



*“Une des spécificités de l’agglomération lyonnaise tient à son histoire particulière par rapport au danger et aux catastrophes. Il y a eu des catastrophes qui ont eu un retentissement très important”*

**Emmanuel Martinais est chercheur au Laboratoire de Recherches Interdisciplinaires Ville Espace Société (RIVES) de l’École Nationale des Travaux Publics de l’État (ENTPE), depuis 2001. Il suit l’élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de prévention des risques (risques industriels, mais aussi géologiques et sociaux), leur réforme, et leur territorialisation.**

**Propos recueillis par Cédric Polère, le 19 février 2008**

### **Quel est votre parcours ?**

Ingénieur de formation, il m’a été possible de faire un double cursus, à l’Institut d’Urbanisme de Lyon et au sein du laboratoire RIVES de l’ENTPE, où l’on commençait à travailler sur la question du risque industriel. La transposition dans le droit français des directives européennes (Seveso 1 et 2) fait obligation aux collectivités locales de prendre en compte le risque industriel dans leurs documents d’urbanisme, et dans leurs orientations de planification. Ma thèse (2001) est une histoire comparée de la prise en compte des risques industriels et des mouvements de terrain dans l’agglomération lyonnaise. De 2001 à 2003, l’opportunité s’est présentée de mener une recherche sur l’insécurité urbaine, plus précisément sur la lutte contre la délinquance par la vidéosurveillance à Lyon. Suite à la loi Bachelot du 30 juillet 2003, je travaille sur le risque industriel, l’élaboration de la loi, l’écriture de textes réglementaires, l’application de dispositifs.

### **Comment ont évolué les modes de gestion des risques dans l’agglomération lyonnaise ?**

Les processus s’ancrent dans le temps, et laissent des traces. En étudiant la gestion des risques de mouvements de terrain à Lyon, on s’aperçoit que le dispositif central n’a pas évolué : on est toujours sur une décision qui relève du pouvoir du maire, dans le cadre de ses pouvoirs de police, et le recours à une expertise, celle de la commission des Balmes, créée à la suite de la catastrophe de Fourvière en 1930. Cette

commission a disparu, est revenue..., mais le modèle de prise en charge du risque par la Ville de Lyon, et maintenant par la Communauté urbaine de Lyon, est stable. En revanche, les modèles pour comprendre le risque ont changé : dans ma thèse, je montre qu’il y a trois périodes, qui correspondent à trois explications différentes du risque, et trois logiques d’urbanisation des collines de Fourvière et de la Croix-Rousse.

### **Quelles sont ces phases ?**

Première phase, les années 30 : la catastrophe de Fourvière est l’occasion de diligenter des études scientifiques sur la constitution géologique de la colline, pour comprendre les mécanismes d’éboulements. Les études concluent qu’il existe des poches d’eau souterraines, qui en cas de trop plein créent des pressions, qui provoquent la destruction des murs de soutènement. La présence des nappes détermine la localisation du danger. En fait, les collines sont percées de galeries qui servaient à l’adduction d’eau, et permettaient incidemment de drainer les nappes aquifères. Leur abandon progressif au début du 20ème siècle a perturbé le régime hydraulique et fait grossir les nappes phréatiques.

La représentation du danger s’accorde bien avec la politique d’urbanisation : l’idée du maire, Édouard Herriot est de raser le quartier de Fourvière, ce vieux Lyon à l’habitat sordide, et reconstruire à neuf, en se dotant de dispositifs de drainage qui permettront de rétablir la situation. Ce plan ne sera jamais réalisé.



## La deuxième période ?

Elle court de l'après-guerre, jusque dans les années 70. Une étude commanditée à la Croix-Rousse, où l'on connaît peu la situation, fait apparaître un composant géologique propre à la région lyonnaise, les argiles vertes, qui se présente en couches biseautées. La théorie consiste à dire : quand cette couche d'argile est imprégnée par les eaux des aquifères<sup>1</sup> qui débordent, elle devient glissante, et n'accroche plus aux couches d'alluvions. Cette théorie de la "planche à savon" va s'imposer comme le modèle explicatif des éboulements.

