ça ! Et puis on essaye de se réunir au moins une fois par an. C'est peu, mais bon... Alors après, l'idée ça serait de faire une manifestation... je ne vais pas dire de masse, mais disons importante... permettant d'interpeler l'opinion publique. Pour le moment, on n'a pas réussi. Parce que les gens travaillent. Parce qu'on n'a pas assez de moyens. Parce que rien n'est simple pour nous en fait.

⁶ Le compte rendu de la réunion indique qu'une dizaine d'autres associations a répondu positivement à l'appel des instigateurs de ce rassemblement, mais que faute de temps ou de moyen, leurs représentants n'ont pas pu faire le déplacement jusqu'en Loire-Atlantique.

⁷ Concrètement, l'activité de la Coordination nationale repose sur quelques personnes, dont ce représentant du *Comité du quartier des neiges du Havre* qui, comme évoqué plus haut, se charge de capter sur le Web toutes les informations utiles à la mobilisation, un animateur principal qui s'occupe de diffuser ces informations et quelques rédacteurs occasionnels chargés des contributions écrites et des courriers.

1. Rappel de l'attachement des participants à l'emploi, mais pas à n'importe quel prix.
2. Refus en l'état de la loi « Bachelot ».
3. Générateurs de risques = pollueurs. Les riverains n'ont pas à être les payeurs pour des risques dont ils ne sont pas responsables.
4. Proposition de loi devant prendre en compte de manière décisionnelle les exigences des riverains.
5. Débat citoyen, sur les risques industriels et la nécessaire protection des riverains, leurs exigences.
6. Les études de danger (EDD) demandées par les riverains, doivent être payées par l'industriel.
7. Suppression dans la loi, de la notion de travaux « économiquement acceptables » par l'industriel.
8. Suppression des risques à la source.
9. Actuellement celui qui devrait réduire les risques (« riverain »), n'en a pas la maîtrise.
10. Actuellement il est prévu des protections uniquement touchant l'habitat. Les risques à l'extérieur ne sont pas pris en compte. La sécurité n'est pas recherchée au maximum.
11. Les calculs effectués par la DREAL ne font pas appel aux logiciels de dernière génération dit : 3D. Ceux utilisés actuellement ne prennent pas en compte les reliefs.
12. Pour les zones de délaissement il y a un gros déficit d'informations des riverains.
13. Aucune réponse précise n'est donnée : assurances, dévaluation de l'habitat.
14. La proposition du crédit d'impôt n'est pas acceptée. Les riverains refusent toute forme de participation financière.
15. Permis d'exploitation : le délai de recours devant le TA vient de passer de 4 ans à 1 an. Le rétablissement des 4 ans est demandé.
16. Permis de construire : le délai de recours devant le TA de 2 mois est insuffisant.

FIG. 2.2 – La plateforme des revendications communes⁸ élaborée à la création de la Coordination nationale

En dépit de ces difficultés structurelles, la *Coordination nationale* joue malgré tout son rôle de soutien à la mobilisation. Comme l'explique cette représentante de l'association de Tersanne, « *c'est important de sentir qu'on n'est pas les seuls, qu'on dit tous la même chose, qu'on est tous ensemble : le même refrain pour tout le monde, la même galère pour tout le monde* ». Usant au maximum des possibilités d'Internet, elle fonctionne à la fois comme un relais d'informations et un réseau de compétences, qui permet par la contribution de tous de fournir à chacun les conseils ou les ressources de contre-expertise dont il a besoin, sur les aspects techniques et scientifiques, juridiques et administratifs. Par le biais du blog⁹ ou de la messagerie électronique, elle permet à tous ses membres de partager des connaissances, d'échanger des argumentaires et de mutualiser des expériences. Les rencontres, qui ont lieu une à deux fois par an, jouent également un rôle essentiel. Elles contribuent notamment à la décontextualisation des revendications. En confrontant les situations vécues par les uns et les autres, elles aident le collectif à identifier ce qu'il y a de commun à tous les cas particuliers et, dans ces conditions, à produire des argumentaires plus généraux et surtout, plus solides et plus difficilement attaquables. Ce qu'explique ce représentant des *Amis de Kergrenne* qui a beaucoup contribué aux activités de la *Coordination nationale* :

“ On vit tous des situations très diverses. Entre un PPRT au fin fond de la Mayenne et un autre à Marseille, c'est quand même très différent. Et ça rend les choses un peu difficiles. On bute toujours un peu sur cette difficulté-là, le fait qu'on n'a pas tous le même niveau d'information, les mêmes enjeux, les mêmes stratégies. C'est la difficulté. C'est pourquoi on a cherché à élargir le plus possible le sujet. Le sujet au fond, c'est un sujet sociétal. C'est une question de responsabilité. L'enjeu, c'est bien de savoir qui est responsable des risques. Moi je pense qu'il faut apporter une responsabilité supplémentaire aux entreprises. Il y a des solutions techniques... Alors évidemment, le discours n'est pas de dire : « Ce sont des salauds, il faut les faire payer ». Mais par exemple, l'idée de créer un fonds

⁸ Source : <https://coordinationseveso.wordpress.com/a-propos/>.

⁹ La coordination a longtemps alimenté un site Internet qui est maintenant fermé. Les informations qu'elle diffuse sont maintenant proposées sur le blog suivant : <https://coordinationseveso.wordpress.com/>.

spécifique qui avait été évoquée dans le rapport Loos et Le Déaut¹⁰ me paraît intéressante. Surtout qu'elle serait de nature à pérenniser l'effort de réduction des risques à la source, à traiter ce problème de cohabitation dans le temps long, au-delà du PPRT. L'autre truc, c'est que cette loi semblait un peu avant-gardiste parce qu'elle instaurait tout un processus de concertation. Bon le problème, c'est que dans les faits on voit bien que ça ne marche pas. Ça ne marche pas. C'est-à-dire... Il faut qu'il y ait des débats qui impliquent les populations, y compris quand on installe de nouvelles usines. C'est un enjeu formidable en termes de démocratie locale.

Pour les associations de défense, l'union des forces est assurément un moyen efficace d'amplifier la mobilisation et en même temps, de lui donner de la consistance. Par ses interventions répétées et remarquées dans les médias, les grandes manifestations réunissant les professionnels du secteur¹¹ et certains événements comme le procès AZF de septembre 2012, la *Coordination nationale* assure de fait au mouvement contestataire une plus grande visibilité. Elle lui donne aussi plus d'ampleur et de crédit. De même lorsqu'elle lui permet d'atteindre des responsables politiques et administratifs d'envergure nationale qui restaient jusque-là hors de portée, notamment le ministre de l'écologie et les membres de son cabinet. En faisant de chaque PPRT contesté l'illustration d'un problème commun, elle permet enfin à toutes les associations de défense de monter en généralité dans leurs revendications. Elle les aide à prendre de la distance avec leurs combats localisés pour les amener progressivement à mettre en forme un bien commun universel, susceptible de concurrencer l'intérêt général défini par les autorités publiques. Ce travail collectif de sélection des motifs de contestation les plus pertinents conduit notamment à redéfinir le sens de la lutte pour faire de la révision de la loi de 2003 l'ultime objectif de la mobilisation.

2.3 La redéfinition de l'objet de la lutte

Après la création de la *Coordination nationale*, la mobilisation change à la fois de forme et d'objet : aux combats isolés de chaque groupe contestataire s'ajoute (ou se substitue selon les cas) un combat collectif qui concerne moins les conséquences pratiques du PPRT que son cadrage législatif et réglementaire. Ce déplacement vient principalement de ce que les problèmes qui résultent de la démarche de prévention ne sont plus uniquement appréhendés à travers les situations propres à chaque association. S'extirpant du cadre restreint des conflits localisés, le mouvement contestataire est conduit à rattacher la question du PPRT à de nouveaux enjeux politiques et institutionnels, tandis que la réécriture de la loi Bachelot de 2003 s'impose comme le but principal à atteindre collectivement. Pour ce faire, de nouveaux arguments sont mis en forme, qui reconfigurent significativement la base revendicative de la contestation. Au sujet des travaux prescrits par exemple, la critique initiale du principe pollué-payeur s'accompagne progressivement de dénonciations plus élaborées, insistant sur l'état d'insécurité dans lequel les habitants sont maintenus et l'incapacité du PPRT, dans ses principes, à résoudre ce problème. L'argument consiste à envisager les travaux de protection comme un droit accordé aux industriels d'exposer leurs voisins immédiats à des risques importants en faisant porter l'effort de prévention, non pas sur leurs installations (dans une logique de réduction des risques à la source), mais sur les cibles potentielles que sont les habitants (dans une logique de réduction de la vulnérabilité). Or ces mêmes habitants ne croient pas en la capacité des travaux préconisés (aménagement d'une pièce de confinement, filmage des fenêtres, remplacement des huisseries, renforcement des charpentes, etc.) à les protéger complètement des accidents pris en compte pour mesurer et figurer les risques qui les concernent. Plusieurs raisons objectives les empêchent d'accepter cette idée. La première est que la loi limite les travaux à 10% de la valeur vénale des biens à protéger et plafonne leur prise en charge à 20 000€ par logement. Dans ces conditions, que faire quand les risques en présence imposent des renforcements dont le coût dépasse largement ces deux limites (ce qui est souvent le cas) ? Faut-il y renoncer ? Ou accepter de se protéger à moitié ? Mais dans ce cas, quelle moitié privilégier et comment être sûr d'avoir choisi la bonne ? Ce qu'explique ce voisin des dépôts PICOTY de la Rochelle :

¹⁰ Il s'agit du rapport de la commission d'enquête parlementaire constituée au lendemain de la catastrophe d'AZF pour « formuler des propositions permettant de lutter plus efficacement contre le risque d'accident industriel et de mieux protéger les personnes en cas d'accident » [Loos 2002, p. 7].

¹¹ Notamment les Assises nationales des risques technologiques, qui se tiennent à Douai tous les deux ans (<http://www.assises-risques.com/>), ou les Ateliers organisés à peu près à la même fréquence par l'association d'élus Amaris.

« Tous les gens ici en zone de délaissement ont des travaux qui excèdent les 10% de la valeur vénale de la maison. Et tous ces gens s'entendent dire par l'État : « Vous déciderez vous-même des travaux que vous devrez faire ». Alors qu'est-ce qu'il va falloir faire ? Renforcer la charpente, renforcer les murs, changer les vitrages ? Qu'est-ce qu'on fait ? S'il y a un accident avec cinétique rapide et qu'on a changé les fenêtres, c'est le plafond qui va nous tomber sur la tête. Parce qu'on n'aura pas conforté les murs et la charpente. Et si on fait la charpente mais qu'on ne change pas les fenêtres, tout va exploser à l'intérieur de la maison et on va se faire déchiquter. Comme à Toulouse. Tout ça ne nous paraît pas sérieux.

Une autre raison qui pousse les habitants à penser que les travaux ne les protégeront pas (ou pas complètement) est que le type de mesures préconisé ignore la diversité des usages des populations concernées qui, lorsqu'elles exercent la profession d'agriculteur ou résident dans un pavillon en Provence, passent plus de temps à l'extérieur qu'abritées à l'intérieur de chez elles. Penser faire du logement un instrument efficace de la protection des habitants revient en effet à supposer que ces derniers adoptent systématiquement un style de vie monacal en se cloîtrant chez eux et en suspendant tout usage des extérieurs. Ainsi ce membre de l'Association de défense et protection du littoral du Golfe de Fos :

« On demande aux habitants de se protéger, de faire une pièce de confinement, de mettre des vitrages qui résistent à l'explosion, d'avoir une maison qui tient à une surpression de 50 mbar, alors qu'on vit les trois quarts du temps dehors. À Fos-sur-Mer, il y a très peu d'HLM dans les périmètres. Ce sont surtout des villas. Et dans une villa, on vit dehors la plupart du temps. D'avril à novembre. Ma femme, elle garde des enfants. Cet après-midi, ils sont dehors les petits. Ils jouent dehors, c'est normal. Donc on va se protéger de quoi ? On va faire les travaux à la maison, mais de quoi ils vont nous protéger ? L'usine, elle ne nous préviendra pas quand elle pétera. Si on est en train de boire l'apéritif dehors, ce qu'on fait les trois quarts du temps, ben on ne sera pas dedans à l'abri.

