

Direction
de la Prévention
des Pollutions et des Risques



Paris, le 3 MAI 2007

La Ministre de l'Ecologie
et du Développement Durable

à

Mesdames et Messieurs les Préfets

Circulaire relative aux modalités de financement, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des mesures foncières et supplémentaires prévues par les PPRT

La loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit, dans son article 5, la mise en place de Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) autour des installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8 du code de l'environnement.

Ces dispositions font l'objet des articles L. 515-15 à L. 515-25 du code de l'environnement.

Le décret n° 2005-1130 du 7 septembre 2005, définit les modalités d'application de ces articles et les délais de réalisation des PPRT. La circulaire du 3 octobre 2005 précise la notion de périmètre d'étude et définit les niveaux d'aléas à prendre en compte.

L'ensemble de cette réglementation, complétée par le guide méthodologique PPRT, encadre l'élaboration de ces plans de prévention des risques technologiques, dont l'aboutissement après l'approbation est la définition de règles d'urbanisme, de règles locales de construction, y compris pour l'existant, et la délimitation des secteurs d'expropriation ou de délaissement possibles.

La présente circulaire précise, une fois un PPRT approuvé, les modalités de mise en œuvre opérationnelles des dispositions du plan, et notamment de son financement.

1. Application du PPRT et conventions

Le PPRT approuvé vaut servitude d'utilité publique. Dès lors qu'il a été annexé au PLU (ou au POS), lorsqu'il en existe un, et qu'il a fait l'objet des mesures de publicité réglementaires, il est directement opposable aux tiers.

La mise en œuvre des mesures foncières ou des mesures supplémentaires de réduction des risques sur le site industriel nécessite la signature préalable de conventions.

L'article L.515-19 du code de l'environnement précise en effet que trois conventions doivent être signées pour assurer la mise en œuvre de ces mesures :

- I. une convention de financement des mesures prises en l'application du II et III de l'article L. 515-16 (délaissement et expropriation) est conclue entre l'Etat, les exploitants à l'origine du risque et les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements compétents, dès lors qu'ils perçoivent la taxe professionnelle dans le périmètre couvert par le plan. Cette convention fixe les contributions respectives de chacun des financeurs ;
- II. une convention conclue entre les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements et les exploitants des installations à l'origine du risque, dans le délai d'un an après approbation du plan de prévention des risques technologiques, précise les conditions d'aménagement et de gestion des terrains qui ont fait l'objet des mesures foncières évoquées ci-dessus ;
- III. une convention conclue entre les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements et les exploitants des installations à l'origine du risque, et les organismes d'habitations à loyer modéré bailleurs d'immeubles situés dans les secteurs mentionnés au III de l'article L. 515-16 (expropriation), définit, le cas échéant, un programme de relogement des occupants des immeubles situés dans ces secteurs.

Ainsi, une fois le PPRT approuvé, la signature d'une convention de financement des mesures du PPRT¹ dont vous avez le pilotage, permettra aux collectivités ou communes concernées d'initier la mise en œuvre d'une part, des mesures d'expropriation en vous demandant de prendre une déclaration d'utilité publique à leur bénéfice et d'autre part, d'ouvrir le droit de délaissement via une décision de leur instance délibérative.

Après avoir approuvé le PPRT, vous avez vocation à animer et piloter les discussions concernant le financement des mesures foncières afin d'aboutir à la signature de la convention de financement.

La convention d'aménagement et de gestion des terrains, présentée ci-dessus et devant être signée dans le délai d'un an à compter de la date d'approbation du PPRT, est une convention d'accompagnement de la mise en œuvre des mesures foncières. Aussi, il apparaît nécessaire que la négociation locale à propos du financement que vous pilotez, aboutisse dans un délai d'un an à compter de la date d'approbation du plan.