## Comment cette explication s'accorde avec l'urbanisation ?

La politique d'urbanisme est, sur les collines, une politique de construction de grands immeubles, par exemple à la Croix-Rousse le long de la rue Thévenet. Puisque les surfaces dangereuses sont circonscrites à ces zones de contacts entre couches géologiques, il est possible de construire de grands immeubles sur les terrains stables.

## Et la troisième phase ?

Suite à une campagne d'études réalisée à la fin des années 70 et au début des 80, une nouvelle représentation s'est imposée, mettant en cause cette fois les aménagements : en aménageant la surface des collines, on déséquilibre les systèmes d'écoulement des eaux. L'aménagement global doit être pensé de manière à ne pas créer de déséquilibre. Cela s'accommode avec la politique de réhabilitation sur les pentes de la Croix-Rousse.

## Retrouve-t-on des phases similaires dans la compréhension et la gestion des risques industriels ?

Non, les temporalités ne sont pas les mêmes. Pour les mouvements de terrain, le mode de gestion reste stable, alors qu'une évolution considérable survient dans les années 70 en matière de risques industriels, quand les

préoccupations écologistes se constituent en mouvement social. Le ministère de l'Environnement se constitue, et avec lui des corps professionnels qui prennent en charge cette préoccupation. Le fait de construire l'environnement comme catégorie de l'action publique impacte la gestion du risque naturel et du risque industriel. Se mettent en place une doctrine, un appareillage technique, des spécialisations, une professionnalisation des acteurs, un cadre réglementaire à la fois général et sectorialisé qui se densifie avec le temps.

## Peut-on dire que tous les risques sont gérés selon un modèle commun ?

Le risque industriel n'est pas le risque nucléaire, qui n'est pas le risque sanitaire, qui n'est pas le risque de pollution, qui n'est pas le risque naturel... Ces domaines ont chacun une histoire propre, relèvent de réglementations distinctes, d'administrations différentes : les risques professionnels sont pris en charge par l'administration du travail, les risques industriels par le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durable...

Néanmoins, les transferts sont de plus en plus conséquents entre secteurs, dans le cadre d'un schéma général de prévention et gestion des risques dits majeurs qui tend à s'homogénéiser. L'homogénéisation est aussi liée à la constitution d'une administration des risques au sens large, que l'on retrouve tant au niveau des ministères qu'au niveau local, avec les villes qui développent des services spécifiques ; à l'intégration européenne aussi : depuis presque 20 ans, l'Europe travaille à homogénéiser les pratiques.

## Le mouvement vers plus de procédures pour gérer les risques est-il commun à tous les risques ?

C'est ce que l'on appelle la procéduralisation : la tendance est à une recherche d'exhaustivité dans la formalisation des dangers, les situations de danger et les procédures à suivre en fonction des situations sont de mieux en

<sup>1</sup> Couche de terrain ou roche poreuse, qui peut donc stocker de l'eau, mais où l'eau circule.



mieux décrites. C'est très organisé, sous forme de logigrammes. Plus on représente de manière fine les phénomènes, plus on définit des réponses adaptées.

### **La réglementation rend-elle la gestion du risque plus compliquée qu'autrefois au sein d'un territoire ?**

Le droit, la réglementation sont davantage des ressources que des contraintes. Au début du 20ème siècle, pour qu'un industriel édifie une cheminée qui évacue les fumées nocives par le haut, il fallait ferrailler, convaincre, trouver des compensations, c'était le résultat d'années de luttes ! Aujourd'hui, les réglementations font que l'industriel ne peut se soustraire à cette exigence.

Les industriels communiquent sur le fait qu'ils sont contraints dans leur action par l'État, mais en même temps ils sont très demandeurs d'une réglementation qui les couvre, car la réglementation n'est pas autre chose en matière de risques industriels qu'un droit légal à polluer et à être dangereux. Une décision préfectorale autorise l'industriel à fonctionner avec un certain niveau de danger. Un site industriel pour fonctionner doit en effet avoir une procédure d'autorisation, c'est un document qui décrit les risques et prévoit un certain nombre de dispositifs rendant son installation compatible avec son environnement. Cela revient à statuer sur un niveau de risque acceptable.

