

Publié dans : *Regards sur l'actualité*, La documentation Française, n° 328, 2007, p. 25-37.

L'administration des risques industriels : entre renouvellement et stabilité

EMMANUEL MARTINAIS,

Chargé de recherches au laboratoire RIVES de l'ENTPE, UMR CNRS 5600

En France, la gestion des risques industriels vise quatre objectifs complémentaires : la production de sécurité par un encadrement administratif du fonctionnement des activités industrielles dangereuses, l'information préventive du public, l'organisation des secours pour faire face aux conséquences des accidents et enfin, la maîtrise de l'urbanisation. Si la première de ces préoccupations correspond à des formes d'intervention et de régulation très anciennes, dont le principe est globalement resté inchangé depuis près de deux siècles, les trois autres sont apparues beaucoup plus récemment, à la faveur des grands mouvements sociaux qui, depuis les années 1970, participent du renouvellement de l'action publique en général, des politiques environnementales en particulier.

Bien que peu présente dans l'espace public et finalement assez peu concernée par les débats très actuels sur les risques émergents et les formes d'intervention spécifiques qu'ils suscitent, cette politique est néanmoins marquée par le changement. En l'espace d'une vingtaine d'année, elle a en effet connu deux réformes d'importance, significatives d'une territorialisation progressive de la question du risque industriel et de sa prise en charge, ainsi que d'une ouverture de plus en plus grande aux collectivités locales, au monde associatif, aux riverains et aux salariés des entreprises. Mais si ces changements sont bien le reflet d'une évolution assez généralisée de la régulation publique en matière de sécurité, ils n'ont finalement que peu d'incidence sur le rôle que se donne l'État dans la conduite et la mise en œuvre de la politique de prévention des risques industriels.

La réduction des risques à la source, clé de voûte de la prévention des risques industriels

Depuis près de deux siècles, la politique de gestion des risques industriels a été principalement mise en forme et régie par le droit des installations classées. Trois textes scandent cette histoire : un décret de 1810 et deux lois, une première de 1917 et une seconde de 1976¹. Ce dernier texte, qui entend répondre aux

¹ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Pour une histoire de cette législation et de ses usages : Geneviève Massard-Guilbaud, *Une histoire sociale de*

carences en matière de sécurité industrielle révélées par la catastrophe de Feyzin (1966) dans un contexte social marqué par l'émergence des préoccupations environnementales, contribue à une mise en forme beaucoup plus instrumentale de cette politique et au développement, au sein de l'appareil d'Etat, d'une véritable administration chargée du contrôle des installations classées. Aujourd'hui, cette administration s'appuie sur un corpus réglementaire particulièrement dense, élaboré et régulièrement mis à jour par la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'écologie et du développement durable (nouvelle dénomination du ministère de l'environnement depuis 2002). L'application des instructions ministérielles relève quant à elle des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), principaux relais sur le terrain des orientations politiques définies au niveau central.

La réforme du droit des installations classées induite par la loi de 1976 est à l'origine de quelques évolutions décisives dans le domaine de la prévention des risques industriels. C'est d'abord la prise en charge de l'inspection des installations classées par le corps des Mines qui, en l'espace d'une décennie, a considérablement modifié les conditions de surveillance et d'administration de ces risques². Ce changement s'est notamment traduit par un renforcement notable des actions préventives visant une implication plus forte des industriels, afin que la protection de l'environnement devienne une condition première de l'exploitation des entreprises. C'est dans le même temps et sous l'impulsion de ces mêmes ingénieurs des Mines, l'avènement d'une gestion beaucoup plus technocratique des risques industriels, fortement centralisée, reposant sur quatre types de pouvoir : le pouvoir de fixer les normes de sécurité auxquelles les industriels doivent se soumettre pour avoir le droit d'exercer leurs activités, celui d'en surveiller l'application, celui de sanctionner les éventuelles violations, et enfin, celui d'expert technique, qui permet à ces agents de l'Etat de " dire le risque " en toutes circonstances³. S'agissant des évolutions consécutives à la loi de 1976, il faut également signaler l'établissement d'un mode d'intervention reposant moins sur l'injonction autoritaire à se soumettre à la règle de droit que sur le développement d'un contrôle administratif par la négociation. C'est-à-dire que dans l'activité d'encadrement des activités à risque, le cadre juridique ne s'impose pas sur le mode de la contrainte. Il agit plutôt comme un ensemble de règles générales de fonctionnement et de ressources à partir desquelles il devient possible de négocier les conditions de mise en œuvre de la réglementation en référence à des situations locales toujours particulières.