2. Les financeurs des mesures foncières et supplémentaires de réduction des risques du PPRT

L'article L.515-19 du code de l'environnement précise que les mesures foncières ou supplémentaires de réduction des risques sont financées obligatoirement par l'Etat, les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements compétents, dès lors qu'ils perçoivent la taxe professionnelle dans le périmètre couvert par le plan.

¹ Il s'agit des mesures foncières et des mesures supplémentaires de réduction des risques à la source.

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui perçoivent la taxe professionnelle générée par les installations faisant l'objet du PPRT, participent donc au financement des mesures présentées ci-dessus. Les conseils généraux ou les conseils régionaux qui perçoivent une part de la taxe professionnelle peuvent également participer à ce financement.

Cette disposition est applicable même lorsque les mesures foncières sont réalisées sur des communes tierces.

Je ne verrai, par ailleurs, que des avantages à ce que les fonds FEDER cofinancent les mesures des plans de prévention des risques technologiques.

3. Part de l'Etat dans le financement des PPRT et animation des discussions pour la part des autres partenaires

En tant que représentant de l'Etat, vous avez vocation à animer et piloter les discussions concernant le financement des mesures foncières et supplémentaires, mais aussi à représenter l'Etat en tant que financeur pour ces plans.

J'ai décidé que l'Etat participerait au financement des mesures foncières à concurrence d'un plafond de 25%, un tiers ou 40% du coût total, à déterminer pour chaque plan en fonction des deux critères suivants :

- le coût du PPRT par rapport aux moyens des collectivités concernées ;
- l'importance stratégique pour l'Etat, des installations classées faisant l'objet du PPRT.

En ce qui concerne les installations classées relevant du ministère de la défense et faisant l'objet d'un PPRT, ce pourcentage correspond à la part « Etat », financée par le ministère de l'écologie et du développement durable, la part « exploitant » sera prise en compte par le ministère de la défense lui-même.

Je vous invite à œuvrer, dans votre animation des discussions, pour une participation juste et proportionnée de chacun des acteurs au financement des mesures foncières des PPRT.

Afin d'apporter des éléments de référence pour orienter les discussions relatives aux implications de chacun des partenaires, vous pourrez utilement prendre en compte au niveau local les notions suivantes :

- l'historique de l'urbanisation autour des exploitations à l'origine du risque ;
- l'historique des extensions industrielles et l'évolution technologique du site ;
- l'importance de l'activité de l'exploitation dans l'économie locale ou régionale ;
- le caractère pénalisant des mesures imposées par rapport à la compétitivité de l'entreprise et des conséquences induites par la disparition de l'activité.

4. Formalisation du financement

Je souhaite que le financement des PPRT soit formalisé selon un processus en deux étapes :

4.1. Signature d'un protocole d'accord

Je vous demande, dès l'approbation d'un PPRT, de me saisir pour connaître le plafond du financement de l'Etat que je vous accorderai pour mener la négociation. Cette saisine devra comporter l'estimation du coût des mesures foncières du PPRT et des éventuels investissements

supplémentaires sur le site industriel figurant au plan.¹ Je vous répondrai en retour sur le montant dont vous disposerez.

Une fois la proposition de financement définie, vous signerez avec les exploitants et les collectivités concernées un protocole d'accord concernant leur participation respective, en pourcentage, aux mesures foncières de tout ou partie des secteurs délimités par le plan, et aux mesures supplémentaires de réduction des risques, jusqu'à un montant donné, valable sur une durée déterminée.

Ce protocole d'accord doit être accompagné d'une évaluation des coûts engendrés ainsi que de leur actualisation prévisible depuis leur estimation. Il présente également l'éventuel opérateur foncier choisi, le cas échéant, par les collectivités pour la mise en œuvre des mesures foncières.

Le protocole d'accord a pour objectif de formaliser un accord préalable entre les différents financeurs afin de faire connaître, pour chaque PPRT approuvé, les opérations foncières qui peuvent être mises en œuvre sans délai et, ainsi, d'optimiser la politique nationale de prévention des risques sur le territoire, en priorisant les mesures foncières selon le gain en sécurité attendu.