### **La tendance vers la gestion de plus en plus fine des risques a donc selon vous des effets plutôt bénéfiques ?**

Dans une perspective historique, on peut penser qu'on est plutôt dans une logique de progrès. Au début du siècle, les industriels faisaient à peu près ce qu'ils voulaient, avec des autorités publiques quasiment sans pouvoir à leur encontre. Encore dans les années 60, les usines chimiques au sud de Lyon émettaient des nuages toxiques de fumées noires, vertes, jaunes, oranges... Aujourd'hui l'évolution générale fait que la chimie est devenue plus propre et

sûre. Le secteur d'activité semble plus sain.

### **Donc la chimie peut rester proche des agglomérations, avec un risque mieux maîtrisé ?**

La réponse à cette question est d'abord politique. Ce que je peux dire, c'est que les dispositifs de prévention mis en place ont pour vocation principale de rendre possible la présence de zones habitables dans un environnement dangereux, alors que dans l'absolu ces entités (ville et industrie) n'ont pas vocation à cohabiter.

### **Y-a-t-il un débat pour savoir si les activités chimiques doivent ou non quitter l'agglomération lyonnaise ?**

Cette discussion n'existe pas, parce que personne ne souhaite que ces activités partent. A la suite de la catastrophe d'AZF avait émergé l'idée qu'il faut sortir les industries dangereuses des villes, les mettre à la campagne. Tout à été fait ensuite pour couper court à ce type de débat. C'est la raison première des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) créés par la loi Bachelot : faire en sorte que l'on puisse continuer à accueillir des établissements industriels dans la périphérie des grandes villes françaises, en l'occurrence dans la vallée de la chimie de Lyon.

### **Le niveau d'acceptabilité des risques évolue ?**

L'acceptabilité des risques est moindre aujourd'hui. Les facteurs en jeu ne sont pas toujours ceux auxquels on pense. Avec la financiarisation des industries et l'importance de l'image, tout incident grave fait baisser le cours de l'action de l'entreprise. L'industriel n'a par conséquent absolument pas intérêt qu'un incident se produise sur son site. Il fait de la sécurité tant que son installation reste rentable.

### **Qu'indiquent vos enquêtes réalisées dans le couloir de la chimie ? Les habitants connaissent-ils les risques, les acceptent-ils ?**



Les riverains ont une connaissance assez fine de l'environnement industriel. Ils apprennent par ailleurs à y vivre. Les ressources dont ils disposent pour rendre cet environnement acceptable passent par exemple par du déni, ou de la cécité visuelle : ceux qui habitent parfois au plus près des usines ne les voient plus...

### **Ils ne sentent plus les odeurs qui s'en dégagent ?**

Ils les sentent, mais savent les interpréter : savoir interpréter une odeur signifie que l'on est dans un rapport spécifique au danger qui n'est pas forcément celui de la peur ou de l'angoisse.

### **C'est une domestication du risque ?**

Ils mettent en place des processus individualisés de protection qui permettent de rendre tout à fait vivable la cohabitation avec la source de risque : aménagements de la maison, pratiques quotidiennes où l'on évite de passer trop près des usines pour ne pas se les rappeler trop... De nombreuses stratégies existent qui permettent de s'accommoder de la présence des usines, alors que le sens commun ou les médias voudraient que ces endroits sont invivables. Chez les gestionnaires du risque, on pense que les riverains ont comme préoccupation principale la proximité avec les usines. Or, lorsque dans le cadre d'une enquête nous demandons aux habitants de parler de leur quartier, de la façon dont il évolue, ce qui vient en premier est la dégradation du bâti, le vieillissement de la population, la "colonisation" par des populations d'origine étrangère... Il y a parfois un hiatus entre ce qui préoccupe les gens et les préoccupations qu'on leur prête. Cela s'est manifesté de façon très significative lorsqu'il s'est agi de constituer des Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC). Cette instance a été créée par la loi Bachelot pour tout bassin industriel comportant au moins un site à hauts risques. Pour environ 400 sites de ce type en France, il y en a une dizaine dans l'agglomération lyonnaise. C'est un cadre d'échanges entre les

représentants de l'administration, des collectivités territoriales, des exploitants, des riverains et des salariés des établissements concernés, en vue de prévenir les dangers et inconvénients. Quand les services de l'État ont cherché à les mettre en place, ils présupposaient un tel intérêt des populations pour le risque industriel, ils pensaient que les habitants se bousculeraient aux portes du CLIC. Or, ils n'ont trouvé personne !