Dans la même veine, les habitants exposés aux risques toxiques font remarquer que les pièces de confinement sont prévues pour abriter le nombre exact d'occupants du logement, sans tenir compte du fait que la maison peut-être occupée, de façon plus ou moins régulière, par un plus grand nombre de personnes. Ce que dénonce cette voisine de l'usine Guerbet de Lanester, membre de MARRE 56 : « Notre pièce de confinement, elle n'est que pour deux personnes. Mon mari et moi. Mais si le jour de l'accident, j'ai mes enfants, des invités ou de la famille, je fais comment ? Je leur dis de ne surtout pas bouger pendant que nous, avec mon mari, on va dans la pièce de confinement ? »

Parmi les raisons avancées pour mettre en doute le rôle protecteur des travaux, les associations de défense évoquent également le fait que les aménagements prescrits ne sont pas prévus pour résister aux effets des accidents les plus dévastateurs que le PPRT ne prend pas en compte, bien qu'ils soient dans le domaine du possible. Une partie de ces arguments interroge notamment la pertinence de cette règle de fabrication des aléas qui permet d'écarter des phénomènes dangereux potentiellement très graves au motif que des dispositifs techniques de sécurité ont été mis en place pour réduire leur probabilité d'occurrence. Ainsi ce représentant du Collectif des PPRT 13 qui explique comment l'approche probabiliste au fondement de la démarche de prévention laisse finalement inchangés les dangers les plus importants tout en fondant le dimensionnement des travaux de protection imposés aux habitants sur des formes atténuées de ces mêmes dangers :

« À un moment donné, on leur avait demandé de nous montrer ce qu'ils faisaient pour la sécurité. Bon, ils nous ont donné le détail des mesures qu'ils avaient prises. À chaque fois, c'était : « On a rajouté une vanne ici, un détecteur là, un rideau d'eau pour protéger... ». On les a écoutés sagement et à la fin on leur a quand même dit : « Nous on comprend qu'en faisant ça, vous voulez faire reculer le risque. Vous allez retarder l'accident, mais si l'accident arrive, finalement vous n'avez rien fait, la bombe c'est toujours la même ». Et on leur demande : « Est-ce que vous savez la différence entre danger et risque ? » Ils nous disent : « Ouais, ouais, c'est pareil ». Ben non, ce n'est pas pareil. Le danger, c'est la quantité de produit qu'il y a à l'intérieur des sphères. C'est ça le danger ! Et le risque, c'est qu'il explose. Par exemple, un bac qui contient des milliers de litres de gaz liquide, si vous prenez des mesures autour, arrosage automatique, détecteurs, etc., vous allez peut-être reculer le moment de l'explosion, mais si jamais elle arrive, l'impact dépendra avant tout de la contenance du bac. C'est ce qui est arrivé à AZF. La loi, elle part de ça.

À l'appui de ce raisonnement qui invite à distinguer risque et danger, les associations de défense citent en général les accidents récents de Buncefield en Angleterre (2005) ou de

Lac-Magentic au Canada (2013) qui, avec AZF, confirment à leurs yeux l'existence de ces potentiels dévastateurs que le PPRT ne conduit pas à réduire dans tous les cas. Un représentant de *RESPIRE* à La Rochelle explicite le raisonnement :

“ On s'est beaucoup intéressés à Buncefield en Angleterre parce que c'est 240 000 m³ d'hydrocarbure. Nous ici, on en a 450 000 m³. Deux fois plus ! Et ce qui est très intéressant avec Buncefield, c'est qu'on nous dit ici qu'on est exposé à des surpressions de 75 mbar. À peu près. Enfin les études mathématiques probabilistes indiquent que si ça explosait, ça présenterait une puissance de 75 mbar. Or ce qu'on trouve sur Internet dans les rapports sur Buncefield, c'est que la surpression a atteint des 700-800 mbar¹². Donc ça a été multiplié par 10 par rapport aux études qu'on nous présente. Pour un stockage deux fois plus petit en plus. Voilà. On n'est pas dupe de tout cela. Mais on est quand même absolument choqués dès lors qu'on nous présente des études probabilistes pour nous a minima. Qui minorent les problèmes. On sait désormais, et c'est l'avantage du PPRT, que le danger auquel on est exposé est un danger sérieux, vraiment très grave. Et on sait aussi que... on a la conviction qui est fondée sur Buncefield qu'on minore l'exposition au risque légal, de mort des populations et des blessés.

Forts de ces multiples objections (le seuil des 10% et le plafond des 20 000€, l'inadaptation aux usages et le sous-dimensionnement des mesures protectrices par rapport aux accidents les plus graves), les habitants contestataires concluent logiquement que lorsqu'il prescrit des travaux, le PPRT crée l'illusion de la prévention en obligeant les voisins des sites industriels à des dépenses inutiles qui ne les mettront pas en sécurité vis-à-vis de dangers laissés inchangés¹³. Poussant le raisonnement, ils demandent que le PPRT renonce à ce moyen d'action qui fait l'effet « d'un cautère sur une jambe de bois » pour privilégier l'autre voie possible, c'est-à-dire la réduction des risques à la source, considérée comme l'unique moyen de réduire les potentiels de danger et de mettre les habitants en sécurité à coup sûr. Ce dont témoigne par exemple le texte de cette pétition portée à la fois par le *Collectif des PPRT 13* et la *Coordination nationale* :

“ Nous réaffirmons que nous ne validerons pas les règlements présentés par les DREAL et les sous-préfets ou préfets afin de nous obliger à nous bunkeriser alors que l'industriel n'aura pas travaillé à la diminution des risques à la source. Ce n'est pas nous le danger. Tout comme les salariés organiques et les sous-traitants, nous sommes les victimes potentielles.

Nous réaffirmons que nous souhaitons continuer la concertation locale comme nationale. Pour nous elle est loin d'être terminée. Nous réaffirmons notre volonté de ne pas payer les frais pour la mise aux normes éventuelles de nos habitations. Le générateur de risques doit être le payeur. Lui et lui seul¹⁴.

À l'époque, quelques exemples de PPRT ayant conduit les industriels à suivre la voie de la réduction des risques à la source (en déplaçant par exemple des stockages installés trop près des habitations voisines ou en les confinant dans des enceintes de béton) appuient cette revendication collective. Mais dans le même temps, de nombreux autres cas montrent que ces décisions visant à éradiquer ou éloigner les dangers ne sont pas systématiques et qu'elles peuvent être empêchées par deux dispositions réglementaires qui, dans certaines conditions, autorisent les industriels à limiter les investissements de sécurité et donc, à faire passer les objectifs de rentabilité avant la prévention. Le premier de ces verrous est institué par le code de l'environnement (article L110-1) qui, depuis les années 1990, subordonne toute démarche de prévention à une double exigence : qu'elle soit techniquement faisable et surtout, économiquement acceptable pour l'entreprise concernée¹⁵. Le second verrou est quant à lui

¹² La note du bureau d'analyse des risques et des pollutions industrielles (BARPI) du ministère chargé de l'écologie évoquée ici, accessible depuis le site Internet de l'association, indique : « L'explosion a été beaucoup plus violente que les modélisations de phénomènes de type UVCE ne le laissent prévoir : 700 à 1000 mbar au niveau de la zone d'ignition (parkings de Fuji et de Northgate), selon le rapport initial du comité d'expertise britannique travaillant sur l'accident de Buncefield, alors que des calculs, basés sur une modélisation mathématique, donneraient un résultat de 20-50 mbar ; 7-10 mbar à 2 km du site ». Voir : http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/wp-content/files_mf/FD_31312.Buncefield.2005_fr.pdf (consultation du 10 mars 2015).

¹³ Beaucoup notent au passage que cet effet du PPRT est d'autant plus dommageable que les dépenses en question doivent être portées par des habitants avec de petits revenus.

¹⁴ Pétition intitulée « Les dindons du PPRT glougloutent de colère », invitant les voisins de la raffinerie de Provence à refuser la prescription du PPRT de La Mède et appelant tous les riverains de France à faire de même. Source : http://www.petitions24.net/les_dindons_du_pprt_glougloutent_de_colere (consultation du 9 mars 2015).

¹⁵ Si en théorie, ce principe de proportionnalité doit se référer à l'état de l'art en France et à l'étranger pour le type d'installation considéré et non pas à ce qui est supportable par le demandeur compte tenu de sa situation financière et de ses capacités d'investissement, la limite au-delà de laquelle les mesures de réduction des risques à la source ne sont plus recevables n'est jamais donnée *a priori* et résulte en pratique d'un accord négocié entre l'exploitant et les services de la DREAL en charge de l'inspection des installations classées.

inscrit dans la loi de 2003 qui précise que le PPRT ne peut retenir les solutions de réduction des risques à la source financées par des fonds publics qu'à partir du moment où elles contribuent à supprimer des secteurs d'expropriation et de délaissement pour un coût inférieur à leur mise en œuvre¹⁶. Le projet de révision de la loi soutenu par le mouvement contestataire s'adresse donc à ces deux principes qui, trop souvent au goût des associations de défense, conduisent les acteurs décisionnaires à se détourner des possibilités de réduction des risques à la source pour se contenter des mesures foncières et autres travaux de confortement. Ce qu'explique ce représentant du *Collectif des PPRT 13* par ailleurs membre actif de la *Coordination nationale* :

“ On parle de concertation sur les PPRT, mais c'est une fausse concertation. À cause de la loi et des études de dangers. On ne peut pas faire de la concertation quand on est freiné par ces deux éléments. Quand on fait une proposition, on nous dit : « Non, la loi ne prévoit pas, les études de dangers ne prévoient pas ». Le problème, c'est la notion d'économiquement acceptable : on ne peut pas obliger l'industriel à faire quelque chose qui lui coûterait plus cher que ce qu'il peut supporter financièrement. C'est lui qui estime, qui est seul juge. Et il n'y a personne qui peut le contredire, même pas la DREAL. Donc il va faire à minima, pour être bien dans ses baskets mais il n'ira pas au-delà. S'il faut qu'il ajoute un million de plus, il ne l'ajoutera pas. Même s'il a les moyens.

Le projet de révision de la loi porté par la *Coordination nationale* à partir de 2012 (cf. figure 2.4) consiste à faire sauter ces deux verrous de l'économiquement acceptable et du coût des mesures foncières afin de rétablir la responsabilité pleine et entière de l'industriel vis-à-vis des dangers qu'il produit. Pour les habitants contestataires, il en va tout simplement de leur reconnaissance en tant que citoyens de plein droit, méritant d'être traités à l'égal des autres parties prenantes, dont les intérêts en termes de sécurité valent autant que ceux du développement économique. Ainsi ce représentant du collectif Rochelais qui, comme la plupart de ces homologues, vit le PPRT comme une atteinte à son statut de citoyen :

“ Le problème, c'est que nous les habitants, nous sommes considérés comme des enjeux secondaires. Pourtant, il n'y a pas de PPRT sans la question primordiale des enjeux que sont les habitants. Les riverains, c'est l'enjeu principal des PPRT. Mais dans les faits, l'État et l'industriel nous réduisent à l'état d'enjeux secondaires parce qu'on passe après l'intérêt de l'industriel. Et ça, c'est proprement insupportable ! Donc ce que l'on demande, c'est que l'on tienne compte véritablement de notre présence, innocente, qui n'a rien à voir avec... Ce n'est pas nous qui avons créé le risque, c'est la négligence de l'État qui a permis aux dépôts d'hydrocarbures de s'installer à côté de nos maisons. Tout ça laisse quand même l'idée qu'on est dans un combat du pot de terre contre le pot de fer. On nous réduit à l'état de pot de terre et c'est inacceptable. Nous ne voulons pas être considérés comme pot de terre, nous voulons être considérés à part égale avec les industriels, les collectivités, etc.

Cette image du riverain innocent sacrifié sur l'autel du développement économique par la faute d'une loi mal faite est significative du travail de reformulation des thèmes de la contestation entrepris par les associations de défense via la *Coordination nationale* afin de gagner l'attention des acteurs décisionnaires et de s'imposer dans les discussions sur le contenu des PPRT. À partir de 2012, elle prend d'ailleurs une place croissante dans les argumentaires de la plupart des associations de défense, sur les sites et les pages Internet comme dans les interventions auprès des parties prenantes (en CLIC et POA notamment). Elle apparaît également dans les rassemblements, sur les banderoles des manifestants ou même de façon beaucoup plus scénarisée, sous la forme d'installations particulièrement suggestives, comme lors de ce rassemblement organisé par l'association RESPIRE de La Rochelle (cf. figure 2.3).

Confrontés partout au même déficit de légitimité, les groupes contestataires sont donc incités à mettre en scène leur représentativité, à techniciser leurs interventions et à se coordonner à l'échelle nationale pour tenter de monter en généralité du point de vue des intérêts défendus. Mais en cherchant ainsi à se rendre crédibles aux yeux de leurs interlocuteurs, ils redéfinissent substantiellement l'enjeu de la mobilisation. Comme le suggère cette mise en scène du peuple écrasé par la loi, l'objectif de la mobilisation n'est plus (ou plus seulement) de défendre les intérêts particuliers de propriétaires soucieux de préserver leur cadre de vie et la valeur de leurs maisons, mais bien d'inciter l'État à recadrer sa politique de prévention de façon à

¹⁶ Cette disposition, qui figure dans l'article 5 de la loi, indique que des « conventions peuvent permettre à l'État, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de participer au financement par l'exploitant de mesures supplémentaires de prévention des risques permettant de réduire les secteurs [d'expropriation et de délaissement] mentionnés aux II et III de l'article L. 515-16 lorsque cette participation financière est inférieure aux coûts qu'ils supporteraient en raison de la mise en œuvre des mesures prévues à ces II et III. »



FIG. 2.3 – Installation à La Rochelle en 2012

restaurer les droits fondamentaux d'habitants atteints dans leur citoyenneté. Dans leur lutte pour se débarrasser des assignations en termes de « riverains responsables », les habitants contestataires sont donc amenés à promouvoir une identité concurrente de « citoyen en danger » associée à une conception du PPRT plus respectueuse de leurs attentes en termes de sécurité. La contestation prend de ce point de vue un tour beaucoup plus politique en se déployant sur tous les fronts où cette conception peut être défendue en vue de décisions plus favorables aux habitants. Pour les associations de défense, l'enjeu consiste alors à faire émerger des « forums dissidents¹⁷ » de la politique de prévention des risques industriels, c'est-à-dire des espaces de débat où le bien-fondé, les attendus et les effets de cette politique peuvent être discutés et le cas échéant, redéfinis.