Cette forme négociée de la règle de droit, de ses objectifs et de ses modalités pratiques d'application apparaît très nettement dans les procédures de

la pollution industrielle dans les villes françaises (1789-1914), Mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches, Université Lumière Lyon 2, 2003.

² Sur le métier d'inspecteur des installations classées et ses évolutions récentes, voir Laure Bonnaud, " Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970 ", *Politix*, vol. 24, n° 69, 2004, p. 131-161.

³ Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La découverte, 1994 (Voir notamment la partie II : Administrer les pollutions. La gestion publique des risques industriels et des atteintes à l'environnement, p. 93-190).

déclaration et d'autorisation qui, depuis la loi de 1976, constituent le socle de la prévention des risques industriels. C'est par le biais de ces procédures que les risques sont identifiés et qualifiés et que les atteintes potentielles à la santé des populations riveraines sont mesurées. C'est également par l'entremise de ces interventions administratives que sont définies les obligations et les mesures de réduction des risques à la source, destinées à rendre le fonctionnement des entreprises " compatible " avec leur environnement.

Bien que placée sous la responsabilité exclusive du préfet, la décision d'autoriser une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) et les prescriptions administratives de sécurité qui l'accompagnent n'en sont pas moins le produit d'un travail collectif qui, outre la DRIRE en charge de l'instruction du dossier, implique une diversité d'acteurs porteurs d'intérêts souvent divergents : l'industriel à l'origine de la demande, les bureaux d'étude spécialisés intervenant dans l'évaluation des risques (étude de dangers) et l'analyse critique qui en est faite dans certains cas (tierce expertise), mais également les municipalités concernées (consultées pour avis), ou bien encore les associations, les riverains, les salariés et le public en général, qui sont invités à se prononcer sur le contenu du dossier au cours de l'enquête publique⁴. Mais si l'ensemble de ces acteurs a effectivement accès à la procédure pour faire valoir un point de vue, il convient toutefois de noter que tous ne sont pas munis de ressources égales pour faire prévaloir leurs intérêts et influencer sur la décision. Cela tient en particulier à l'aspect très formel de la procédure, à ce qui est discuté, c'est-à-dire le dossier préparé par l'industriel, et à la technicité de cette discussion. La compréhension de sujets comme la dangerosité des procédés industriels ou la capacité des dispositifs de sécurité à contenir le risque dans des proportions acceptables requiert en effet des compétences et des connaissances que les industriels et les experts qu'ils emploient pour la réalisation des études de dangers sont en règle générale les seuls à détenir. Le fait de considérer la production de normes de sécurité comme une production collective ne doit donc pas masquer la profonde asymétrie que la procédure d'autorisation introduit, entre les acteurs considérés comme détenteurs d'un point de vue autorisés et tous les autres. En pratique, la capacité d'influer sur la décision préfectorale se partage entre l'industriel, qui assure l'essentiel du travail de formalisation de la situation à risques, et la DRIRE qui est la seule habilitée à se prononcer sur le bien-fondé de ce travail⁵. C'est pourquoi la procédure d'autorisation s'apparente le plus souvent à un espace de dialogue et d'échange entre l'exploitant pétitionnaire et le service d'inspection, un espace confiné dans lequel se " bricole " et se négocie la plupart des décisions relatives à la mise en sécurité des installations à risques.

