



« Nous sommes dans un système où la collectivité est focalisée sur le risque juridique, davantage à mon sens que sur le risque réel »

Qu'est-ce qui pousse la communauté urbaine à innover ? Comment naît une innovation, en réponse à quelles nécessités ? Quel est finalement le rapport du Grand Lyon au risque, qu'il s'agisse de « prise de risque » en matière d'innovation, et de gestion des risques ?

Pierre Pijourlet, directeur adjoint des opérations à la direction de la Voirie du Grand Lyon, répond à nos questions, en centrant sa réflexion sur la manière dont la montée du risque judiciaire transforme les arbitrages en matière de gestions des risques.

Propos recueillis par Cédric Polère, le 29 janvier 2008

Qu'est-ce qui pousse à innover à la voirie, comment l'idée germe-t-elle ?

Il n'y a pas de règle en matière d'innovation. A la voirie, nous disposons d'un laboratoire où l'on discute des innovations, et surtout où l'on teste les produits. Un agent nous fait part d'une idée, et si elle est intéressante, nous utilisons un chantier test et le laboratoire suit.

Mais la plupart du temps, l'innovation vient comme solution à un problème qui se pose. Concernant l'« armoire à feux »¹ par exemple, Le patron du service circulation estimait qu'il était coûteux d'avoir à la fois une armoire à feux et une armoire EDF à chaque carrefour. Pour détaguer, il fallait tout démonter, cela prenait du temps. Il a missionné un agent pour y réfléchir, une étude a été réalisée, nous avons été assistés par une entreprise, avons passé un marché avec un designer, établi un cahier des charges... Résultat : nous avons sorti une nouvelle armoire à feux, qui au-delà de son design réussi, est plus petite, se décapote, tient moins de place, est donc surtout plus économique.

La logique d'innovation est-elle la même pour Criter², système de synchronisation des feux ?

Il nous fallait un système pour réguler les feux et gérer 800 carrefours. Le travail s'est fait de concert avec un bureau d'études. Pour ce genre de réalisation, nous faisons appel à des prestataires extérieurs, surtout pour une question de temps. Il est rare que l'innovation soit entièrement réalisée en interne : même pour le camion-atelier, conçu par les équipes des subdivisions de voirie pour les brigades d'intervention, il a bien fallu qu'ils aillent expliquer à un carrossier comment le construire.

La direction de la voirie dépose-t-elle des brevets pour chaque innovation ?

Nos expériences de dépôts de brevets nous ont convaincu qu'il est préférable d'éviter de le faire, les brevets étant source de complication inutile au regard de notre métier ...

Nous avons déposé un brevet avec Jean-Michel Wilmotte pour les potelets, poteaux qui délimitent chaussée et trottoir, empêchant les véhicules d'y accéder. Le droit intellectuel revenait au cabinet Wilmotte, le droit industriel à la communauté urbaine de Lyon. La fabrication de potelets destinés à la communauté urbaine est libre de droits,

¹ L'armoire à feux est indispensable à la bonne gestion des carrefours à feux. Dans ce cas, pour concevoir une nouvelle armoire au volume réduit, aux fonctionnalités optimisées et avec une enveloppe modulable design, l'équipe voirie – circulation – maintenance du Grand Lyon a travaillé en partenariat avec le designer Frédéric Limonet et la société Depagne, fabricant de mobilier urbain.

² CRITER (Commande de Régulation et d'Information du Trafic et des Evénements Routiers) est un poste central de régulation qui permet grâce à son réseau de fibres optiques d'être en liaison permanente avec les équipements de terrain nécessaires à la régulation (carrefours à feux, caméras...), soit en temps réel, soit en mode automatique. Il s'adapte aux conditions de circulation pour améliorer le trafic.



alors pour les autres collectivités, des redevances sont versées à Wilmotte et au Grand Lyon.

Nous avons touché très peu de redevances, alors que ces potelets ont été installés dans de très nombreuses villes. Ils se sont répandus en Espagne sans aucune redevance. J'estime qu'il ne relève pas de nos attributions de suivre l'utilisation de ces éléments de mobilier urbain dans d'autres collectivités, pour réclamer ces droits. Du coup, pour des innovations ultérieures comme les armoires à feux, nous avons renoncé à déposer des brevets. Nous avons indiqué « modèle Grand Lyon » sur les armoires, au moins pour faire de la publicité.

Dans d'autres cas, les personnes à l'origine de l'innovation ont exploité le brevet pour elles-mêmes, certaines d'entre elles allant jusqu'à monter leur entreprise, sans qu'aucune ne dure.