Révision de la loi Bachelot

- ▷ Pour supprimer toute référence à la notion de travaux économiquement acceptables par les industriels
- ▷ Pour introduire la notion de réduction des risques à la source et le principe de pollueur payeur
- ▷ Pour que les riverains, leurs associations et les collectivités territoriales soient associés dès les premières études de dangers menées entre la DREAL et l'industriel
- ▷ Pour que les riverains et leurs associations puissent requérir à des expertises indépendantes sur ces études
- ▷ Pour que les scénarios majorants et le mode de calcul déterministe soient pris en compte pour élaborer le véritable périmètre des risques
- ▷ Pour que tous les scénarios étudiés fassent apparaître les coûts des modifications pour l'industriel et les coûts des mesures à mettre en place, chaque fois, par le PPRT
- ▷ Pour que la DREAL, qui doit voir son rôle renforcé et affirmé, soit obligée de donner un avis public et argumenté sur les études de danger et que ce rapport soit joint au PPRT

FIG. 2.4 – Les objectifs de révision de la loi de 2003 posés par la Coordination nationale en septembre 2012¹⁸

¹⁷ Cette notion de « forum dissident » a été forgée par Jacques Lolive pour décrire les mobilisations associatives contre la construction du TGV Méditerranée [Lolive 1997].

¹⁸ D'après le compte rendu de la troisième réunion de la Coordination nationale des associations riveraines des sites Seveso à Toulouse (23 et 24 septembre 2012). Source : <http://collectifdespprt13.e-monsite.com/pages/coordination-nationale-des-sites-seveso/toulouse.html> (consultation du 10 mars 2015).

L'affrontement de deux conceptions de la prévention des risques industriels

Dans leur quête de reconnaissance et de légitimation, les habitants contestataires ne font pas que se découvrir une nouvelle identité de « citoyen en danger ». Ils font également émerger une conception dissidente du PPRT et plus largement, de la prévention des risques industriels. En prenant de la hauteur, ils parviennent à inventorier et hiérarchiser les règles de mise en œuvre de cette politique, à comprendre comment elles se manifestent dans les décisions locales et à isoler celles qui produisent des effets contraires à leurs attentes. L'investigation ne se limite cependant pas à la critique et à la dénonciation de ces règles jugées iniques. Les habitants contestataires cherchent dans le même temps des solutions aux problèmes posés par leur application. Ils conçoivent des alternatives et font des propositions pour rendre la démarche de prévention plus acceptable à leurs yeux. Comme le rappelle un des leaders de la *Coordination nationale* : « Nous ne sommes pas contre les PPRT, considérant qu'il est normal qu'un État se soucie de la sécurité des riverains des sites à risques. Nous sommes opposés aux modalités d'application des plans, à l'absence de prise en compte des exigences de ces mêmes riverains ». Le but des associations de défense n'est pas de faire obstacle à l'action publique, mais bien de promouvoir de nouvelles règles de fabrication des PPRT qui tiennent davantage compte de la situation particulière des habitants.

Une fois fixée sur cet objectif, la mobilisation conduit à opposer deux conceptions concurrentes de la prévention des risques industriels. D'un côté, le PPRT instaure un monde où les objectifs de réduction des risques sont subordonnés aux enjeux de préservation de l'appareil de production industriel, au détriment des voisins qui doivent s'accommoder des risques résiduels qui ne sont pas toujours pris en charge par les mesures de prévention¹. De l'autre, les associations de défense proposent une vision plus égalitaire selon laquelle les industriels s'efforceraient, avec l'aide de la collectivité si besoin², de contenir l'intégralité des dangers qu'ils engendrent dans les limites de leurs établissements afin de préserver le voisinage des conséquences néfastes de leurs activités et créer les conditions d'une cohabitation harmonieuse avec les populations riveraines. Alors que le sens du PPRT est d'assurer les conditions du développement économique par la prévention [Bonnaud et Martinais 2008], c'est-à-dire pérenniser les activités industrielles en garantissant la sécurité des populations riveraines (via les mesures de renforcement du bâti notamment), les habitants contestataires invitent finalement les acteurs décisionnaires à reconsidérer cet ordre des finalités (défense des intérêts industriels vs. sécurité des populations riveraines) en révélant les « angles morts » de la démarche, c'est-à-dire les effets potentiellement dommageables des mesures de sécurisation sur les territoires vécus et les personnes les plus directement concernées.

Dans un ouvrage récent, Patrice Melé fait de ce travail de problématisation et de redéfinition du sens de l'action publique un trait commun des conflits de proximité. Il indique notamment que « les habitants mobilisés présentent souvent leur action comme une demande d'effectivité des normes et aspirent à une adaptation locale de l'ordre juridique » [Melé 2013, p. 16]. Le

¹ Cette orientation industrialiste de la prévention des risques industriels a été mise en évidence par de nombreux travaux, notamment d'historiens [Le Roux 2011].

² S'inspirant du rapport de la commission d'enquête parlementaire constituée après AZF [Loos 2002], les associations de défense proposent notamment la création d'un fond de prévention des risques technologiques, alimenté conjointement par l'État et les industriels, pour aider les exploitants à financer les mesures de réduction des risques à la source une fois dépassée la limite de l'économiquement acceptable.

conflit agit alors comme une modalité d'actualisation du droit, qui conduit parfois à des aménagements de la règle. Ce que montre par exemple Cyril Bayet à propos des associations de « riverains inondables » qui, depuis les années 1990, contraignent l'État à recadrer sa politique de prévention des risques naturels [Bayet 2003]. Qu'en est-il dans le domaine des risques industriels qui nous intéresse ici ? Les habitants contestataires engagés dans la lutte contre les PPRT connaissent-ils les mêmes succès que leurs homologues « inondables » ? C'est ce que nous souhaitons discuter maintenant en nous intéressant aux différents fronts sur lesquels les associations de défense continuent de livrer bataille :

- ▷ les situations locales où se poursuit l'élaboration de la plupart des plans ;
- ▷ la scène nationale où se décident les évolutions réglementaires jugées utiles à l'exécution du programme PPRT ;
- ▷ l'arène parlementaire où la mobilisation s'est récemment invitée pour débattre avec la représentation nationale de sa conception dissidente de la prévention des risques industriels.

3.1 Rouvrir les études de dangers pour pousser à la réduction des risques à la source

Au moment où le mouvement contestataire commence à se reconnaître dans sa nouvelle identité de « citoyen en danger » et à faire de la réduction des risques à la source son objectif prioritaire (soit courant 2012), la plupart des PPRT contestés arrive dans la dernière séquence de son élaboration (cf. figure 1.1). Si une petite partie est déjà au stade de l'enquête publique comme à Quéven dans le Morbihan, voire définitivement approuvé comme à Cesson et Savigny-le-Temple en Seine-et-Marne ou Redon en Ille-et-Vilaine, la trentaine restante constitue autant de terrains d'action où la conception habitante de la prévention peut s'affronter à la définition légale défendue par les représentants de l'État. L'enjeu pour les associations de défense est alors de pousser à la réouverture des études de dangers pour inciter les industriels et les services instructeurs à reprendre le travail d'analyse des risques et d'identification des solutions techniques à même de faire disparaître les dangers justifiant les mesures foncières et travaux prescrits. Dans la plupart des cas, la reconnaissance du mouvement contestataire offre aux associations des opportunités pour faire valoir leurs arguments et pousser à la prise en compte de telles solutions techniques. Qu'elles soient ou non admises dans les CLIC et réunions de POA, la plupart a en effet forcé l'écoute des autres parties prenantes, notamment des préfets et agents DREAL en charge des opérations stratégiques de validation des études de dangers et de fabrication des aléas. La pression qu'elles continuent d'exercer par ailleurs en usant de tous les registres d'expression à leur disposition (manifestations, pétitions, communiqués de presse, interventions dans les médias, etc.) aide également à la prise en considération de ces demandes et/ou propositions.

Les exemples sont nombreux où les associations de défense obtiennent ainsi la mise à l'étude d'options de réduction des risques à la source qui n'avaient pas été envisagées dans un premier temps ou délibérément écartées faute d'entrer *a priori* dans le cadre de l'économiquement acceptable. Parfois, ces demandes sont rapidement satisfaites. C'est notamment le cas lorsque les mesures envisagées, une fois étudiées et chiffrées, représentent une économie substantielle pour les financeurs principaux du PPRT et qu'au final, l'opération à des chances d'être rentable pour l'industriel³. Lorsque le gain financier est plus incertain, les associations de défense doivent en général batailler un peu plus pour faire accepter leurs propositions. À Saint-Pierre-des-Corps par exemple, le collectif des riverains du site Primagaz a dû attendre presque trois ans pour que sa suggestion de délocaliser une partie des activités de l'établissement vers un autre site nettement moins urbanisé soit finalement prise au sérieux et chiffrée par l'industriel. Ce qu'explique cette représentante du *Collectif du quartier concerné par le PPRT de Primagaz* :

“ Au début, quand on a commencé à parler de délocalisation, on sentait bien que c'était tabou. Personne ne voulait parler du sujet. La dernière réunion qu'on a eue en préfecture, c'était au mois de juin [2014], ils avaient mis le déménagement de Primagaz à l'ordre du jour. Il y a un an, on ne l'aurait pas vu. Donc ça commence à rentrer... Même s'ils nous disent qu'ils ne peuvent rien faire,

³ À Marseille Saint-Menet par exemple, les mesures étudiées sous la pression des habitants sont estimées à 1,25 millions d'euros pour une économie attendue de 2,5 millions d'euros sur les mesures foncières et 1,4 millions d'euros sur les travaux de protection, soit un gain de près de 1 million d'euros pour l'industriel.

on voit quand même que ça avance. D'ailleurs, à la dernière réunion publique, Primagaz a avancé un chiffre alors qu'aux deux autres réunions publiques qu'on a eues avant, ils disaient qu'ils ne l'avaient pas fait. Alors que là, ils avaient chiffré leur départ.

De la même façon, l'association *RESPIRE* de La Rochelle a dû multiplier les interventions pour obtenir l'examen de sa proposition de réorganisation du site de stockage d'hydrocarbure et de recul des cuves les plus proches du quartier d'habitation voisin, considéré comme l'unique moyen de mettre en sécurité les populations riveraines⁴. La mise à l'étude de telles propositions n'est cependant pas toujours synonyme de victoire pour les associations. Les interventions sur ce registre de la réduction des risques à la source connaissent en effet des fortunes diverses selon les situations. Parfois, elles sont couronnées de succès comme à Gaillon dans l'Eure où le déplacement d'un stockage de liquide inflammable permet de maintenir la circulation sur deux routes que le PPRT prévoyait de fermer. Le président de *La sauvegarde de l'environnement de Saint-Pierre-de-la-Garenne* raconte comment il s'y est pris pour amener l'exploitant à reconsidérer sa position de départ et, finalement, lui faire accepter une réorganisation de son site de production :

« Les gens de NUFARM, ils ont commencé à dire : « S'il faut qu'on déplace le parc qui pose problème, où il y a des stockages de liquide inflammable, ça nous coûte 6 millions ». « Ah bon ? Ça vous coûte six millions ? » Ça nous paraissait très excessif. Donc on a demandé à voir les documents. En fait, ce qu'ils proposaient, c'était la construction entière d'un nouveau parc. Et non pas le déplacement de l'installation en cause. Du coup, c'est descendu à deux millions. C'était encore excessif, mais on avait déjà réussi à les faire descendre de six à deux millions. Mais bon tout ça n'était quand même pas très clair. C'était même tout à fait incohérent. Donc à partir de ce moment-là, on a dit : « Attendez, ça ne va pas ». Et on a exigé d'avoir des études indépendantes qui ont quand même permis de voir qu'à moindre frais c'était possible. Donc finalement, ça les a fait réfléchir autrement. Plutôt que de dire « C'est comme ça et on fait ça », ils se sont dit : « Bon c'est comme ça, mais on peut essayer de voir si on ne peut pas faire autrement ». Et on a gagné. On a évité la fermeture de deux routes dans notre village. Pour moi, c'est très positif. Surtout que c'était une bataille... Très honnêtement, je ne pensais pas qu'on pouvait la gagner. Très honnêtement, je ne pensais pas.