Cette règle de l'arrangement négocié n'empêche cependant pas les ingénieurs de la DRIRE d'arbitrer en dernière instance entre les exigences du développement industriel et les impératifs de protection des populations

⁴ Laure Bonnaud, *Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, Thèse pour le doctorat de sociologie, ENS Cachan, 2002 (sur ce point, voir en particulier le chapitre 8, II : Autoriser les installations classées, p. 345-366). Voir également David Deharbe, " Autoriser le risque – Des fonctions de la police des installations classées ", *Droit de l'environnement*, n° 141, 2006, p. 251-259.

⁵ Jean-Noël Jouzel, " La politique du pire. Un cas de controverse autour d'une usine à risques ", in Jouzel J.-N., Landel D., Lascoumes P., *Décider en incertitude*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 27-132.

riveraines. En tant que rédacteurs des arrêtés préfectoraux d'autorisation, c'est à eux qu'il revient de formaliser l'ajustement des intérêts en présence et de définir la liste des prescriptions qui s'imposeront *in fine* aux industriels, à partir des éléments d'appréciation dont ils disposent, qu'ils soient juridiques (ce que la réglementation permet ou ne permet pas de faire), techniques (ce qui est faisable compte tenu de l'état des connaissances et des possibilités technologiques), économiques (ce qui est supportable pour l'industriel compte tenu de sa situation économique et financière) et politiques (ce qui est socialement acceptable, du point de vue de la sécurité publique notamment). Dans ce cadre, l'intervention des représentants de l'Etat se caractérise par leur aptitude à définir, en référence à un contexte social donné, c'est-à-dire en tenant compte des multiples enjeux dont les acteurs locaux se font les porte-parole, le contenu de la règle et les conditions de son application.

Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

Selon les statistiques 2004 du ministère de l'écologie et du développement durable, la France compte un peu plus de 500 000 établissements relevant de la législation des installations classées. Une nomenclature, périodiquement actualisée et fixée par décret ministériel, classe ces installations selon la nature, la quantité et la dangerosité des produits qu'elles utilisent et/ou fabriquent. Trois régimes juridiques sont ainsi créés, qui visent à réglementer le fonctionnement de ces installations en regard des inconvénients qu'elles présentent pour leur environnement : la simple déclaration en préfecture pour les moins dangereuses (environ 450 000 établissements), l'autorisation préfectorale pour celles qui présentent des dangers moyens (un peu moins de 61 000 établissements) et enfin, l'autorisation avec servitude d'utilité publique (interdiction de construire dans le voisinage de l'installation par exemple) pour les plus dangereuses. Ces dernières sont également soumises à la directive européenne Seveso, adoptée le 24 juin 1982 pour renforcer la prévention des accidents majeurs et harmoniser les pratiques en la matière dans les États membres. Cette réglementation qui s'impose de fait aux droits nationaux prévoit en particulier la mise en place d'un dispositif de maîtrise des risques (l'étude de dangers pour le cas français), présentés par les industries comme la chimie, les raffineries, les stockages de produits toxiques ou de gaz liquéfiés susceptibles d'être à l'origine d'incendies, d'explosions ou de relâchements de gaz toxiques. Cette première directive européenne a depuis été remplacée par une seconde, dite Seveso II, du 9 décembre 1996, qui en élargit le champ tout en renforçant ses principales dispositions. Elle impose notamment à l'exploitant la mise en œuvre d'un système de gestion et d'une organisation (ou système de gestion de la sécurité) proportionnés aux risques qu'il génère par ses installations. Les établissements visés par la directive Seveso II et soumis au régime de l'autorisation avec servitude (environ 600 pour la France) constituent aujourd'hui l'une des priorités de l'inspection des installations classées. Ils comptent donc parmi les plus suivis et les plus contrôlés. A ce titre, ils font l'objet de mesures particulières qui ne s'imposent pas nécessairement aux autres : révision des études de dangers tous les cinq ans, recours systématique à une tierce expertise de ces études, plan particulier d'intervention (PPI) pour l'organisation des secours, campagne obligatoire d'information du public, etc.

