

du 23 au 25
novembre 2010
Stand B61 Pavillon 2/1

Territoires d'industrie à la source de l'avenir

L'initiative de
Territoires d'industrie
à l'occasion du salon des
maires 2010, a le soutien de
l'assemblée des communautés
de France et de l'association
des maires de grandes villes
de France



AVANT-PROPOS

Parmi les particularités des territoires d'industrie se distinguent d'une part l'importance des coûts induits en matière d'infrastructures et d'autre part la nécessité d'une forte prise en compte sociale des populations disposant d'un revenu faible et confrontées au chômage et aux contraintes environnementales. Ce constat est d'autant plus prégnant qu'à la différence des années 70, les nouvelles industries ne représentent plus en termes d'emploi un enjeu aussi stratégique et l'impact polluant de l'industrie sur le cadre de vie accentue l'opposition des habitants concernés. Dans ce contexte, la taxe professionnelle assurait un lien indispensable aux équilibres fragiles de ces territoires qui sont remis en cause par la réforme.

Créée en 1976, la taxe professionnelle a depuis été réformée par 68 textes de loi. Ces multiples réformes ont alourdi progressivement la part de l'impôt supportée par l'Etat (17%) et réduit considérablement son assiette. Une réforme profonde de la taxe professionnelle était donc inévitable. La loi de finances 2010 est allée au-delà de la seule réforme fiscale attendue en revoyant également la répartition des ressources fiscales entre les collectivités.

Le principal objectif annoncé de cette réforme était d'alléger les charges de l'industrie confrontée à la concurrence interna-

tionale, leur permettant ainsi d'investir et d'embaucher davantage. Le contrat semble rempli à première vue si l'on se cantonne aux seuls 7,3 milliards d'euros d'allègements offerts aux entreprises. Toutefois on observe que dans le détail les résultats sont contestables et que certaines mesures sont contreproductives. Ainsi les plus importantes réductions bénéficient principalement aux petites entreprises, mais surtout : la réforme a violemment réduit l'intéressement des collectivités au développement industriel.

Cet effondrement du lien fiscal industrie - territoire n'est pas un effet voulu par le législateur mais la conséquence d'une réforme étudiée principalement pour les entreprises. La réforme ignore en effet le rôle joué par ce lien sur les équilibres des territoires accueillant les industries. Or celui-ci est fondamental pour les intercommunalités industrielles.

Il est donc à craindre que les territoires refusent désormais l'installation de nouvelles activités industrielles. Les élus des territoires d'industrie ont alerté à ce sujet les parlementaires qui sont très nombreux, au-delà de leur appartenance politique, à partager ces inquiétudes. C'est ainsi que le Sénat s'est emparé de cette question et a adopté une résolution donnant notamment au projet de loi de finances pour 2011 l'ob-

jectif de la reconstitution du lien entre l'entreprise et le territoire, pour mieux favoriser les nouvelles implantations industrielles.

Des mesures correctives sont proposées dans le projet de loi de finances mais restent très modestes au regard des enjeux. Une question se pose à nous : souhaitons-nous établir les conditions nécessaires pour que le développement local se réalise en cohérence avec les intérêts de la Nation, et qu'ainsi le développement industriel reste une alternative crédible au développement résidentiel des territoires ?

Édition pour le compte
de la conférence
des exécutifs
des intercommunalités
industrielles

intercoindustrie@ouestprovence.fr

Territoires et industrie, quelles synergies pour demain ?

par **Marie Martin**, Docteur en économie financière et en économie du développement

Les quatre dernières décennies ont été marquées, dans l'ensemble des pays développés, par un important phénomène de désindustrialisation. En France, alors que le développement économique avait toujours été porté par le secteur industriel, le premier choc pétrolier de 1973 a marqué le début de l'affaiblissement des positions de l'industrie sur la scène économique. Ce phénomène s'est encore accru avec la crise économique mondiale de 2008, pesant gravement sur l'emploi et sur les indicateurs économiques. Dans ce contexte, se pose la problématique du développement des territoires d'industrie et la place de l'industrie en France.

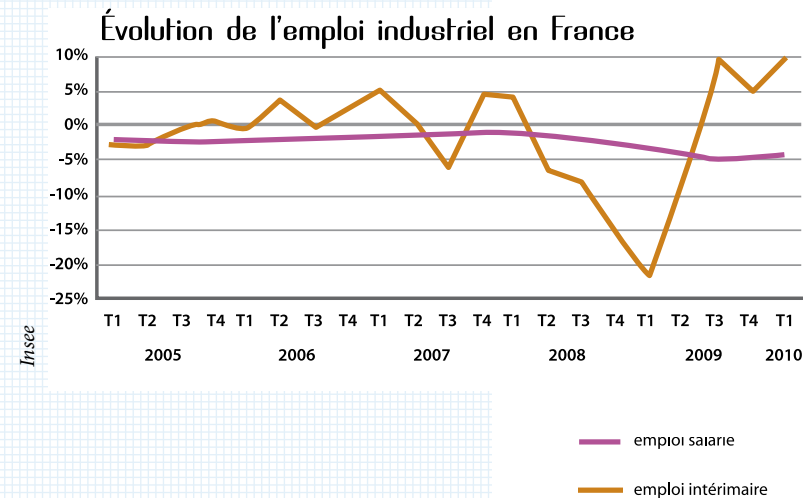
Savez-vous pourquoi j'ai choisi les industries plutôt que les collectivités territoriales ? Parce que les industries se délocalisent et les collectivités territoriales ne se délocalisent pas. Le jour où il n'y aura plus d'usines, plus d'entreprises en France qui viendra payer la taxe professionnelle ?