Parmi la quarantaine de PPRT contestés, on dénombre une dizaine de procédures où l'action des habitants contestataires conduit l'exploitant à engager des réorganisations internes ou des relocalisations sur des sites plus propices à son activité, faisant ainsi disparaître tout ou partie des mesures de réduction de la vulnérabilité (expropriations, délaissements ou travaux prescrits). Le plus souvent, ces « victoires » habitantes concernent des dépôts de gaz ou d'hydrocarbures qui sont plus faciles à reconfigurer ou déplacer que les usines chimiques et les raffineries, du fait d'une infrastructure plus légère, d'un personnel nettement moins nombreux et d'un ancrage territorial plus faible. Mais tous les PPRT liés aux activités de stockage ne tournent pas nécessairement à l'avantage des habitants. À La Rochelle par exemple, la proposition de recul des cuves Picoty est finalement rejetée par les services instructeurs, à cause de son coût nettement supérieur au montant prévisible des mesures foncières⁵.

À Tersanne dans la Drôme, l'association de défense bute également sur ce verrou du coût des mesures foncières qui permet à l'exploitant de ne pas s'engager financièrement au-delà de ses obligations légales. Pour ce PPRT particulièrement disputé, la procédure conduit dans un premier temps à placer quatre maisons en secteur d'expropriation (aléas TF+) et une vingtaine d'autres en zones de travaux (aléas M et Fai). Prenant acte du préjudice subi par ses voisins, l'industriel s'engage dans un premier temps à rechercher des solutions permettant de réduire les zonages d'aléas. Ce qu'indique notamment le compte rendu de la première réunion de POA : « L'entreprise se veut impliquée dans cette démarche de concertation et demande quels sont les scénarios qui génèrent des effets conduisant aux expropriations et se propose d'examiner une nouvelle fois ces phénomènes pour identifier s'il est possible de mettre en place des sécurités supplémentaires pour réduire les zones rouges⁶ ». Plusieurs pistes de réduction des risques à

⁴ Ce combat de longue haleine, qui a nécessité des interventions répétées auprès des autorités locales, est parfaitement détaillé sur le blog de l'association : <http://association-respire-la-rochelle.org/>.

⁵ Dans ce cas, l'industriel peut décliner la proposition en s'abritant derrière la disposition législative décrite précédemment comme le second verrou contribuant à limiter les actions de réduction des risques à la source dans le cadre du PPRT.

⁶ Première réunion des POA du PPRT STORENGY de Tersanne (20 juin 2012). Le compte rendu est disponible en ligne : <http://www.clicrhonealpes.com/pprt/fiche/13/pprt-tersanne-storengy-ex-gdf-stockage-souterrain-de-gaz.html> (consultation du 18 mars 2015).

la source sont alors explorées, notamment le déplacement des tours de déshydratation situées en tête des puits de stockage à l'origine des expropriations, mais le coût estimé après étude de ces travaux d'envergure (près de 20 millions d'euros) est trop nettement supérieur à la valeur des maisons visées par les mesures foncières (environ 2 millions d'euros) pour que la solution puisse être considérée comme viable. Seules deux mesures secondaires de réduction des risques à la source (mise en place de plots de bétons autour des installations concernées et de calorifuges spécifiques autour des canalisations) sont retenues, qui restent toutefois sans grand effet sur les quatre maisons expropriables dont trois passent du TF+ (expropriation) au TF (expropriation ou délaissement). Les habitants, soutenus dans cette démarche par les maires des trois communes concernées et les agents instructeurs de la DREAL, suggèrent alors d'examiner le déplacement des installations de traitement du puits de stockage le plus proche des zones habitées de Saint-Martin-d'Août vers un autre puits plus éloigné du village⁷, mais là encore le chiffrage des travaux (entre 4 et 7 millions d'euros) autorise l'exploitant à ne pas s'engager dans cette voie. Forcément déçu par cette décision qui les ramène à la case départ, les habitants sont néanmoins confortés dans leur capacité à formuler des propositions recevables sur le plan technique. Lors de la troisième réunion des POA (juillet 2013), ils maintiennent donc ce cap en soumettant à l'assemblée plusieurs autres possibilités élaborées avec les anciens salariés membres ou proches de l'association, notamment la mise en sommeil des puits les plus proches des habitations, la réduction des pressions de travail ou le transfert d'une partie des produits stockés vers les puits voisins de Hauterives. Un membre du collectif nous précise les contours de cette proposition :

“ Ils viennent de faire des nouveaux puits à Hauterives. C'est à 5 ou 6 kilomètres. Ils ont fait les puits, mais ils ne sont pas en service pour le moment. Soi-disant qu'ils n'ont pas l'autorisation de la DREAL pour les remplir parce que les nouveaux compresseurs qu'ils ont installés ne sont pas aux normes. Voilà la réponse qu'on nous a faite à la dernière réunion des POA. Ils ne sont pas aux normes pour compresser. Du coup, ils ne mettent rien dedans. Et là-haut, dans les deux puits qu'ils ont, ils ont plus de capacité que dans les quatorze ici. Et il n'y a pas de maison. Donc ils peuvent y aller tranquilles, ça ne gêne personne. C'est ça qu'on ne comprend pas. Là-haut, c'est vide et il n'y a personne autour. Ici, c'est plein, il y a trois puits qui gênent, mais en réduisant la pression et en compensant là-haut, on réglerait le problème et nous on resterait dans nos maisons quoi ! Mais non. Comme ils disent, un jour ils auront besoin de tout !

Le problème pour les habitants est qu'un an et demi après la prescription du PPRT, les positions de l'industriel et des services instructeurs commencent à se figer et que l'un et l'autre sont de moins en moins enclins à s'engager dans de nouvelles études. Après plusieurs mois de travail sur le sujet, l'exploitant a fini par arrêter une stratégie en partie dictée par sa situation financière et les perspectives de développement du site, en partie dictée par la politique du groupe qui gère d'autres implantations de ce type un peu partout en France (dont plusieurs à l'origine de PPRT contestés par des associations membres de la *Coordination nationale*). Cette stratégie apparaît assez clairement à la lecture du compte rendu de la troisième réunion de POA : on y voit en effet des représentants industriels nettement moins soucieux de la situation des riverains, qui signifient clairement au fil des échanges que le PPRT qui se préfigure leur convient et qu'ils n'envisagent plus d'aller au-delà de ce que leur impose la réglementation, de façon à limiter leur contribution financière au strict minimum. De leur côté, les services de l'État n'ont pas vraiment les moyens d'aller à l'encontre de cette logique purement comptable qui fait passer la rentabilité de l'entreprise avant la sécurité du voisinage. Ils sont par ailleurs tenus par le respect des délais et les injonctions ministérielles, relayées localement par le préfet, d'aller au plus vite vers l'approbation, de façon à satisfaire les objectifs d'avancement du programme PPRT. Les deux parties ayant intérêt à refermer définitivement l'étude de dangers, elles s'accordent donc pour opposer en séance une fin de non-recevoir à la proposition habitante, sans même vraiment prendre la peine de la discuter⁸. En retour, les membres de l'association de défense présents à cette réunion font remarquer la faiblesse des arguments avancés par leurs contradicteurs, qui se limitent à l'évocation des perspectives de développement de l'entreprise d'une part, au rappel du rôle stratégique joué par le site dans l'approvisionnement en gaz de la région d'autre part. De leur point de vue, cette décision conjointe de renoncer à la recherche d'une

⁷ Voir le compte rendu de la deuxième réunion des POA du 10 décembre 2012, également en ligne sur le site <http://www.clicrhonealpes.com/> (consultation du 18 mars 2015).

⁸ Voir le compte rendu de la troisième réunion des POA du PPRT STORENGY de Tersanne (8 juillet 2013), en ligne sur le site <http://www.clicrhonealpes.com/> (consultation du 18 mars 2015).

issue plus favorable aux habitants paraît d'autant moins justifiée que l'exploitant montre par ailleurs des capacités d'investissement importantes :

« Quand on voit qu'à Hauterives, ça va coûter plus de 100 millions d'euros pour deux cavités qui ne serviront peut-être jamais... Ils ont fait deux gazoducs pour y aller et revenir, parce qu'ils vont compresser ici. Ils ont fait une conduite aller et retour. Et pour le moment, ça ne sert à rien. Alors qu'ici, ils ne peuvent pas dépenser trois ou quatre millions d'euros pour nous éviter l'expropriation. Là-haut, ils en ont enterré 120 pour rien et ici ils ne peuvent pas en sortir 3. La dernière fois qu'on est allé les rencontrer avec l'association, ils nous l'ont bien dit. Ils nous ont expliqué que la dernière étude, sur le déplacement des tours de déshydratation, ils l'ont faite... Pas pour nous faire plaisir, mais juste pour dire qu'il l'avait faite. Sachant que de toute façon, ils ne feraient pas les travaux. Quels que soient les résultats de l'étude. Le responsable qu'on a vu nous l'a dit ça. Qu'ils ne feront pas plus de travaux ici à Tersanne, qu'à Êtrez ou qu'ailleurs. Ils ne feront rien du tout à point d'endroit, parce que s'ils déplacent une tour là, il faudra aussi en déplacer une à Êtrez ou ailleurs. On leur a même demandé si dans la zone verte ils étaient prêts à financer les travaux qu'on va devoir faire sur les bâtiments agricoles pour lesquels aucune aide n'est prévue. On leur a demandé ouvertement devant le préfet s'ils étaient prêts à financer : « Ah, non, non, on ne le fera pas plus ici qu'ailleurs ». Il ne faut pas compter sur eux. La loi ne les y oblige pas.

Comme beaucoup d'autres procédures qui se sont terminées de cette façon, le PPRT de Tersanne montre qu'en dépit des efforts déployés par les associations de défense et la qualité de leurs contributions, le pouvoir de décision reste malgré tout du côté des industriels et des services de l'État. Toujours dominés sur les aspects techniques et réglementaires, systématiquement limités par les deux verrous de l'économiquement acceptable et du coût estimé des mesures foncières et forcément démunis devant les arguments d'autorités déployés par leurs contradicteurs, les habitants contestataires ne luttent pas à armes égales et, dès lors que le contexte ne leur est pas favorable, sont le plus souvent contraints de s'incliner devant la force de la loi et les objectifs de rentabilité des industriels. Une partie des PPRT contestés est donc approuvée « contre » la volonté de ses principaux bénéficiaires, justifiant en réaction quelques recours en annulation devant le Tribunal Administratif. La procédure étant onéreuse (plusieurs milliers d'euros de frais d'avocat) et les moyens financiers des collectifs habitants quasi inexistant (à de rares exceptions près), seule une poignée a pu s'engager dans cette voie contentieuse. Sur la quarantaine de PPRT contestés, on ne compte en effet que sept recours, dont La Rochelle, Donges et Lanester où les habitants n'ont finalement rien obtenu. Tous attendent désormais leur jugement sauf deux, Redon en Ille-et-Vilaine et Céré-la-Ronde en Indre-et-Loire⁹, où les recours se sont d'ores-et-déjà soldés par l'annulation des deux PPRT. Dans tous les autres cas, et plus particulièrement lorsque les habitants n'ont pas les moyens de se pourvoir en justice, le combat se déplace sur le terrain politique dans le but de remonter aux instances nationales contribuant aux ajustements législatifs et réglementaires qui, depuis le vote de la loi en 2003, accompagnent l'élaboration des PPRT.

La petite histoire d'un riverain de Site Seveso racontée à Monsieur X, député de la 3^{ème} circonscription d'Indre et Loire.

Habitant à proximité d'un des 650 sites Seveso de France, vous êtes informés à l'occasion d'une réunion publique que votre maison se situe dans le périmètre des effets irréversibles en cas d'accident dans l'usine voisine. Le projet de règlement du PPRT indique que vous devez procéder à des travaux de renforcement de votre bâti, car votre maison est susceptible de recevoir une surpression de 50 mbar. Vous plongez immédiatement dans le dossier pour comprendre comment ont été établis ce périmètre et cette valeur de surpression. Par chance, le dossier est relativement complet, et comporte les études de danger simplifiées, la liste de tous les phénomènes dangereux possibles, et les scénarii d'accidents retenus pour établir la carte des aléas et des enjeux.

Vous comprenez que la zone d'effet irréversible est calculée pour la survenance d'un « événement improbable ». L'arrêté ministériel du 29 septembre 2005 vous précise qu'il s'agit « d'un événement similaire déjà rencontré dans le secteur d'activité ou dans ce type d'organisation au niveau mondial, sans que les éventuelles corrections intervenues depuis apportent une garantie de réduction significative de sa probabilité ». Fichtre, si on ne sait pas limiter la survenance de cet accident, il vaut mieux s'en préoccuper. Peut-être même est-il plus probable qu'improbable ! Poursuivant votre lecture, vous découvrez qu'un événement « possible mais extrêmement peu probable » a été

⁹ Le jugement du Tribunal d'Orléans qui a prononcé l'annulation de ce dernier PPRT est disponible en ligne. Voir : <https://coordinationseveso.files.wordpress.com/2015/02/jugement.ta.orlec3acc281ans.10-02-15.pdf> (consultation du 12 mars 2015).

référéncé lors des études de danger, mais qu'il n'a pas été retenu pour réaliser la carte des aléas, du fait même de sa faible probabilité. Une chance, vous dites-vous, car dans ce cas j'aurais été dans une zone d'effet létale. Et cela aurait pu être pire...