### **Dans l'ouvrage collectif "La ville inquiète" vous constatiez il y a 10 ans qu'en matière de gestion des risques collectifs, "l'affaire se déroule sans les administrés". Est-ce que cela a changé depuis ?**

Il y a un affichage de la politique de prévention des risques en général, et du risque industriel en particulier, notamment depuis la loi Bachelot. La prévention des risques se démocratise. Les dispositifs dédiés à l'information et la concertation sont plus nombreux. Les directives européennes après la catastrophe de Seveso ont rendu obligatoires les campagnes d'information auprès du public. Les secrétariats permanents pour la prévention des risques industriels ont été créés en tant que dispositifs de concertation sur les risques industriels, c'est le SPIRAL à Lyon. Les CLIC sont en place depuis 2005. Cet empilement pourrait attester d'une démocratisation, d'une volonté manifeste de faire cette démocratie des risques.

### **Vous êtes sceptique sur leur portée réelle ?**

Quand on se penche sur leur fonctionnement, plusieurs limites sautent aux yeux : ces dispositifs font participer des citoyens, en nombre restreint, qui sont en fait des représentants d'associations. On ne peut y aller sur la base du volontariat, on y est invité. Ils gardent par conséquent un caractère très legaliste. Deuxième limite, ils ne traitent en général que de questions périphériques. Ce sont des processus d'accompagnement pour faire passer des décisions qui restent prises dans



des espaces très fermés, en chambre, à l'abri des regards profanes et de toute publicité : cela vaut tant pour le risque industriel que pour le risque naturel.

## **L'information délivrée par ces instances est-elle fiable ?**

Il n'existe pas de représentation certaine du risque, car c'est un événement qui n'est pas encore arrivé... Ceci étant posé, entre la représentation qui est donnée du risque par des experts, industriels et représentants de l'État pour le risque industriel, et sa publicisation, il existe de nombreuses médiations qui agissent comme des filtres susceptibles de transformer l'information. Les gestionnaires des risques partent du postulat selon lequel le public n'a pas les capacités de comprendre, d'accéder à la complexité de ces questions, donc qu'il faut simplifier, et par conséquent "traduire". L'information mise à disposition du public peut aussi être sélectionnée. Le SPIRAL est assez vigilant sur ce point, tout n'est pas dicible de leur point de vue.

## **On évite de faire peur au public ?**

L'évaluation des risques consiste à scénariser tous les accidents potentiels. Des événements sont plus ou moins probables, mais néanmoins dans l'ordre du possible. Les acteurs de la prévention des risques ont du mal avec ce principe, en particulier les industriels : ils ont tendance à gommer le possible, et à focaliser sur le très peu probable, voire l'irréaliste, et donc à présenter le risque et les modes de prévention et de gestion de crise sous ce registre.

Il y a ensuite un travail de communication entrepris par tous les acteurs : quand il s'agit par exemple de créer un zonage qui va contraindre l'urbanisation, ce sont des décisions contraignantes pour les industriels, les collectivités, les habitants..., et donc potentiellement conflictuelles. Chacun développe des arguments : l'industriel par exemple souhaite justifier auprès du public que l'on prenne en compte ce zonage, mais qu'il n'est pas dangereux... C'est un exercice compliqué.

## **Y-a-t-il des cultures locales du risque, des manières spécifiques de vivre avec le risque et le gérer au niveau d'une collectivité ?**

La notion de culture du risque consiste en général, dans la bouche des gestionnaires, à faire adhérer les populations profanes à leur conception technicienne du risque. Les techniciens font le constat que les gens ne comprennent pas ou ne sont pas d'accord avec ce qu'ils disent, et cherchent à faire en sorte qu'ils soient d'accord avec leur conception. Ils jugent, à tort, la population irrationnelle ou ignorante dans son appréhension du risque. Or, il n'existe pas d'irrationalité : il y a des rationalités, mais qui reposent sur des bases différentes.

Si l'on entend par cultures locales du risque un type de relation particulier à un environnement porteur d'une menace, il existe en effet des types de relation sociale au danger, spécifiques à des contextes et territoires.

Les représentations peuvent être diverses d'un lieu à un autre, parce que la source de danger ne se présente pas de la même manière, parce que les individus n'entretiennent pas le même rapport affectif, sensible, économique... au risque. Tout ce qui fait la quotidienneté du risque, le contact avec la source de danger, se manifeste de manière différente d'un contexte à un autre.