Afin de solliciter l'engagement des crédits de l'Etat pour les mesures foncières, je vous demande de me faire parvenir, pour chaque PPRT approuvé, une copie du protocole d'accord signé par les différents financeurs.

Vous trouverez un modèle de protocole d'accord en annexe, à adapter en fonction de votre contexte local.

4.2. Arbitrage national et signature des conventions de financement

Les protocoles d'accord parvenus au MEDD sont hiérarchisés selon l'efficacité des mesures proposées, et par type de mesure, conformément aux dispositions prévues à l'article L.515-18 du code de l'environnement.

Les possibilités de relogement des personnes expropriées prévues par les acteurs locaux conformément à la convention prévue à l'article L.515-19 II du code de l'environnement seront également prises en compte.

Les crédits sont délégués au niveau local (chef de BOP)², en fonction des priorités établies précédemment. Cette étape permet de signer formellement la convention de financement prévue à l'article L. 515-19 I du code de l'environnement.

Si la convention de financement n'est pas signée dans l'année, les crédits délégués réintègrent le budget général de l'Etat.

Les protocoles d'accord n'ayant pu être financés participeront à un nouvel arbitrage l'année suivante.

4.3. Précisions sur la rédaction des conventions de financement

La convention de financement fixe des montants, susceptibles d'être actualisés en fonction de l'évolution du marché de l'immobilier. Des règles d'actualisation doivent donc être prévues. Doivent également y figurer les clauses prévues par la réglementation en cas de rétrocession, ainsi que des clauses spécifiques permettant aux différents financeurs des mesures foncières de récupérer une partie du montant crédité initialement en cas de coûts réels intérieurs à l'estimation effectuée.

² Budgets opérationnels de programme

Dans le cadre de l'article L. 515-20 du code de l'environnement, si la collectivité envisage de céder à prix coûtant, aux exploitants des installations à l'origine du risque, les terrains acquis par elle au terme de procédures de préemption, de délaissement ou d'expropriation, la convention de financement doit le prévoir expressément.

Le montant des investissements de l'Etat pour l'acquisition des biens délaissés ou expropriés, actualisé selon les règles en vigueur, est restitué par la collectivité à l'Etat.

Afin d'assurer la réussite de la négociation engagée lors de la signature du protocole d'accord et de garantir une prévision financière minimale, je vous demande de maintenir, pour la convention de financement, la répartition entre les différents financeurs prévue dans le protocole d'accord.

5. La mise en œuvre effective des mesures foncières et supplémentaires de réduction des risques du PPRT

5.1. Cas des mesures foncières

L'article L. 515-16 du code de l'environnement précise que :

- « les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent instaurer un droit de délaissement des bâtiments ou parties de bâtiments existant à la date d'approbation du plan qui s'exerce dans les conditions définies aux articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. »

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent instaurer, sur leur territoire, le droit de délaissement par une délibération. Elle permet aux propriétaires des biens inscrits dans un secteur de délaissement possible de faire usage de ce droit.

- « l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation, par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents et à leur profit, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des immeubles et droits réels immobiliers lorsque les moyens de sauvegarde et de protection des populations qu'il faudrait mettre en œuvre s'avèrent impossibles ou plus coûteux que l'expropriation. »

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme demandent au préfet de prendre une déclaration d'utilité publique d'expropriation des biens inscrits dans un secteur d'expropriation possible, au bénéfice de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Lorsqu'un Etablissement Public Foncier (EPF) existe sur le territoire considéré et dispose des compétences nécessaires pour y intervenir, la collectivité peut confier à l'EPF concerné la gestion de la mise en œuvre des dites mesures.