À ce stade là du développement de votre culture du risque, vous ne savez pas encore que le scénario ayant mené à la catastrophe d'AZF et ses 31 morts aurait été qualifié d'extrêmement peu probable ! Vous voilà donc dans l'obligation (du moins, lorsque le PPRT sera approuvé), de réaliser des travaux, dont on ne vous précise pas la teneur, dans un délai de 5 ans. Ces travaux ne sont obligatoires qu'à hauteur de 10% de la valeur vénale de votre habitation et il vous est bien précisé que la non réalisation des travaux vous expose à des amendes ; en revanche, on ne vous précise pas si, en cas d'accident et de non réalisation de ces travaux prescrits, votre assurance prendra en charge les dommages matériels et corporels. Votre maison étant évaluée à 200000€ (le bâti en secteur industriel ou rural vaut beaucoup moins cher qu'en zone urbaine), vous voilà donc dans l'obligation potentielle de réaliser des travaux pour un montant de 20000€. Ce que vous ne savez pas encore, c'est que votre statut de célibataire ne vous permettra d'obtenir des dégrèvements fiscaux que pour un montant de 10000€. Votre voisin a plus de chance ; il s'est remarié l'année dernière et bénéficiera d'une enveloppe de 20000€, pour une maison identique.

Mais pour l'instant, il s'agit d'évaluer les travaux à réaliser. N'ayant aucune idée de la façon dont vous pouvez protéger votre maison, le règlement du PPRT s'abstenant de toute précision sur la question, vous commencez par faire appel à un expert qui, pour la somme de 1500€ environ vous prescrit de changer 4 vieilles fenêtres et votre porte d'entrée, de changer les fixations de 4 autres fenêtres et de votre porte de jardin, et de modifier les pannes de votre toiture. Vous vous rendez alors chez un fabricant de menuiseries pour acheter vos nouvelles fenêtres, en demandant bien sur une garantie pour qu'elles résistent à une pression de 50 mb. « Mais, mon cher Monsieur, aucune certification de ce type n'existe pour les menuiseries. Je peux juste vous proposer mon meilleur modèle qui vaut environ 1500€ pièce ». Perplexe, et après de nombreuses et infructueuses recherches sur internet pour trouver du matériel « certifié », vous finissez quand même par commander vos menuiseries.

Vient alors la laborieuse recherche d'un maçon qui pourrait vous poser ces portes et fenêtres, et vous renforcer les menuiseries existantes. Après de nombreux coup de fils, vous prenez rendez-vous et expliquez à votre maçon le travail attendu. « Mais, mon cher Monsieur, je peux vous poser vos nouvelles portes et fenêtres et refaire les fixations des anciennes selon le guide du ministère que vous me montrez [...], mais je ne peux rien vous garantir quant à la tenue de ce travail à une surpression de 50 mbar. Les DTU (documents techniques unifiés) ne précisent rien en la matière, et ma garantie professionnelle ne m'impose qu'une valeur de 10 mb, correspondant aux vents maximum de votre région (140 km/heure en l'occurrence). Pour la charpente, c'est le même problème. Cependant, je peux vous faire l'ensemble de ces travaux pour 12000€. Mais attention, notez bien que je ne suis qu'un maçon, et vos enduits de façade, vos peintures et papiers peints seront à refaire car je suis obligé de déposer tous les bâtis existants ».

Après longue réflexion, vous vous dites qu'il est peut-être préférable de faire des travaux sans garantie, que pas de travaux du tout. En ajoutant la TVA à tous ces devis, vous vous apercevez alors que le montant maximum obligatoire est dépassé. Dilemme ! Allez-vous vous endetter pour faire l'ensemble des travaux et faire les peintures et papiers peints vous-même, ou allez-vous économiser le renforcement d'une ou deux fenêtres ? Mais, laquelle ? La chambre des enfants ? Non, forcément non. Votre chambre ? Le salon ? La salle de bain ? Non, pas la salle de bain. Vous imaginez déjà le corps de vos enfants sous la douche, lacérés par les éclats de verre de votre vieille fenêtre, pas question !

En tournant autour de votre maison, ruminant le choix cornélien qui se présente à vous, vous envisagez soudainement la possibilité que l'accident se produise alors que vos enfants jouent dans le jardin, et que vous soyez en train de prendre l'apéritif avec vos voisins. Où va donc atterrir le toit en tôle de ce vieux hangar juste devant chez vous ? Et ce grand panneau publicitaire, va-t-il tenir en cas d'explosion ? À quoi bon avoir fait tous ces travaux, tous ces emprunts pour être ensuite décapité par la véranda de votre voisin ?

Ne voyant pas d'issue à votre situation, vous allez voir l'industriel responsable de ce casse-tête. « Monsieur l'industriel, il faudrait vraiment que vous réfléchissiez à réduire les risques de votre usine, sinon, il faudrait me racheter la maison car, après réflexion, je n'ai pas vraiment envie de jouer avec vos probabilités ! ». « Mais, mon cher Monsieur, je ne peux pas faire mieux ! J'ai déjà expliqué à la DREAL que toute modification de mon process industriel mettrait mon entreprise en péril ! Quant à vous racheter votre maison, ce n'est pas que je ne veux pas le faire, j'y serais même obligé (à hauteur de 30%) si vous étiez dans la zone létale, mais qu'est-ce que vous voulez, les ingénieurs de la DREAL n'ont pas retenu ce scénario, et pour la zone d'effet irréversible, je ne peux rien faire ! ».

Vous réalisez alors avec effroi, qu'il aurait mieux valu que les jolis cercles dessinés sur les cartes soient un tantinet plus larges, oh, pas beaucoup, juste 200 mètres, un jet de toiture, pour que vous soyez classé dans la zone rouge, et non pas dans la zone bleue, et obtenir ainsi une expropriation vous permettant d'aller vous reloger dans un lieu un peu plus sûr. L'impasse ! Obligé de rester là ! Obligé de vivre avec l'idée de cet « événement improbable » et ses conséquences irréversibles.

Impossible d'oublier l'hypothèse de cet « événement extrêmement peu probable » qui entraînerait la mort d'1% des personnes de votre lotissement.

Que faire? Que faire? Mais c'est bien sur, il faut téléphoner au député. Lui au moins, il va comprendre, il en va de sa mission de défendre les intérêts, et surtout la santé, de ses administrés. C'est décidé, vous appelez. Bon, qui est le député de la 3ème circonscription ?

FIG. 3.1 – Modèle de « courrier à son député » mis à la disposition des associations riveraines par la Coordination nationale en mai 2013¹⁰

3.2 S'allier les élus locaux pour atteindre le centre de production réglementaire

Pour tenter de faire valoir sa vision dissidente du PPRT, le mouvement contestataire cherche également à interpeller les personnels politiques et administratifs susceptibles de contribuer, par leurs réseaux et/ou positions institutionnelles, aux modifications réglementaires et législatives attendues. De très nombreux courriers sont ainsi adressés aux députés et sénateurs, aux présidents des groupes parlementaires et aux différents ministres qui se sont succédés à l'écologie ces trois dernières années. En octobre 2012 et septembre 2013, des représentants de la *Coordination nationale* sont reçus au ministère pour exposer leurs demandes et préciser leurs attentes s'agissant de la réécriture de la loi. Dans le même temps, les associations de défense s'efforcent de relayer localement ces revendications collectives auprès des députés et sénateurs de leur secteur, des conseillers généraux et régionaux et des maires (cf. figure 3.1). Ce qu'explique ce membre actif de la coordination qui a contribué, avec quelques autres, à l'élaboration de cette stratégie d'intéressement des acteurs politiques qui d'une manière ou d'une autre « font la loi » :

“ Tout un tas d'initiatives ont été prises, tantôt avant les élections législatives, tantôt pendant, après les élections législatives, avant les élections présidentielles, pendant et après. Je pourrais vous montrer le nombre de dossiers qu'on a pu adresser à l'ensemble des députés et sénateurs. On s'est également adressé aux candidats des élections municipales, puis aux élus, pour les alerter sur les difficultés rencontrées par les riverains et l'injustice qu'est pour eux cette loi Bachelot. Il faut malheureusement reconnaître que le problème du risque technologique ne suscite pas toujours une grande écoute tant au niveau des parlementaires qu'au niveau d'un certain nombre d'élus locaux. Mais on a quand même persévéré. Chacun faisant un petit peu le même boulot au niveau de son secteur.

Alors que les parlementaires restent dans l'ensemble difficiles à intéresser, les élus des collectivités locales, notamment les maires et président d'intercommunalité¹¹, se montrent en revanche plus attentifs à la situation de leurs administrés « victimes » des PPRT. Même s'ils ne partagent pas toujours les mêmes façons de voir, élus locaux et associations de défense peuvent malgré tout s'allier pour défendre les intérêts du territoire dans le face-à-face avec la règle de droit. Comme les habitants, les édiles se préoccupent en effet des conséquences potentiellement dommageables du PPRT sur les finances de la collectivité, le développement urbain ou l'attractivité de leurs communes. Certains, qui résident dans le voisinage des sites industriels, se reconnaissent également dans l'identité de « citoyen en danger » promue par les associations de défense et partagent de fait un certain nombre de leurs revendications, notamment celles concernant le financement des travaux prescrits. Sensibles aux arguments développés par le mouvement contestataire, mais plus sûrement concurrencés dans leur monopole de représentation des intérêts locaux, de nombreux maires se font alors les relais et porte-parole des associations de défense auprès des services de l'État, préfectures et ministères. Une partie de ces communes mobilisées auprès de leurs habitants adhère également à l'association Amaris qui, depuis la fin des années 2000, porte les intérêts des collectivités

¹⁰ Ce modèle de courrier à adapter et envoyer à son député est écrit lors de la quatrième réunion de la *Coordination nationale* à Saint-Pierre-des-Corps le 6 avril 2013.

¹¹ Les intercommunalités sont fortement intéressées par les PPRT dans la mesure où elles doivent participer à leur financement aux côtés des industriels et de l'État.

locales auprès des instances ministérielles en charge du programme PPRT¹². C'est le cas par exemple de Châteauneuf-les-Martigues, Martigues, Donges, Montoir-de-Bretagne, Céré-la-Ronde, Saint-Pierre-des-Corps, Frontignan et Orléans qui deviennent membres en 2010 et 2011, peu de temps après l'émergence de la contestation habitante sur leurs territoires respectifs. Un peu plus tard, ce sont la Communauté d'agglomération de Caen-la-Mer, la ville de La Rochelle et la Communauté urbaine de Strasbourg qui s'ajoutent au groupe précédent avec cette même intention d'aider à la prise en compte des problèmes rencontrés par les riverains dans le cadre des procédures PPRT.

Suivant le canal d'Amaris, une partie des revendications habitantes remonte ainsi jusqu'à l'instance nationale de suivi mise en place par les services du ministère de l'écologie pour accompagner l'exécution du programme PPRT. Associant également les fédérations patronales de la chimie et du pétrole (UIC et UFIP) et les représentants de France Nature Environnement (FNE), ce groupe de travail national sert principalement à la résolution des problèmes rencontrés par les acteurs de terrain chargés de mettre en œuvre la loi de 2003 dans son volet maîtrise de l'urbanisation. Depuis sa constitution en 2008, il est à l'origine de plusieurs ajouts ou modifications au corpus des textes réglementaires et législatifs régissant la fabrication locale des PPRT, concernant par exemple la définition des règles applicables aux zones grisées (c'est-à-dire les emprises des sites industriels maintenues hors du champ d'application du PPRT), la création d'un régime d'exception concernant les sites de production organisés en plateforme ou la prise en compte des activités économiques situées en secteurs d'expropriation et de délaissement. Sous la pression des riverains mécontents et des élus les plus sensibles à la question, l'instance de suivi s'est également très vite intéressée au problème des travaux prescrits qu'elle a notamment saisi par les aspects financiers. Ainsi cet échange lors d'une des toutes premières réunions :

“ FNE indique que le financement des travaux prescrits par le PPRT par les particuliers pose problème. L'aide actuelle apportée par le crédit d'impôt apparaît nettement insuffisante pour la population concernée qui est la plupart du temps défavorisée.

Monsieur le maire de Feyzin, président d'Amaris, indique qu'il a rencontré récemment le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour discuter d'amendements relatifs à l'accompagnement financier des mesures sur l'existant imposées par le PPRT. Les propositions suivantes ont été faites : étendre le champ d'application des prêts à taux 0, rendre la possibilité d'exonération des taxes foncières plus importante et augmenter le crédit d'impôt.