Des dispositifs complémentaires qui renforcent l'emprise de l'Etat

sur la prévention des risques industriels

Si depuis la loi de 1976, la prévention des risques industriels vise prioritairement la réduction des risques à la source et la mise en sécurité des sites industriels afin d'empêcher la réalisation des événements accidentels, elle s'appuie également sur un ensemble de dispositifs complémentaires conçus pour anticiper et prévenir les effets de ces accidents et leurs conséquences sur l'environnement immédiat des établissements à risques. La loi du 22 juillet 1987⁶ a en effet doté les acteurs locaux de moyens d'action spécifiques concernant l'information préventive (diffusion d'informations sur les risques et les consignes de sécurité en cas d'accident), l'organisation des secours (préparation de plans pour la gestion de crise) et la maîtrise de l'urbanisation (restriction des droits à construire dans le voisinage des usines à risques).

Cette réforme s'inscrit dans le prolongement de la politique des risques majeurs, engagée au début des années 1980 à la faveur de l'alternance politique⁷. Elle étend en particulier aux risques industriels, sous une forme certes spécifique, le souci d'affichage des risques qui prévalait déjà depuis quelques années dans le domaine des risques naturels, dans le cadre de l'élaboration des plans d'exposition aux risques notamment. La loi de 1987 assure également la transposition dans le droit français de la directive Seveso de 1982, concernant par exemple le droit à l'information des citoyens sur les risques auxquels ils sont soumis et les mesures de sauvegarde qui les concernent⁸. Plus largement, elle apporte des réponses concrètes et pragmatiques à une situation critique à bien des égards et caractérisée par trois constats : 1) l'existence de nombreuses situations locales où ville et industries à risque se développent dans une étroite proximité ; 2) la reconnaissance, suite à plusieurs accidents marquants, du caractère potentiellement catastrophique de cette proximité ; 3) l'inefficacité du droit de l'urbanisme à traiter un problème qui n'a fait que s'amplifier avec le temps⁹. De ce point de vue, l'information, l'organisation des secours et la maîtrise de l'urbanisation sont essentiellement pensés comme des moyens efficaces de pérenniser le développement des activités industrielles localisées en milieu urbain, de créer les conditions de leur maintien à la périphérie des villes, dans un contexte social et politique marqué par les conséquences de la crise économique, la mise en œuvre des lois de décentralisation et l'attribution de pouvoirs décisifs aux communes dans le domaine de l'urbanisme.

⁶ Relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

⁷ Sur cette politique, son appropriation par le ministère de l'environnement et ses conséquences sur l'administration des risques industriels : Geneviève Decrop et Claude Gilbert, " L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs ", *Politiques et management public*, vol. 11, n° 2, 1993, p. 143-157.

⁸ Cette disposition se traduit par l'organisation obligatoire de campagnes d'information tous les cinq ans, financées par les industriels.

⁹ Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais, " Des usines à la campagne aux villes industrielles. La cohabitation ville/industrie saisie à travers l'histoire du droit des établissements classés ", *Développement Durable et Territoires*, Dossier 4: La ville et l'enjeu du développement durable (en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/document749.html>).

La maîtrise de l'urbanisation

Instaurée par la loi de 1987, la maîtrise de l'urbanisation offre aux acteurs locaux des possibilités d'action sur le développement urbain dans le voisinage des installations classées soumises au régime de l'autorisation avec servitude. Elle fait notamment obligation aux collectivités locales d'intégrer dans leurs documents d'urbanisme ainsi que dans leurs projets d'aménagement et de développement l'existence des risques présentés par ces installations, sous forme de modalités d'intervention sur le foncier et de restrictions du droit à construire (distances d'isolement dans lesquelles l'urbanisation est interdite ou fortement contrainte). En pratique, la définition des zones de maîtrise de l'urbanisation résulte d'une procédure en trois étapes, selon un cadre réglementaire fixé le ministère de l'environnement (circulaire de 1986, renouvelée en 1992 puis 2003). La première étape consiste en l'élaboration d'un porter à connaissance (PAC) par les services de l'Etat. Ce document précise la nature des risques à prendre en compte, l'étendue des zones dangereuses correspondantes, les interdictions et restrictions d'aménagement qui nécessitent d'être transcrites dans les documents d'urbanisme, à partir de données fournies par les services déconcentrés : la DRIRE pour les éléments relatifs aux dangers et la direction départementale de l'Equipement (DDE) pour les éléments relatifs aux enjeux fonciers. La deuxième étape, dévolue à la concertation avec les acteurs concernés (municipalités et industriels), doit alors permettre de concilier les impératifs de sécurité avec les impératifs de développement urbain et de développement industriel. Cette concertation peut déboucher, en cas de besoin, sur une réduction significative des périmètres figurant dans le PAC. En dernier lieu, il s'agit de transposer ces mesures dans le plan d'occupation des sols des communes concernées avec la possibilité pour l'Etat de mettre en œuvre une procédure de projet d'intérêt général (PIG), en cas de réticence ou de refus des élus locaux de se soumettre aux obligations définies par la loi.