Un grand nombre d'innovations viennent de la communauté urbaine. Mais les innovations se situent davantage dans les modes de faire, les procédures, que dans l'innovation technique pure, comme l'invention d'un produit. Ainsi, si le marché vélo'v est une innovation, c'est parce qu'il combine un marché de mobilier urbain et un nouveau système de déplacement, et par la forme du marché. Le montage du marché, le contrôle... ont fait école ! De nombreuses villes viennent à Lyon pour le reproduire. Car un signe ne trompe pas lorsqu'on innove : les visites ! A la voirie, les réalisations sont moins emblématiques que celles du service « espace public », mais pour autant nous faisons visiter le système CRITER, le Boulevard du Périmétrique Nord, le nouveau PC Comet de contrôle des tunnels, bientôt le chantier du tunnel de la Croix-Rousse. Nous pouvons nous enorgueillir de plusieurs innovations dans la gestion des tunnels, où nous arrivons au même niveau de performance que le privé, avec pour seul handicap des rigidités en matière de recrutement et de gestion du personnel.

Pouvez-vous préciser quels sont ces handicaps ?

Quelques exemples : au-delà d'un certain grade, un agent ne peut pas être payé en heures supplémentaires, ce qui interdit de mieux rémunérer le personnel qui travaille la nuit ; autre illustration : nous avons testé, puis recruté et formé pendant un an des chefs de PC, avec le statut de contractuel. Le meilleur, un jeune, a passé le concours d'agent de maîtrise, mais a raté le concours de technicien. N'importe quel organisme raisonnable ce serait arrangé pour que l'agent prenne le titre d'agent de maîtrise, reste au poste de chef de PC, mais avec une compensation salariale. Cela n'a pas été possible. Il voulait absolument être titularisé dans la fonction publique, il est donc agent de maîtrise ailleurs. En revanche, nous sommes obligés de prendre au grade une personne moins compétente, mais qui a réussi le concours. C'est rétrograde ! Il nous faut absolument lever ces rigidités, c'est le seul point qui nous empêche d'être totalement compétitif avec le secteur privé.

La direction de la voirie a récemment diffusé à la presse un document reprenant ses principales innovations techniques. Quel objectif poursuiviez-vous ?

Raymond Barre avait proclamé, dans une note du 3 mars 1998, qu'il fallait « détruire les citadelles dans les services urbains ». De ce fait, durant les années 1998-2004, à la voirie, on ne bougeait pas une oreille. Certaines citadelles ont mieux résisté que d'autres...

L'ancien patron de la voirie n'aurait jamais diffusé une synthèse sur les innovations de voirie. Il nous aurait sermoné : « arrêtez vos bêtises, bossez ! » Nous avons recommencé à faire de la communication depuis deux-trois ans. L'avantage de la communication est son effet d'entraînement sur les équipes, cela joue beaucoup sur la fierté. Chacun recommence à être fier du travail que l'on fait ici.

J'estime qu'il faut impliquer tout le



monde dans les systèmes d'innovation, plutôt que de la confier à quelques-uns, car sinon le service se dote de spécialistes qui passent leur temps dans des colloques, et laissent aux autres le soin du travail au quotidien. Il faut être porteur de l'innovation, aider à la développer, mais éviter de tomber dans la recherche, sinon on se perd vite. Pour le système d'information géographique et le Système Urbain de Référence (SUR)³, nous étions proches de cette limite. Je suis donc prudent sur l'innovation : en fait, il faut de l'innovation appliquée.

Comment voyez-vous évoluer le rapport au risque (gestion du risque et prise de risque) dans une collectivité comme le Grand Lyon, à partir de votre expérience ?

On est dans la chappe, c'est indéniable. La judiciarisation de la société, la pénalisation des élus engendrent trop d'interdits, ce qui pousse à les contourner. En même temps, les contradictions sont légion, on laisse passer les autoutes devant les raffineries, etc. Nous n'osons plus bouger une oreille, de peur d'un recours, c'est ce qui me ferait adhérer aux positions de Jacques Attali sur le principe de précaution. Nous sommes dans un système où la collectivité est focalisée sur le risque juridique, davantage à mon sens que sur le risque réel. Il m'est arrivé de déclarer à mes agents que je préfère aller en prison si un marché public est mal fait, qu'en raison d'un accident sous un tunnel géré par la communauté urbaine ! Cette focalisation sur le risque juridique devient paralysante, à l'excès me semble-t-il. Deux exemples pour l'illustrer. Le tunnel de la Croix-Rousse et le Périphérique nord de Lyon.

Dans le tunnel de la Croix-Rousse, il y a eu des pannes, on a risqué pendant longtemps l'incendie. 10 millions de travaux ont été engagés pour sauvegarder l'essentiel, la sécurité s'est améliorée, mais on a continué à y faire passer 50 000 véhicules par jour, alors

que le tunnel était loin d'être aux normes, dangereux donc. On a pris des mesures, limites de vitesse, radar, etc., mais on était conscients, techniciens et élus, qu'il y avait une prise de risque importante. Avant les années 2000, les règles de sécurité étaient moins strictes : quand un moteur de ventilation tombait en panne, on ne fermait pas le tunnel en attendant de le changer... Ce n'est pas pour autant qu'un accident est survenu. La rénovation du tunnel de la Croix-Rousse va coûter 170 millions d'€. L'opportunité d'un tel investissement au regard d'autres investissements, même sur le plan de la sécurité et des vies sauvées (sauve-t-on plus de vie ainsi qu'en injectant des fonds dans la recherche contre le cancer ?...) n'est pas discutée, car la réglementation ne nous en laisse pas le choix.