Le ministère indique que cette difficulté est effectivement identifiée et qu'au-delà du travail des représentants des maires avec les parlementaires pour trouver une solution, le sujet sera évoqué en détail lors de la table ronde risques industriels mise en place par le ministre d'État¹³.

La table ronde risques industriels évoquée ici est la première étape du processus de révision de la règle de financement des travaux prescrits qui conduit les membres de l'instance de suivi, sous la pression permanente des collectifs habitants, à défendre plusieurs années de suite des projets rectificatifs à la loi de finances, jusqu'à obtenir une prise en charge de 90% du montant de ces travaux plafonné à 20 000€ (contre 15% plafonné à 10 000€ dans la situation de départ)¹⁴. La révision plus récente du principe de plafonnement associant le montant du crédit d'impôt à la composition du foyer fiscal (10 000€ pour une personne seule, 20 000 pour un couple) procède également de ce processus de révision progressive de la loi. Adopté fin 2014 par amendement, cette nouvelle modification de la loi fait suite à une question écrite d'une députée de Seine-Maritime en partie dictée par le *Collectif 76* du Havre¹⁵, ainsi qu'aux

¹² L'association Amaris est le principal outil de *lobbying* des collectivités locales intervenant dans le champ du PPRT. Elle compte aujourd'hui une centaine d'adhérents, dont une part importante des communes confrontées aux contestations habitantes. Pour plus de détails sur cette association et ses activités, voir son site Internet : <http://www.amaris-villes.org/>. Voir également un précédent *Cahier de la sécurité industrielle* qui retrace sa trajectoire récente et ses principales contributions à la mise en œuvre de la loi de 2003 [Martinis 2014].

¹³ Compte rendu de la réunion du 6 mai 2009 de l'instance nationale de suivi du PPRT, archives du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

¹⁴ Modifiée par touches successives depuis 2009, cette règle de financement des travaux prescrits prévoit désormais un partage des coûts entre l'État (via un crédit d'impôt couvrant 40% de la dépense), les industriels et les collectivités (qui complètent à hauteur de 50%) et les habitants qui gardent la charge des 10% restant.

¹⁵ Question n° 56350 de Mme Catherine Troallic (Seine-Maritime) au ministère de l'écologie et du développement durable, publiée au Journal Officiel le 27 mai 2014. En ligne : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-56350QE.htm>.

interventions répétées d'un représentant de ce collectif auprès des représentants d'Amaris qui l'ont finalement défendue au Parlement¹⁶.

Ces deux exemples montrent très précisément comment, par le truchement des élus locaux et de leur instance de représentation, la mobilisation contribue peu à peu à la révision des règles de fabrication et de mise en œuvre des PPRT dans un sens plus favorable aux intérêts des habitants. Une partie des évolutions récentes de la loi résulte ainsi du *lobbying* exercé par les associations de défense et la *Coordination nationale*, via le canal d'un certain nombre de responsables politiques ayant accès aux instances de décision nationales. Les habitants contestataires ne sont cependant pas complètement satisfaits de ces avancées qui, de leur point de vue, ne répondent que très partiellement à leurs attentes. Par exemple, s'ils se félicitent de l'introduction de la règle d'équité dans le plafonnement des coûts ouvrant droit au crédit d'impôt, ils continuent à contester l'idée même de plafond qui revient, selon eux, à considérer que « *la vie du riverain ne vaut pas plus de 20 000€* ». De même, chaque amendement voté sur le sujet des travaux prescrits est l'occasion de rappeler que la réduction des risques à la source reste l'objectif prioritaire de la mobilisation, comme dans ce courrier aux députés de novembre 2014 : « Il revient à l'industriel, responsables des risques, de réduire les risques à la source. La réduction des risques à la source qui permet de maintenir les risques dans le périmètre des entreprises est la seule mesure qui permette de protéger les riverains des dangers potentiels des sites Seveso¹⁷ ». Se sachant peu soutenus par leurs alliés politiques sur cet axe central de leurs revendications, les habitants contestataires explorent depuis fin 2012 une autre voie pouvant conduire à la révision de la loi : l'instauration d'un moratoire sur la mise en œuvre des PPRT et la création d'une commission d'enquête parlementaire chargée de débattre des problèmes mis en évidence par les associations de défense et définir les meilleurs moyens d'y remédier.

3.3 S'inviter au Parlement au sujet d'un moratoire sur les PPRT

Les idées du moratoire sur les PPRT et de la commission d'enquête parlementaire naissent des premiers échanges entre associations de défense, juste après la création de la *Coordination nationale*. L'objectif est alors de gagner du temps, à un moment où les PPRT contestés arrivent aux dernières étapes de leur élaboration et que les services de l'État s'activent pour refermer les études de dangers et tendre au plus vite vers l'enquête publique et l'approbation. Le compte rendu de la troisième réunion de coordination à Toulouse indique ainsi qu'un arrêt d'un an des procédures d'élaboration permettrait « aux associations de prendre connaissance des études de danger auprès des DREAL et d'obtenir un avis des DREAL sur ces études », de façon à ce que « les avis des riverains [soient] intégrés et pris en compte dans les discussions DREAL, industriels, collectivités, habitants¹⁸ ». Constatant par ailleurs que l'État cherche à accélérer l'exécution du programme PPRT en tablant sur l'évolution de la règle de financement des travaux prescrits, les associations de défense voient également le moratoire comme le meilleur moyen de faire comprendre à leurs interlocuteurs que, de leur point de vue, les enjeux se situent au niveau de la réduction des risques à la source et qu'accorder des aides aux habitants ne les incitera pas à mettre en œuvre les mesures de renforcement du bâti. Ce point de vue figure par exemple dans le bilan 2012 des actions de la *Coordination nationale* :

« Globalement les pouvoirs publics et Madame Batho font le forcing pour mettre en œuvre le plus vite possible les PPRT en privilégiant les aides pour le financement des travaux. C'est le sens d'une lettre

¹⁶ L'exposé sommaire de cet amendement adopté le 28 octobre 2014 précise l'objectif visé : « le plafond de dépenses éligibles, pour les dépenses de travaux prescrits par un plan de prévention des risques technologiques, tient compte de la composition du foyer fiscal du contribuable, ce qui n'est pas pertinent compte tenu du fait que, pour de telles dépenses, il faut raisonner au niveau du logement en lui-même, dès lors que le montant des dépenses représente un coût relativement identique pour chaque logement, indépendamment du nombre de ses occupants. Dès lors, il est proposé d'apprécier le crédit d'impôt sur un plafond de dépenses unique de 20 000€ par logement, pour les dépenses de travaux prescrits par un plan de prévention des risques technologiques, quel que soit le nombre d'occupants ».

¹⁷ Courrier du 21 novembre 2014 adressé par la Coordination nationale aux députés ayant voté l'amendement sur le plafond du crédit d'impôt. En ligne sur le site de l'association toulousaine *PJC nina* : <http://plusjamaiscianiiciniailleurs.over-blog.org/article-courrier-aux-deputes-de-la-coordination-nationale-des-associations-riveraines-des-sites-seveso-125048716.html> (consultation du 23 mars 2015).

¹⁸ Compte rendu de la troisième réunion de la *Coordination nationale des associations riveraines des sites Seveso*, les 23 et 24 septembre 2012 à Toulouse. En ligne sur le site Internet du Collectif des PPRT 13 : <http://collectifdespprt13.e-monsite.com/pages/coordination-nationale-des-sites-seveso/toulouse.html> (consultation du 25 mars 2015).

de la ministre à un député d'Ille-et-Vilaine, des communiqués d'Amaris et de députés sur le crédit d'impôts, d'un communiqué de FNE sur le même sujet. Chaque fois la coordination a répondu pour critiquer cette approche réductrice. Les concertations organisées autour des PPRT (enquêtes publiques, réunions d'informations) donnent l'illusion d'une écoute des riverains et de leurs associations mais leurs exigences sont ignorées¹⁹.

En complément du moratoire, la *Coordination nationale* forme également le projet d'une commission d'enquête parlementaire chargée de remettre sur le métier les 90 propositions du rapport Loos et Le Déaut pour les retravailler à la lumière des problèmes révélés par l'élaboration des PPRT. Outre l'établissement d'un fond spécial dédié au financement des mesures de réduction des risques à la source déjà évoqué, les associations de défense proposent d'examiner dans le cadre de cette commission la suppression du crédit d'impôt et son remplacement par une convention de financement (comme pour l'expropriation et le délaissement) avec l'idée d'inclure les travaux de protection dans le coût global des mesures à comparer au montant estimé des mesures de réduction des risques à la source. En faisant évoluer la règle dans ce sens, tous les PPRT où les industriels ont renoncé à ces décisions de sécurisation de leurs installations au motif que leurs coûts étaient légèrement supérieurs aux expropriations et/ou délaissements auraient de fait trouvé une issue plus favorable aux habitants. Ce qu'explique ce représentant de la *Coordination nationale* :

“ L'idée, c'est que si les trois coûts (expropriation, délaissement et travaux) sont supérieurs aux mesures de réduction des risques à la source, et ben on pourrait mettre en place les mesures de réduction des risques à la source. On voudrait donc qu'un groupe parlementaire se mette en place pour calculer tout ça. Qu'il calcule l'impact financier. Qu'il calcule aussi l'impact moral des personnes. Parce que certaines personnes, quand on va les exproprier, on va tout simplement les faire mourir. Parce qu'elles ont l'habitude de vivre à côté de certaines personnes et si on les coupe, ça ne va plus hein ? La loi Bachelot n'a pas pris l'aspect humain en compte. C'est une loi qui a été faite trop vite. Il aurait fallu prendre le temps de la faire plus juste. Plus juste pour le riverain. Parce que le riverain se sent délaissé, se sent victime. Économiquement acceptable pour une entreprise, ça veut dire quoi ? Ça veut dire qu'on met un coût sur la vie du riverain qui habite à côté. Ça, c'est quand même dur à accepter.

Depuis fin 2012, les membres de la Coordination nationale cherchent par tous les moyens à intéresser les parlementaires à ce projet de moratoire couplé à la création d'une nouvelle commission d'enquête. Des argumentaires détaillés sont envoyés à tous les députés et sénateurs. Les présidents des groupes parlementaires du Sénat et de l'Assemblée nationale sont approchés à plusieurs reprises. Des élus locaux, sollicités par les associations de défense, écrivent des courriers aux responsables ministériels ou posent des questions écrites, comme cette députée PS de Loire-Atlantique qui s'adresse à la ministre de l'écologie pour « connaître ses intentions concernant la mise à plat de la loi Bachelot de 2003 qui n'est pas adaptée et qui place les riverains des sites industriels, souvent aux revenus modestes, dans une incapacité de faire face à leurs obligations »²⁰.

Mais en dépit de ces multiples démarches visant à promouvoir la conception habitante du PPRT au sein de la représentation nationale et des sphères gouvernementales, le projet de moratoire reste peu mobilisateur au-delà d'un petit cercle de soutiens principalement constitué de maires. Deux raisons retiennent en effet la plupart des autres responsables politiques et administratifs de suivre la *Coordination nationale* dans cette voie : la première est que la majorité d'entre eux identifie le financement des travaux comme la principale (sinon l'unique) cause des difficultés rencontrées dans l'élaboration des PPRT ; la seconde est que les avancées sur le crédit d'impôt et l'engagement des industriels et collectivités locales de contribuer pour 50% à ce financement leur laissent penser que le problème est en grande partie résolu. Ainsi dans leur réponse à la question écrite évoquée juste avant, les services du ministère de l'écologie commencent-ils par reconnaître qu'« une importante difficulté a longtemps résidé dans la très faible acceptation du financement des travaux obligatoires qui sont prescrits chez les riverains » pour ensuite faire la liste de toutes les améliorations apportées depuis et conclure que « la ministre de l'écologie [...] souhaite poursuivre le travail engagé et explorer les possibilités de financements complémentaires dans le but de porter le reste à charge des riverains, en particulier les ménages

¹⁹ Extrait d'une note du 12 décembre 2012, toujours disponible sur l'ancien site Internet de la *Coordination nationale*. Voir : <http://cnrss1.e-monsite.com/pages/reunion-de-la-coordination/bilans/bilan-20012.html> (consultation du 25 mars 2015).

²⁰ Question n°4878 de Mme Marie-Odile Bouillé (Loire-Atlantique) au ministère de l'écologie et du développement durable, publiée au Journal Officiel le 18 septembre 2012. En ligne : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-4878QE.htm>.

les plus modestes, à zéro ». Questionné un peu plus tard sur le même sujet lors d'une rencontre au ministère, un conseiller technique de la même ministre confirme cette position de retrait en réaffirmant « la volonté gouvernementale de ne pas donner l'impression de reculer sur la nécessité des PPRT²¹ ».