Le protocole d'accord puis la convention de financement devront mentionner la possibilité de recours à l'EPF. Il vous appartient de veiller à ce que les plans pluriannuels d'intervention des EPF d'Etat mentionnent bien qu'ils pourront intervenir comme opérateur foncier des collectivités territoriales pour la mise en œuvre des mesures foncières des PPRT (une notice spécifique au concours des EPF à la mise en œuvre des PPRT est en cours d'élaboration par le ministère en charge de l'équipement, afin de préciser les éléments de cadrage utiles aux collectivités pour ce recours aux EPF).

5.2. Cas du recours aux mesures supplémentaires de réduction des risques

a) Modalités de prise en compte et différences entre mesures **complémentaires** et **supplémentaires** :

L'article L. 515-19. I du code de l'environnement précise les modalités par lesquelles l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements, peuvent choisir de participer au financement par l'exploitant de mesures **supplémentaires** de réduction des risques permettant de réduire les secteurs de délaissement et d'expropriation possibles, lorsque cette participation financière est inférieure aux coûts qu'ils supporteraient en raison de la mise en œuvre de ces mesures foncières.

L'article L.515-19. I prévoit ce cas lorsqu'il y a possibilité de réduire les secteurs d'expropriation et de délaissement possibles par des mesures exceptionnelles sur les installations industrielles. Ces mesures sont alors dites **supplémentaires** car elles ne pourraient pas être imposées à l'exploitant au titre des mesures **complémentaires** que prévoit la législation des installations classées.

Il est important de noter que le PPRT est élaboré après que l'exploitant du site industriel a fait la démonstration de la maîtrise des risques dans ses installations et que l'administration lui a imposé toutes les mesures de sécurité dites **complémentaires** afin que l'établissement atteigne un niveau de risque aussi bas que possible, compte tenu de l'état des connaissances et des pratiques, de la vulnérabilité de l'environnement et dont le coût n'est pas disproportionné par rapport aux bénéfices attendus³.

Les mesures **complémentaires** exigibles par la réglementation en vigueur sont entièrement à la charge de l'exploitant et lui sont imposées par arrêté préfectoral. Dès lors, l'Etat dispose d'une certitude juridique de mise en œuvre de ces mesures, et peut donc en tenir compte dans la caractérisation des aléas, qu'elles soient déjà opérationnelles ou simplement prescrites.

b) Procédure spécifique pour les mesures supplémentaires

Durant l'élaboration du PPRT, seules des mesures foncières doivent être prises en considération dans un premier temps, afin de pouvoir démontrer ultérieurement, sur un plan juridique, que les mesures supplémentaires envisagées permettent un gain réel sur le coût total de mise en œuvre du PPRT.

Les projets de mesures supplémentaires ne sont pas, à ce stade, pris en compte directement dans le zonage réglementaire du plan. Ces mesures sont, en revanche, jointes au dossier d'enquête publique avec une estimation de leurs coûts de mise en œuvre et du coût des éventuelles mesures foncières évitées.

Une fois le PPRT approuvé avec les seules mesures foncières, l'Etat et les collectivités peuvent donc comparer le coût de ces mesures foncières avec le coût des mesures supplémentaires possibles additionné au coût des mesures foncières restantes.

Si un gain est identifié, l'Etat, les collectivités et les exploitants des installations à l'origine du risque peuvent signer une convention de financement⁴ concernant la mise en œuvre de ces mesures supplémentaires de réduction des risques. La signature de cette convention permet au préfet de prescrire les mesures supplémentaires à l'industriel, ce qui confère à ces mesures le même statut juridique que les mesures complémentaires pré-citées, et permet ainsi de les prendre en compte dans la cartographie des aléas.

³ L'article L. 515-19 code de l'environnement précise que le recours aux mesures supplémentaires de réduction des risques se fait « sans préjudice des obligations mises à la charge de l'exploitant par le préfet en application des articles L. 512-1 à L. 512-5 et de l'article L. 512-7 ».