La redéfinition du contenu de la politique publique et de ses objectifs s'accompagne d'un certain nombre d'évolutions concernant les modalités concrètes d'administration des risques industriels. C'est tout d'abord l'émergence de nouveaux interlocuteurs pour les ingénieurs de la DRIRE jusqu'ici en négociation plutôt discrète avec les industriels : les collectivités locales (au titre de leurs compétences en urbanisme), la sécurité civile (pour l'organisation et la planification des secours en cas d'accident), les ingénieurs de l'Equipement (au titre de leur connaissance des enjeux locaux). C'est également l'établissement de nouveaux rapports entre tous ces acteurs qui sont explicitement associés à l'élaboration des dispositifs d'information ou de maîtrise de l'urbanisation, dans le cadre d'une concertation désormais instituée. En particulier, l'affichage des risques et leur publicisation, par le biais des porters à connaissance et des campagnes d'information, a conduit les industriels à s'ouvrir davantage à leurs partenaires locaux et à accepter une négociation plus large sur les aspects relatifs à la sécurité de leurs installations. Enfin, c'est la promotion d'une conception moins centralisée de la gestion des risques industriels. Sous l'effet d'une logique d'action plus partenariale, la prévention reconnaît le territoire comme le lieu de formalisation des enjeux et de réflexion sur les solutions à apporter au problème posé par la présence des industries à risques au cœur des agglomérations urbaines. C'est en ce sens qu'on peut dire que l'action publique se territorialise : de nouveaux acteurs locaux émergent et de nouvelles configurations de négociation plus "horizontales" s'institutionnalisent.

Cette territorialisation de la prévention des risques industriels ne consacre cependant pas l'effacement de la DRIRE au profit des autres acteurs locaux. Au contraire, les enquêtes de terrain consacrées à la mise en œuvre de la loi de 1987 montrent que l'affichage des risques a surtout contribué à renforcer ses compétences et ses capacités d'intervention, auprès des industriels comme des collectivités locales. Bien que conflictuelles, les actions d'information du public et de maîtrise de l'urbanisation ont néanmoins rendu la prévention plus efficace en offrant des marges de manœuvre plus importantes aux ingénieurs de la DRIRE pour contraindre les exploitants à faire davantage de sécurité. Cela témoigne en particulier de la forte capacité d'adaptation de ces agents de l'Etat, qui continuent de détenir l'exclusivité des ressources politiques au niveau central, normatives et techniques sur leurs territoires d'intervention.

Une territorialisation accrue de la prévention des risques industriels

L'une des conséquences de la catastrophe d'AZF de 2001 et du débat sur les risques industriels qu'elle a suscité, est d'avoir mis en lumière les limites du programme d'action publique mis en œuvre depuis la fin des années 1980 tout en créant les conditions d'une nouvelle réforme de la politique de prévention. La loi du 30 juillet 2003¹⁰ crée ainsi plusieurs dispositifs qui viennent se rajouter aux précédents, concernant notamment l'information préventive, la maîtrise de l'urbanisation et l'implication des salariés, des populations riveraines et du secteur associatif dans les processus de décision¹¹. La philosophie générale de ce texte est sous-tendue par deux idées maîtresses : celle de " démocratisation " et celle de " responsabilisation ". Par démocratisation, il faut entendre l'introduction d'une participation plus active au niveau local. Cela passe notamment par la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), la constitution des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) et la modification de certaines dispositions du code du travail visant une meilleure intégration des salariés et de leurs représentants syndicaux à la production de sécurité dans les usines¹². L'idée de responsabilisation exprime quant à elle la volonté de faire du risque une préoccupation collective, qui implique des droits et des devoirs pour l'ensemble des acteurs concernés, quelles que soient leur position et leur capacité d'action. De ce point de vue, le texte organise le transfert du régime de la " responsabilité séparée ", caractéristique de la période antérieure, au régime de la " responsabilité partagée ". Cela se traduit concrètement par l'association des parties prenantes à la fabrication des PPRT, qui doit autant s'envisager sur le mode de la co-production que sur celui de l'élaboration concertée. Cette évolution notable a deux conséquences importantes. La première se rapporte à la nécessité de sortir la question du risque et de sa prise en charge du cadre