De la même manière, les responsables politiques rechignent à suivre les habitants contestataires au-delà de la question du financement des travaux. Beaucoup considèrent en effet avoir répondu aux attentes en réduisant la participation riveraine de 85% à 10%, voire zéro quand les collectivités locales comme Donges ou Bassens décident de prendre à leur compte cette dernière part en plus de leur 25%. En retour, les membres de la *Coordination nationale* déplorent ce soutien sélectif des acteurs politiques et leur propension à réduire le mouvement contestataire à cette seule question financière tout en restant sourds à leurs autres revendications, notamment celles qui concernent la réduction des risques à la source. Ainsi ce membre actif de la *Coordination nationale* :

“ En général, dans les lieux où il y a des PPRT, les élus soutiennent les riverains. Mais les maires, ils ne peuvent pas affronter directement l'industriel comme nous. En général, ils sont absolument d'accords pour dire que le riverain ne doit rien payer, qu'il ne doit pas déboursier un euro. Ça tout le monde est d'accord. Mais le danger de l'industriel, il est toujours là. Et là, ce n'est pas partagé. Ce n'est pas partagé parce que ça voudrait dire qu'ils s'affrontent avec l'industriel. Et l'industriel est quand même une ressource. Ils peuvent avancer jusqu'à un certain point, mais pas plus quoi. Il ne faut pas en attendre beaucoup plus.

S'accentuant avec le temps, ce désaccord sur le sens de la contestation est à l'origine de tensions croissantes entre les associations de défense et une partie de leurs soutiens politiques. Dans ses interventions publiques, la *Coordination nationale* dénonce de plus en plus fréquemment « ce discours qui se met en place pour focaliser sur le financement des travaux à réaliser par les riverains et en faire le point de blocage et la seule raison du rejet des PPRT par les riverains » et qui « vise à cacher les critiques sur les risques industriels et la pression des industriels pour réduire les travaux qui leurs sont imposés²² ». Dans le même temps, nombreux sont les habitants contestataires qui prennent leur distance avec leurs appuis politiques locaux, notamment les municipalités jugées « trop frileuses », « peu solidaires » ou « dépourvues de sens politique ». Au final, seuls quelques édiles restent mobilisés aux côtés des associations de défense, notamment la sénatrice-maire de Saint-Pierre-des-Corps et le député-maire de Martigues, tous deux communistes, qui acceptent avec quelques membres de leurs groupes parlementaires de mettre en forme une proposition de résolution parlementaire destinée à faire débattre le Sénat et l'Assemblée nationale des revendications habitantes. Préparée avec quelques membres de la *Coordination nationale* et déposée sur le bureau des deux assemblées courant 2013, cette demande reprend l'idée du moratoire d'un an sur la mise en œuvre des PPRT et la création d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner dans ce délai les possibilités de révision de la loi de 2003²³. Pour l'occasion, un nouvel argumentaire est envoyé à tous les parlementaires, exposant point par point les propositions soutenues par les associations de défense (cf. figure 3.2). Certains députés et sénateurs sont même directement approchés, mais sans grand succès. Ce qu'explique ce représentant du *Collectif des PPRT 13* :

“ Le dépôt de la proposition de résolution, c'est l'idée d'atteindre le niveau où la modification de la loi peut vraiment se décider. Bon pour l'instant, le drame, c'est que l'UMP et l'UDI sont aux abonnés absents et que les députés socialistes qui connaissent un peu ces questions sont sur les positions d'Amaris. Amaris, c'est l'association des maires Seveso : on est donc sur des positions d'élus, que je qualifierais d'emplâtre sur une jambe de bois. C'est-à-dire : « On va vous aider à payer », point barre. Ils ne sont pas sur le fond du problème. Après, il y a les députés et sénateurs Front de Gauche qui portent la démarche. Donc eux, ils soutiennent forcément. Les députés écologistes contactés ont fait des réponses complètement évasives, donc on ne sait pas où ils en sont. Ceux qui sont le plus loin disent : « De toute façon, les industries c'est dangereux, il faut aller vers la décroissance ». Enfin

²¹ D'après le compte rendu de cette rencontre au ministère du 15 octobre 2012 que l'on peut consulter en ligne sur le site de l'association caennaise SOS Calix : <http://soscalix.eklablog.com/articles-pprt-c18009593/23> (consultation du 24 mars 2015).

²² Note de la Coordination nationale datée du 12 décembre 2012. En ligne <http://cnrss1.e-monsite.com/pages/reunion-de-la-coordination/bilans/bilan-20012.html> (consultation du 24 mars 2015).

²³ Le texte de cette proposition de résolution, enregistrée à l'Assemblée nationale les 12 septembre 2013 et au Sénat le 18 octobre 2013, est consultable en ligne. Voir par exemple : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1355.asp> (consultation du 24 mars 2015).

bon, je passe... Ici la vie de la région c'est l'industrie lourde et notamment la pétrochimie, vous dites décroissance, on voit tout de suite moins d'emplois, faut pas rêver.

Si dans le débat, qui a lieu fin 2014 au Sénat, les intervenants de tous les groupes soulignent comme cette sénatrice UDI que « les objectifs [de cette demande] sont louables et peuvent être partagés²⁴ », tous notent en même temps les avancées significatives qui facilitent l'élaboration et la mise en œuvre des PPRT. Considérant la capacité de cette politique à se réformer pour se rendre progressivement plus efficace, ils rejettent alors de façon unanime l'idée du moratoire pour s'aligner sur la position de retrait du gouvernement. Ainsi cette sénatrice PS : « La proposition émise par le groupe communiste, républicain et citoyen [...] peut paraître légitime, mais elle ne prend pas en compte les nombreuses améliorations introduites depuis 2013 et qui vont permettre d'accélérer la mise en œuvre des PPRT ». Prenant la suite et concluant les échanges, le secrétaire d'État au budget enfonce le clou sur le même thème : « Le Gouvernement n'est pas favorable à cette proposition de résolution. Le dispositif issu d'améliorations législatives successives apparaît désormais équilibré et applicable, même s'il a rencontré — c'est bien compréhensible — des difficultés de mise en œuvre les premières années. Le remettre en cause aboutirait à retarder la mise en sécurité des riverains et pourrait fragiliser l'activité économique du pays. En conséquence, le Gouvernement estime que les forces de l'ensemble des acteurs doivent désormais être employées à la mise en œuvre effective des plans, dans une démarche d'accompagnement des riverains et des collectivités ».

Massivement rejetée au terme de ces échanges (309 votes contre et 18 pour), cette proposition de résolution marque cependant une étape importante de la mobilisation, à savoir la reconnaissance de ses propositions par la représentation nationale. Convaincus depuis longtemps du bien fondé de leur combat, les habitants contestataires ont désormais l'assurance que leur vision du bien commun peut être portée politiquement et débattue dans les plus hautes sphères de l'État. Certes, l'objectif de révision de la loi reste pour le moment hors d'atteinte parce qu'il est loin de faire l'unanimité au plan politique. Certes, les associations n'ont pas encore réussi à créer les conditions d'un compromis entre leur conception de la prévention et celle portée par l'État. Mais le mouvement contestataire peut malgré tout se satisfaire d'avoir déjà contribué à réorienter certains principes de cette politique publique, dans sa définition comme dans sa mise en œuvre, d'avoir révélé aux pouvoirs publics des dimensions de l'intérêt général négligées par la démarche PPRT, d'avoir soulevé la question de son efficacité à long terme et enfin, d'avoir enrichi les débats sur la manière de mieux articuler la prise en compte des enjeux de préservation des sites industriels avec les attentes citoyennes en termes de sécurité d'une part, de participation d'autre part.

L'exposé des motifs de la proposition de résolution pointe les contradictions qui, du point de vue des demandeurs, ont entraîné l'échec de la mise en œuvre des PPRT et les voies d'une modification substantielle de la loi.

Du point de vue de la sécurité et de la sûreté des citoyens. « L'État devrait être le garant des droits fondamentaux des riverains (propriété privée, sécurité), mais le PPRT inverse cette tradition législative au bénéfice exclusif des industriels. En particulier, faire supporter les conséquences du risque par les victimes potentielles peut relever d'une atteinte à la liberté d'autrui. [...] L'obligation de travaux de renforcement du bâti faite aux riverains exonère l'industriel de ses obligations de sûreté de son installation et inverse complètement les responsabilités. Bien plus, en commandant et finançant ces travaux, le riverain victime de mise en danger reconnaît sa propre responsabilité et ne pourrait éventuellement plus bénéficier d'indemnité compensatoire en cas d'accident ».

Du point de vue de la diminution du danger à la source. À partir de considérations sur la matrice gravité-probabilité qui permet de hiérarchiser les phénomènes dangereux identifiés dans les études de dangers, l'exposé des motifs fait la démonstration que la prévention des risques industriels, notamment dans le cadre du PPRT, consiste surtout à ajouter des dispositifs techniques qui réduisent la probabilité de survenue des accidents. En conséquence, « on a diminué la probabilité d'accident, mais celui-ci peut survenir. Son effet sera le même qu'avant la prescription puisque la dangerosité du site n'a pas diminué. Pour diminuer cette dangerosité,

²⁴ Le compte rendu intégral des débats de cette séance du 11 décembre 2014 est disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/seances/s201412/s20141211/s20141211011.html> (consultation du 24 mars 2015).

il faudrait agir verticalement sur la grille, c'est-à-dire abaisser les effets de l'accident (exemple : diminution du stockage dans les sphères). »

Du point de vue des mesures financières. Le texte pointe la disparité des modes de financement, l'effet limitatif du plafond à 20 000€ et du seuil des mesures foncières qui « n'imposent pas aux industriels la recherche de toutes les solutions de réduction des dangers ». L'inégalité face au financement qui joue en défaveur du riverain et des finances publiques est également évoquée : « Il apparaît donc une injustice manifeste car la charge de mesures de protection n'appartient que faiblement à l'industriel à l'origine des dangers. Les collectivités territoriales sont amenées non seulement à participer au financement de mesures foncières mais également au financement des travaux prescrits alors que les ressources des communes ont diminué considérablement ces dernières suite à la réforme de la taxe professionnelle ». Sur ce registre, l'exposé des motifs soutient enfin la création du fonds national : « L'objectif de la loi étant la protection des populations, de toutes les populations quel que soit leur degré d'exposition aux dangers, il apparaît indispensable de prévoir un mécanisme unique de financement de l'ensemble des mesures (foncières et de protection) qui garantissent leur réalisation effective et leur efficacité. Seule la création d'un fonds national de prévention financé par les industriels et l'État prenant en charge l'ensemble de ces mesures permettrait d'assurer la justice et l'équité dans ce domaine ».

Du point de vue de la notion d'économiquement acceptable. « L'économiquement acceptable est une notion qui est incompatible avec la réduction des dangers à la source puisque les industriels, protégés par cette notion, ont la liberté de refuser les modifications lourdes permettant cette réduction du danger ». Le texte propose alors de créer les conditions d'un débat public ouvert à toutes les parties pour définir cette limite : « Il ne s'agit nullement de mettre en difficulté les industriels des grands groupes qui sont souvent à la source des dangers. Il ne s'agit pas non plus de céder face au chantage à l'emploi qui peut parfois être exercé. La sécurité des salariés, des riverains, de la production elle-même ne doit pas être limitée au bon vouloir des industriels mais doit faire l'objet de concertations sérieuses et transparentes avec les acteurs publics, associatifs et syndicaux ».

FIG. 3.2 – Extraits de l'exposé des motifs de la proposition de résolution débattue au Sénat en décembre 2014

Conclusions

En dépit d'une littérature de plus en plus abondante sur le sujet, les praticiens continuent dans leur grande majorité de considérer le conflit comme l'expression d'une pathologie sociale préjudiciable à l'action publique. Dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement par exemple, les acteurs se situant du côté de la décision ont encore beaucoup de mal à voir les mobilisations citoyennes ou les oppositions riveraines sous un jour positif et à s'en saisir pour enrichir les projets qu'ils portent ou tout simplement, favoriser leur acceptation locale. Comme beaucoup d'autres avant elle, l'histoire retracée ici révèle pourtant le caractère potentiellement constructif des mobilisations habitantes en termes d'action publique. À l'image de ces conflits liés à des projets d'infrastructures ou des installations polluantes qui contribuent à l'émergence d'espaces publics intermédiaires [Mélé 2013], la contestation suscitée par l'élaboration des PPRT traduit surtout la volonté farouche de certains habitants de contribuer aux décisions qui les concernent et d'être reconnus dans leur droit à parler. Pour tous les habitants contestataires croisés au cours de cette enquête, la lutte contre les PPRT n'est pas la manifestation d'une opposition viscérale à la prévention des risques industriels. Elle n'est pas non plus l'expression de revendications égoïstes ou d'attentes irrationnelles, encore moins d'un rejet de l'industrie (ce dont ils sont pourtant régulièrement accusés). Elle est tout simplement le seul moyen de satisfaire à la fois leurs attentes en termes de participation et leur désir de contribuer, au même titre que les autres parties prenantes, à la définition de l'intérêt général.