⁴ en respectant la démarche de financement précisée au 2. de la présente circulaire.

Dès lors, le PPRT est immédiatement mis en révision, conformément à l'article 9 du décret n° 2005-1130 du 7 septembre 2005, afin de prendre en compte la réduction des risques liée à la mise en œuvre des mesures supplémentaires contenues dans la convention signée.

Le PPRT en cours de révision pourra alors délimiter des secteurs d'expropriation et de délaissement possibles réduits. Il fera l'objet d'une nouvelle enquête publique et devra être approuvé pour permettre la mise en œuvre des nouvelles mesures foncières, après signature d'une nouvelle convention de financement, conformément au paragraphe 4. de la présente circulaire.

6. Suivi et pilotage de la mise en œuvre des mesures foncières et supplémentaires

Les collectivités compétentes sont responsables de la mise en œuvre des mesures foncières selon la procédure décrite ci-dessus, et les exploitants sont bien entendu responsables de la mise en œuvre des mesures supplémentaires de maîtrise des risques que vous aurez ainsi prescrites. Tous les financeurs sont par ailleurs responsables de la mise en œuvre effective de leurs engagements.

Je vous invite toutefois à suivre précisément l'avancement de ces différents éléments, et d'en rendre régulièrement compte au comité local d'information et de concertation, au besoin en s'appuyant sur des documents formalisés dont l'évolution en sera commentée à chaque réunion du comité.

7. Contrôle de l'application des mesures prescrites et information des propriétaires

La loi prévoit que l'Etat contrôle le respect de la mise en œuvre des mesures prescrites, et notamment :

- les mesures supplémentaires de maîtrise des risques au sein des sites industriels ;
- les travaux autorisés sur le territoire situé au voisinage du site industriel tels que précisés au L.515-16 I du code de l'environnement.

Les PPRT, décidés par le législateur après la catastrophe de Toulouse, sont un enjeu prioritaire pour mon ministère, comme j'ai eu plusieurs fois l'occasion de vous le rappeler. Il est donc très important que des contrôles de l'application de ces mesures soient menés rigoureusement. Je vous demande d'œuvrer en ce sens, en vous appuyant plus particulièrement sur les DRIRE pour les contrôles de la mise en place des mesures supplémentaires sur les sites industriels, et sur les DDE pour le contrôle des travaux autorisés sur le territoire.

Par ailleurs, je vous demande de sensibiliser les propriétaires de biens existants sur l'éventuelle obligation de mettre en œuvre les prescriptions destinées à réduire la vulnérabilité du territoire.

8. Suivi de l'élaboration des PPRT

Afin de permettre à mes services d'assurer le suivi de l'élaboration des PPRT, je vous invitais, dans ma circulaire du 3 octobre 2005, à renseigner les données correspondantes de la base GASPAR.

Toutefois, les PPRT étant élaborés conjointement par plusieurs services instructeurs ayant accès à la base GASPAR, des problèmes de saisies multiples par différents services, m'ont amené à remettre en cause cette procédure et à faire développer une application spécifique intégrée au logiciel GIDIC⁵ utilisé par les DRIRE.

Je vous invite donc, dorénavant, à renseigner toutes les informations concernant les PPRT par l'intermédiaire de la DRIRE qui assurera elle-même la saisie de tous les éléments nécessaires dans GIDIC. Les données seront alors automatiquement reversées dans GASPAR.

⁵ GIDIC : logiciel de gestion des installations classées

Vous voudrez bien me rendre compte, sous le timbre de la DPPR, des problèmes que vous rencontrerez, le cas échéant, dans la mise en œuvre de ces instructions. Je souhaiterais notamment que vous me signaliez, au cours de l'élaboration des premiers PPRT, toutes difficultés que vous rencontreriez, par exemple lors de la définition des règles permettant la signature de la convention de financement.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Nelly OLIN', is written over a light blue rectangular stamp. The signature is stylized and cursive.