Second exemple, le boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL). Le Grand Lyon a transmis en 2007 au préfet du Rhône les comptes rendus d'études de sécurité relatifs aux tunnels du BPNL et de Fourvière. Ces documents indiquent des écarts importants par rapport aux référentiels de sécurité des tunnels routiers. Le béton employé pour la construction du BPNL n'est pas suffisamment résistant au feu. En fonction des circonstances, il existe une possibilité, certes très faible, de connaître un scénario catastrophe. Ayant eu connaissance du risque, le préfet n'a pu que décider d'interdire les poids lourds en transit par Fourvière et sur l'axe A6/A7 entre Anse au Nord et Ternay au Sud de Lyon, en reportant le trafic sur la rocade Est, et de laisser passer sous Fourvière les véhicules qui assurent une desserte locale. Les mesures de l'arrêté préfectoral sont applicables depuis le 15 février 2008. Si l'on raisonnait en laissant de côté provisoirement les aspects réglementaires, on pourrait s'interroger : les 300 millions d'€ consacrés aux tunnels durant le prochain mandat ne vont-ils pas bloquer l'évolution de l'agglomération, en interdisant d'autres investissements ? Accroître le trafic sur la rocade est n'est pas un problème pour les techniciens de la DDE, qui font valoir que le niveau d'accidents y est moindre que sur le

³ En 1985 est décidé de rassembler en un corps commun les multiples données géographiques indispensables à l'aménagement des 55 communes.



réseau national, mais n'est-ce pas catastrophique en termes de bruit, pollution, image, pour la population et les communes de l'est de l'agglomération, qui font valoir que « les camions sont toujours pour elles » ?

En même temps, il faut tout faire pour éviter le scénario catastrophe...

Les études et simulations réalisées prennent toujours pour référence l'accident majeur, dans les pires circonstances, et débouchent sur des chiffres catastrophiques : à partir du moment où l'on annonce un chiffre potentiel de 200 victimes à l'occasion d'un incendie dans un tunnel, personne ne peut plus réfléchir, on quitte le champ de la raison, oubliant qu'il s'agit d'une possibilité infime dans la pire des circonstances, qu'il y a eu déjà des incendies dans les tunnels gérés par la communauté urbaine, dénué de ce caractère catastrophique... Face à ce type de chiffre, le décideur public tient le raisonnement suivant : du moment que je connais le risque, on me reprochera de n'avoir rien fait s'il y a un accident grave, donc je suis obligé d'agir. Le souci d'être couvert en cas d'accident, donc le risque judiciaire, passe à mon sens avant la réponse au risque réel. Un exemple pour le montrer : nous savons tous que les contrôles de police sont en nombre insuffisants pour interdire le transport de matières dangereuses dans les tunnels ; on sait qu'elles passent, et on les laisse passer... Mais du moment que des panneaux d'interdiction sont disposés avant les tunnels, on est couvert, et c'est malheureusement ce qui semble importer en premier chef...

Selon les mandatures, l'exécutif pousse-il plus ou moins à prendre des risques dans les actions, réalisations, à faire des « paris » ?

Je pense que la personnalité du président et des vice-présidents peut lever des freins. M. Noir a pris un risque avec le Périphérique nord, alors que le risque n'a pas été pris avec le Périphérique ouest (la fin de la boucle). Alain Guillot, « architecte lumière »,

mettait l'architecture de Lyon en valeur depuis 1985, mais c'est Henri Chabert qui a pris l'idée au bond, et l'a poussée pour mettre la ville en lumière, donnant ce message : « foncez, vous avez droit à l'échec ».

Néanmoins, quand on entend ce type de message dans les services, notre expérience nous dicte la méfiance ! En cas d'échec, la faute vous incombe !

Au Grand Lyon, tellement d'éléments interviennent pour évaluer un projet, peser le pour et le contre, le contrabalancer, que nous pouvons être sûrs qu'un projet bancal sera recalé de manière relativement naturelle. Par l'ensemble des intervenants, les choix s'autorégulent. Ce système ne bride pas l'originalité et la créativité, mais le projet doit être réaliste. Une « idée folle » peut voir le jour à condition qu'elle soit réaliste.

De manière générale, les choix sont faits en connaissance de cause. Pour Velo'v, Marc Chabert a dû convaincre. Pour ma part, j'ai donné des arguments pour que le projet soit moins ambitieux. Ma position n'a pas prévalu, tant mieux au regard du résultat, mais elle a dû être prise en compte d'une manière ou d'une autre... L'avantage de ce mécanisme, c'est que les risques sont bien évalués, cela freine les excès. A ma connaissance, depuis 30 ans, le Grand Lyon n'a pas à son passif de véritable fiasco, équipement ou réalisation.