## **Quelle est la spécificité de l'agglomération lyonnaise sur ces questions ?**

Ce qui forme une "culture" spécifique, propre à chaque contexte, tient beaucoup à l'histoire, au fait que le danger se soit manifesté ou pas, sous forme d'accident ou de catastrophe notamment. Une des spécificités de l'agglomération lyonnaise tient à son histoire particulière par rapport au danger et aux catastrophes. Il y a eu des catastrophes qui ont eu un retentissement très important : on a parlé dans le monde entier de la catastrophe de Fourvière (1930), les archives municipales l'attestent. L'accident de la raffinerie de Feyzin en 1966 a été le plus grave en France



avant AZF, il a connu un très grand retentissement, de même que l'incendie sur un stockage pétrolier au port Édouard Herriot en 1987...

C'est le nombre et la fréquence de ces catastrophes qui suscitent une "culture" locale du risque : la catastrophe de Fourvière de 1930, est suivie en 1932 par un événement semblable à St Clair qui fait plusieurs morts ; en 1977, un incident cours d'Herbouville fait aussi des victimes ; dans les années 80, des accidents moins graves ont suscité intérêt et débats. Tout cela permet d'entretenir la mémoire, mais aussi l'action publique, en "réalimentant la machine" d'une certaine manière, rendant cette question toujours prégnante pour les pouvoirs publics. L'histoire est déterminante, on utilise la notion de "sentier de dépendance" pour exprimer le fait qu'en s'engageant dans une direction, on a du mal ensuite à en sortir.

Une spécificité d'un autre ordre tient à l'organisation territoriale et administrative de l'agglomération : l'existence de la communauté urbaine depuis 1969 ajoute un acteur de plus. A partir du moment où la prévention des risques consiste à concilier des acteurs et approches diverses, cela rend l'exercice plus compliqué.

### **Qu'est-ce qui définit la prise de risque, au niveau individuel et collectif ?**

Au niveau individuel, nous sommes tous dans un calcul permanent qui consiste à évaluer notre situation au regard de l'environnement extérieur : dans une situation donnée, suis-je en situation de sécurité ou de risque ? Chacun évalue les prises de risque qu'il a à prendre en fonction de ce qu'il a à faire. Même si nous maîtrisons la relation à notre environnement, nous n'avons pas toujours conscience de ce calcul, cela fait partie d'une quotidienneté au niveau individuel.

La question se pose ensuite à un niveau collectif : nous n'avons pas les mêmes ressources et capacités pour agir, nous sommes dans des rapports de pouvoir, de domination, dans des hiérarchies, on n'a pas tous les mêmes capacités, du coup, on prend aussi le risque en

fonction du pouvoir dont on dispose.

**Dans le cadre de la concurrence entre territoires, la prise de risque peut constituer un atout, dans l'innovation par exemple. En tant que spécialiste de la gestion du risque, que pensez vous de l'injonction à entreprendre, prendre des risques ?**

Je suis réticent au discours sur la nécessaire prise de risque. Dans le monde de l'entreprise qui sert souvent de référence, les entrepreneurs ont du pouvoir, des ressources, du capital social, économique, relationnel : ils ne sont jamais mis réellement, physiquement, en danger ! Dans le cadre d'une analyse marxiste, ce discours sur la prise de risque est un affichage, car leur niveau de maîtrise du risque est considérable.

Derrière la question du risque, pointe celle des rapports sociaux très inégalitaires. A Lyon comme ailleurs, la mise en place de la vidéosurveillance dans le centre ville a permis à des groupes sociaux dominants dans la ville, détenteurs de ressources variées, commerçants, riverains constitués en associations, habitant tous les quartiers centraux, de marquer l'espace, donc leur présence et leur domination. Dans ces espaces centraux, les enjeux d'appropriation sont conflictuels, les habitants ne veulent pas voir déambuler les "jeunes de banlieue". La vidéosurveillance est un nouvel outil de marquage social, comme l'aménagement urbain, les grandes artères haussmanniennes... Ces dispositifs se présentent sous le jour de la lutte contre la délinquance, alors qu'au fond, ils servent surtout à maintenir la domination de certains groupes sociaux sur les espaces du centre-ville de Lyon.