Comme souvent dans les conflits d'environnement et d'aménagement [Jobert 1998], la mobilisation habitante dépasse très vite le stade de la défense des intérêts strictement personnels pour investir le champ politique et mettre en question les choix d'organisation de la vie collective qui s'imposent aux territoires industriels. Même s'ils restent jusqu'au bout intéressés par les effets concrets du PPRT sur leur bien et leur cadre de vie, tous aspirent en même temps à un monde plus juste dans lequel les industriels ne mettraient pas en péril la vie de leurs voisins en ayant le choix de ne pas totalement sécuriser leurs installations alors que, dans le même temps, ils font des profits importants, voire considérables pour certains. Mais à partir du moment où ces ambitions démocratiques ne trouvent pas à s'exprimer dans les dispositifs de participation pourtant prévus à cet effet (les CLIC et POA, mais aussi l'enquête publique qui clôt la procédure PPRT et qui est unanimement vécue comme une mascarade par les associations de défense), la contestation reste la seule issue possible pour s'imposer dans les discussions auxquelles les habitants ne sont pas conviés, forcer les portes des lieux où se prennent les décisions, contraindre les acteurs en position dominante à reconnaître et entendre leurs revendications, dans l'espoir de peser un tant soit peu sur les choix qui les concernent individuellement et collectivement.

Bien loin du dysfonctionnement de l'action publique, le conflit lié aux PPRT constitue au contraire une modalité de sa mise en œuvre, un moyen pour les individus mobilisés de s'instituer comme interlocuteurs, de conquérir l'espace politique public [Mélé 2004], de réaffirmer leur qualité de citoyen et l'égalité qu'elle proclame [Fourniau et Tafere 2007]. Ainsi considéré, le conflit élargit considérablement le registre de la participation, qui ne se rapporte donc plus seulement aux institutions de la démocratie participative, mais comme le suggère [Goirand 2013], à un ensemble d'actions, dont les modalités peuvent aller de la contestation à la négociation voire à la coopération avec les autorités, éventuellement dans des assemblées, mais également dans d'autres arènes. Cet élargissement du champ de la participation invite en retour à considérer ce qu'elle peut avoir d'exigeant pour des habitants qui, avec très peu de moyens (financiers, matériels, humains), dépensent une énergie considérable pour couvrir en même temps tous ces registres d'action. Mais sans doute est-ce là le prix à payer aujourd'hui pour participer au débat démocratique dans le domaine de la prévention des risques industriels ?

Bibliographie

- Barbier, R. et Larrue, C. (2011). Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape. *Participations*, (1):67–104. DOI : [10.3917/parti.001.0067](https://doi.org/10.3917/parti.001.0067).
- Bayet, C. (2003). Riverains inondables et défenseurs de l'environnement. Mobilisations et contestations associatives dans le domaine de la prévention des inondations. Rapport technique, CEVIPOF/IEP de Paris.
- Blatrix, C. (2002). Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective. *Politix*, 15(57):79–102. DOI : [10.3406/polix.2002.1208](https://doi.org/10.3406/polix.2002.1208).
- Blondiaux, L. et Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57):17–35. DOI : [10.3406/polix.2002.1205](https://doi.org/10.3406/polix.2002.1205).
- Bonnaud, L. et Martinais, E. (2008). *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*. La Documentation française. ISBN : 978-2-11-007306-8, 159 pages.
- Bécot, R. et Pessis, C. (2014). Improbables mais fécondes : les rencontres entre scientifiques critiques et syndicalistes dans les « années 1968 ». *Mouvements*, (80):51–66. DOI : [10.3917/mouv.080.0051](https://doi.org/10.3917/mouv.080.0051).
- Castel, S., Cézanne-Bert, P., et Leborgne, M. (2010). Le partage social du risque comme impératif de gestion ? Le cas de l'industrie à risque aux portes de Marseille. Cahiers de la Sécurité Industrielle 2010-03, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France. Disponible à <http://www.foncsi.org/>.
- Chambon, M., Frère, S., et Zwarterook, I. (2012). Agir par l'incertitude : les élus face aux PPRT. L'exemple du territoire dunkerquois. Dans *Congrès international Penser l'incertain, XIXe Congrès de l'AISLF*, Rabat.
- Coanus, T., Duchêne, F., et Martinais, E. (1999). Les relations des gestionnaires du risque urbain avec les populations riveraines. Critique d'une certaine idée de la « communication ». *Annales des Mines*, (13):5–17. Série trimestrielle : Responsabilité et Environnement.
- Dussouillez, M. (2013). PPRT, quel bilan de la concertation aujourd'hui ? Rapport technique, Université Lyon III.
- Dziedzicki, J. (2004). Chapitre *Au-delà du Nimby : le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications*, dans *Conflits et territoires* (Melé, P., Larrue, C., et Rosemberg, M., Éd.), pages 35–64. Presses universitaires François-Rabelais, Tours. Disponible à <http://books.openedition.org/pufr/1829>.
- Ferrieux, C., Le Naour, G., et Martinais, E. (2010). Les CLIC en Rhône-Alpes. Bilan et perspectives. Rapport technique, ENTPE-RIVES et Triangle. Disponible à <http://www.clic-rhonealpes.com/medias/documents.didactiques/>.
- Fourniau, J. et Tafere, I. (2007). Délibération de simples citoyens et débat public : l'expérience de l'atelier citoyen dans le débat VRAL. Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pages 252–264. La Découverte, Paris.
- Frère, S., Chambon, M., Calvo-Mendieta, I., Flanquart, H., Gibout, C., Hellequin, A., Le Blanc, A., Napoléon, C., et Rufin-Soler, C. (2012). De la formation à l'incertitude à la gouvernance par l'incertitude : les acteurs locaux face au Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque. Rapport final Programme Concertation, Décision, Environnement, MEDDTL. Sous la coordination de Séverine Frère. Disponible à <http://concertation-environnement.fr/documents/RF/RF.Frere.Gibout.pdf>.
- Goepfert, E., Martinais, E., et Naour, G. L. (2012). L'information sur les risques industriels : quelles attentes, quels besoins ? Rapport technique, ENTPE-RIVES et Triangle.
- Goirand, C. (2013). Participation institutionnalisée et action collective contestataire. *Revue internationale de politique comparée*, 20(4):7–28. DOI : [10.3917/ripc.204.0007](https://doi.org/10.3917/ripc.204.0007).
- Grembo, N., Le Blanc, A., Gibout, C., et Zwarterook, I. (2013). Les PPRT dans le Dunkerquois : des artifices d'une concertation obligée à la construction de compromis. Cahiers de la sécurité industrielle 2013-08, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France. Disponible à <http://www.foncsi.org/>.
- Jobert, A. (1998). L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix*, (42):67–92. DOI : [10.3406/polix.1998.1725](https://doi.org/10.3406/polix.1998.1725).
- Lascoumes, P. (1994). *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*. La Découverte, Paris. ISBN : 978-2707123275, 317 pages.
- Lascoumes, P. (1998). La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation. *Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, (10):51–62. Disponible à <http://www.anales.org/re/1998/re04-98/51-62%20Lascoumes.pdf>.

- Le Blanc, A., Frère, S., Hellequin, A., Flanquart, H., Gonthier, F., et Calvo-Mendieta, I. (2009). Le jeu de la concertation autour des sites Seveso : une analyse des dispositifs de gouvernance locale dans l'agglomération dunkerquoise. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 6. Mis en ligne le 04 décembre 2009. Disponible à <http://vertigo.revues.org/9140>.
- Le Bourhis, J. (2012). Chapitre *Le gouvernement territorial de l'environnement*, dans *Manuel de sociologie de l'environnement* (Lewis, N., Barbier, R., Boudes, P., Bozonnet, J., Bozonnet, J. C., Dobré, M., et Rudolf, F., Éd.), pages 215–223. Presses universitaires de Laval. ISBN : 978-2763795546.
- Le Naour, G. (2012). « Nous sommes des empêcheurs de polluer en rond ». Des communes rhodaniennes ouvrières en lutte pour la protection de leur environnement, 1971-1982. Dans *Actes du colloque « Gouverner les territoires par réseaux », 27 et 28 juin 2012, Lyon, IEP et ENS*.
- Le Roux, T. (2011). *Le laboratoire des pollutions industrielles. Paris 1770-1830*. Albin Michel, Paris, France. 544 pages.
- Lolive, J. (1997). La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée. *Politix*, 10(39):109–130. DOI : [10.3406/polix.1997.1687](https://doi.org/10.3406/polix.1997.1687).
- Loos, F. (2002). Commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur. Rapport Parlementaire numéro 3559, Assemblée Nationale Française. Disponible à <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-enq/r3559/r3559-01.asp>.
- Martinais, E. (2011). Les fonctions sociales et politiques de l'étude de dangers dans le domaine des risques industriels. *Géocarrefour*, 85(4):293–301. Disponible à <http://geocarrefour.revues.org/8141>.
- Martinais, E. (2012). L'épreuve de la décision. Le PPRT ou l'art de concilier les enjeux de sécurité et de développement. Cahiers de la Sécurité Industrielle 2012-08, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France. Disponible à <http://www.foncsi.org/>.
- Martinais, E. (2014). Les collectivités locales à l'épreuve du PPRT : une redéfinition du rôle pour des décisions plus concertées. Cahiers de la sécurité industrielle 2014-09, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France. Disponible à <http://www.foncsi.org/>.
- Mattina, C. (2008). Gouverner la « démocratie locale » urbaine. Comités de quartier et conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice. *Sociologie du travail*, 50(2):184–199.
- Melé, P. (2004). Chapitre *Introduction : Conflits, territoires et action publique*, dans *Conflits et territoires* (Melé, P., Larrue, C., et Rosemberg, M., Éd.), pages 13–32. Presses universitaires François-Rabelais, Tours.
- Mélé, P., Éd. (2013). *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Presses universitaires de Rennes, Rennes. ISBN : 978-2753522787, 436 pages.
- Neveu, C. (2011). Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? *Participations*, (1):188–211. DOI : [10.3917/parti.001.0186](https://doi.org/10.3917/parti.001.0186).
- Nonjon, M. (2009). Chapitre *Ouvrir la concertation sur les risques industriels : quelle place pour les riverains ? Une étude de cas, le comité local d'information et de concertation de Feyzin (69)*, dans *Risques industriels : quelle ouverture publique ?* (Suraud, M., Blin, M., et de Terssac, G., Éd.). Octares.
- Osadtch, C. (2014). Mobilisations et conflits liés à la maîtrise de l'urbanisation autour des industries à risque : le cas du PPRT de la raffinerie de Provence de Martigues (13). *Territoire en mouvement*, (23-24):129–142. Disponible à <http://tem.revues.org/2618>.
- Reynier, O. (2014). Analyse de la création récente de la coordination nationale des associations riveraines des sites Seveso. Rapport technique, ENTPE.
- Rui, S. (2004). *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Armand Colin, Paris. ISBN : 978-2200264895, 264 pages.
- Suraud, M. (2013). La thématization des risques industriels majeurs en France : la concurrence « participative » comme enjeu. *VertigO*, 13(3). DOI : [10.4000/vertigo.14390](https://doi.org/10.4000/vertigo.14390).
- Theys, J. (2002). La gouvernance, entre innovation et impuissance. *Développement durable et territoires*. Disponible à <http://developpementdurable.revues.org/1523>, DOI : [10.4000/developpementdurable.1523](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.1523).
- Trom, D. (1999). De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative. *Revue française de science politique*, 49(1):31–50. DOI : [10.3406/rfsp.1999.395353](https://doi.org/10.3406/rfsp.1999.395353).

Reproduction de ce document

Ce document est diffusé selon les termes de la licence [BY-NC-ND du Creative Commons](#). Vous êtes libres de reproduire, distribuer et communiquer cette création au public selon les conditions suivantes :

- ▷ **Paternité.** Vous devez citer le nom de l'auteur original de la manière indiquée par l'auteur de l'œuvre ou le titulaire des droits qui vous confère cette autorisation (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous soutiennent ou approuvent votre utilisation de l'œuvre).
- ▷ **Pas d'utilisation commerciale.** Vous n'avez pas le droit d'utiliser cette création à des fins commerciales.
- ▷ **Pas de modification.** Vous n'avez pas le droit de modifier, de transformer ou d'adapter cette création.



Vous pouvez télécharger ce document, ainsi que d'autres dans la collection des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, aux formats PDF, EPUB (pour liseuses électroniques et tablettes numériques) et MOBI (pour liseuses Kindle), depuis le site web de la Foncsi. Des exemplaires papier peuvent être commandés auprès d'un service d'impression à la demande.



Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle

Fondation de recherche reconnue d'utilité publique

<http://www.foncsi.org/>

6 allée Émile Monso — BP 34038
31029 Toulouse cedex 4
France

Téléphone: +33 534 32 32 00
Twitter: @LaFonCSI
Courriel: contact@FonCSI.org



ISSN 2100-3874



6 allée Émile Monso
ZAC du Palays - BP 34038
31029 Toulouse cedex 4 - France

www.foncsi.org