¹⁰ Relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

¹¹ Sur la genèse de ces nouveaux dispositifs, voir Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais, *Écrire la loi. L'exemple du volet " risques technologiques " de la loi Bachelot du 30 juillet 2003*, rapport de recherche, programme " Risque Décision Territoire " du ministère de l'écologie et du développement durable, 2007.

¹² Pour plus de détails sur ces dispositions juridiques, se reporter au numéro spécial consacré par *Droit de l'environnement* à la loi du 30 juillet 2003 (n° 113, novembre 2003).

restreint dans lequel elle était enfermée jusque-là, de concevoir la prévention par la mobilisation d'un collectif élargi aux élus, aux riverains, aux salariés et à leurs représentants (associatifs et syndicaux). La seconde correspond à la nécessité d'envisager des possibilités de financement qui ne soient pas uniquement à la charge des exploitants. La responsabilisation, c'est donc aussi (et peut-être surtout) l'implication financière des collectivités locales (au titre de leur responsabilité en matière d'urbanisme), de l'Etat (au titre de la solidarité nationale), voire des riverains (au titre de la propriété privée).

Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT)

Le PPRT est un instrument de maîtrise des risques permettant d'œuvrer au maintien des industries les plus dangereuses (Seveso AS) dans leur environnement urbain. Par les possibilités qu'il offre (action sur l'urbanisation existante) et celles qu'il perpétue (action sur l'urbanisation future et réduction des risques à la source), il met à la disposition des acteurs de la prévention une panoplie de mesures pour atteindre des objectifs de réduction des risques qu'ils se fixent par eux-mêmes, dans le cadre d'accords élaborés localement. Le plan, qui vaut servitude d'utilité publique, peut ainsi définir des zones où la construction est interdite, des zones où la construction est autorisée sous condition et des zones où les collectivités locales peuvent instaurer un droit de préemption. Dans les situations où les mesures de réduction du risque d'un établissement s'avèrent insuffisantes au regard de la vulnérabilité des populations environnantes, le règlement du PPRT peut également définir, au sein de ces zones, des secteurs dans lesquels il est possible de déclarer d'utilité publique l'expropriation des habitations et d'autres secteurs où la commune peut instaurer un droit de délaissement. Outre ces diverses fonctions, le PPRT est conçu comme un dispositif participatif, qui organise une concertation large de l'ensemble des acteurs concernés et associe, dans le cadre de groupes de travail *ad hoc*, un certain nombre de parties prenantes : les services de L'Etat (DRIRE et DDE), l'industriel, les collectivités locales, un représentant du CLIC et des associations. Enfin, le financement des mesures d'expropriation et de délaissement fait l'objet de conventions tripartites entre les industriels à l'origine du risque, les collectivités locales et l'Etat. Des mesures de réduction du risque à la source supplémentaires peuvent également être financées par les trois parties, si elles apportent une diminution du coût global à prendre en compte dans les conventions.

Les CLIC et les PPRT, qui figurent parmi les innovations les plus importantes de la loi de 2003, s'inscrivent pleinement dans ce double objectif de démocratisation et de responsabilisation. Les premiers ouvrent ainsi des espaces de discussion, d'échange et d'expertise, à des acteurs qui, jusque-là, rencontraient les pires difficultés pour se faire entendre et faire valoir leurs points de vue. Les seconds créent les conditions d'un investissement plus conséquent de toutes les parties prenantes dans la définition des mesures de prévention, qu'elles portent sur la réduction des risques à la source ou sur l'urbanisation existante. L'élaboration du PPRT, bien que placée sous l'autorité du préfet et de ses services techniques (DRIRE et DDE), associe "physiquement" les élus locaux et les représentants associatifs au travail de caractérisation des risques, à la définition des orientations du plan et aux arbitrages concernant les décisions qui, au terme de la procédure, seront

arrêtées et devront être suivies d'application. L'investissement des parties prenantes renvoie également aux conditions d'exécution du PPRT, concernant notamment les mesures foncières (délaissement et expropriation), puisque sa réalisation repose sur un financement conjoint de l'Etat, des collectivités locales et des industriels, dont la répartition est fixée par l'établissement d'une convention signée par les trois parties.

L'avènement des CLIC et PPRT pousse encore un peu plus loin la logique de territorialisation de l'action publique : le partenariat, déjà institué par la loi de 1987, est à la fois étendu et renforcé par la mise en forme d'une démarche plus participative et la constitution de lieux de débats, au cours desquels les acteurs locaux doivent s'entendre pour définir les orientations de la prévention, sur la base des données techniques dont ils disposent, mais également des connaissances et enjeux particuliers dont ils sont porteurs. Les PPRT consacrent aussi l'apparition de modes d'action plus contractuels, par le biais des conventions qui doivent être signées par les acteurs locaux. On pourra objecter que l'élaboration des PPRT reste de la responsabilité première de l'Etat. C'est effectivement le cas. Cela étant, leur raison d'être et leur exécution est aujourd'hui toute entière contenue dans la négociation d'un accord entre les différents partenaires financiers. C'est là, semble-t-il, tout l'enjeu des conventions tripartites, car c'est cet accord qui va sceller le contenu et l'efficacité exécutoire de chaque PPRT et au-delà, organiser les rapports entre les différents partenaires chargés de son élaboration. Si l'accord ne se fait pas ou si les partenaires sont défaillants, le PPRT n'existera pas ou alors dans une configuration minimale qui ne lui permettra jamais d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. De même, si l'un des partenaires prend l'ascendant financier sur les autres, on imagine qu'il est *de facto* en position de force pour orienter l'élaboration du PPRT à son avantage.

Une nouvelle donne en matière de prévention des risques industriels ?

Bien que très partiellement appliquée pour le moment, la loi du 30 juillet 2003 témoigne déjà d'un certain nombre de changements concernant l'administration des risques industriels. Outre les réformes engagées pour adapter le cadre réglementaire à certaines de ses dispositions, ce texte impose surtout une redéfinition des rôles et de la conduite même de l'action publique. La place qui est accordée à la participation et la reconnaissance conjointe de la légitimité des élus locaux, des associations, des salariés et des riverains à intervenir dans le processus de décision, y compris sur les aspects les plus techniques, annonce en effet de nouveaux modes d'action, caractérisés par une emprise moins forte des acteurs technico-administratifs dans la définition des problèmes et des moyens de les résoudre. D'une certaine manière, on sort du face à face DRIRE-industriel qui prévalait jusqu'à aujourd'hui dans la fabrication du risque et des mesures préventives. La question se pose maintenant de savoir comment les CLIC et les PPRT vont renouveler la configuration des systèmes d'acteurs locaux, contribuer au décroisement des perspectives et favoriser une redistribution des pouvoirs qui permettrait d'inscrire la question du risque industriel dans un nouvel ordre de relations sociales. En particulier, c'est la place de l'Etat qui est ici en jeu, car si les ingénieurs de la DRIRE disposent toujours des ressources

normatives et techniques qui leur confèrent une certaine position d'autorité, rien ne dit pour le moment qu'ils disposeront des ressources financières nécessaires à la préservation de leur pouvoir décisionnel. Ces questions restent néanmoins ouvertes et constituent autant de chantiers à venir pour la recherche en science sociale.