Nicolas SARKOZY, Président de la République, discours de clôture des états généraux de l'industrie

Emploi

Entre 1973 et 2009, l'industrie a perdu plus de 40% de ses salariés soit 2,4 millions d'emplois. Lors de la dernière décennie, l'emploi industriel ne représente plus que 22,5% du total des effectifs en France contre 28% en 2000 (-500.000 emplois). Ces évolutions s'expliquent par la restructuration du secteur industriel : externalisation de fonctions annexes, forts gains de productivité, perte de compétitivité de certains secteurs entraînant des délocalisations.

Depuis 2008, dans un contexte de crise économique mondiale, la forte baisse des emplois industriels est avant tout le fait d'une chute de l'activité industrielle. Toutefois, l'essentiel de la contraction de l'emploi industriel s'est porté sur l'intérim.



Production industrielle

La contribution de l'industrie à la richesse nationale est passée en quarante ans de 25% à seulement 12%. Cette position est aujourd'hui bien inférieure à celle de l'industrie de la zone euro (22%) ou même de l'Allemagne (30%).

La progression de la valeur ajoutée s'est notamment fortement ralentie sur les dix dernières années. Ainsi elle n'a progressé que de 7% entre 2000 et 2008 soit deux fois moins que l'économie française dans son ensemble ou que l'industrie européenne (+13%). Ce déclin s'est encore trouvé renforcé par la crise de 2008, comme en atteste la forte baisse de la production manufacturière.

Par ailleurs la récession économique mondiale a également largement pesé sur les échanges extérieurs de la France. Ainsi la dégradation du solde manufacturier trouve principalement ses origines dans une forte diminution des exportations des secteurs automobiles et agroalimentaires ; et dans une importante augmentation du coût des importations en énergie. En outre, 2/3 des ventes de produits industriels français se réalisent à l'intérieur de l'Europe, où les effets de la crise économique se sont fait fortement ressentir.

La France reste le 6^e pays exportateur mondial de marchandises mais ses parts de marché se réduisent depuis vingt ans. Cette tendance générale, consécutive à l'arrivée de nouveaux pays concurrents dans le commerce mondial, s'observe dans l'ensemble des pays développés. Cependant, les parts de marchés perdues par la France depuis 2000 sont plus marquées que chez les autres partenaires européens, du fait notamment d'un

manque structurel de compétitivité de l'économie française.

Les investissements productifs ont été quant à eux l'objet de fortes fluctuations sur ces 10 dernières années. Ainsi, après une forte diminution au début des années 2000, les investissements ont progressé entre 2005 et 2008 pour s'effondrer à nouveau en 2009. Ces évolutions laissent présager des perspectives pessimistes pour les années à venir. En ce qui concerne plus particulièrement l'effort d'investissement en recherche et développement, celui-ci représente 1,9% du PIB, bien loin des nations en pointe, comme l'Allemagne qui y consacre 2,4% de son PIB.

Industrie et Territoires

La répartition des activités industrielles sur le territoire national subit d'importantes modifications. Les industries sont moins dépendantes du sous-sol et recherchent davantage les facilités d'importations et d'exportations. Ainsi, les principales régions industrielles actuelles sont soit des régions traditionnelles d'industries, telles que le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine, qui ont dû reconverter leur économie en favorisant les implantations d'entreprises étrangères et les activités tertiaires, soit des régions bénéficiant de voies de communication stratégiques telles que l'Île de France, la région Rhône Alpes ou la région PACA. D'autres régions notamment de l'Ouest et du Sud, bien que moins industrialisées, ont toutefois développé des technopoles visant à faire converger recherche et haute technologie.

Les décisions de localisation des entreprises industrielles dépendent certes des coûts économiques de leur implantation et de l'exploitation de rendements d'échelle mais également du tissu entrepreneurial déjà existant ainsi que de certaines externalités positives ou négatives (infrastructures, présence de main d'œuvre qualifiée à proximité, facilités offertes par les territoires d'accueil, niveau de fiscalité).

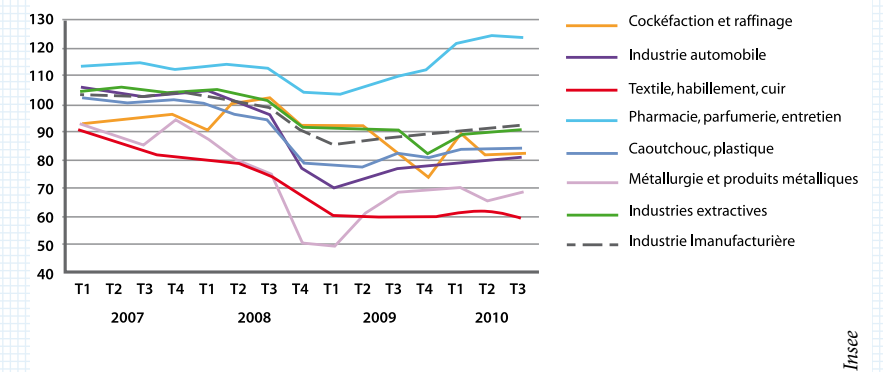
La présence d'industries sur un territoire, si elle s'avère être source de richesses du point de vue fiscal et de l'emploi, présente également des contraintes. En effet, il s'agit généralement d'activités nécessitant des infrastructures lourdes, consommatrices de foncier et polluantes. Aussi la concentration d'entreprises sur un territoire peut être source de fortes externalités négatives telles que pollution ou congestion, qui entraînent des coûts pour les territoires d'accueil et jouent négativement sur leur attractivité.

De plus, la valeur ajoutée compose désormais l'assiette de la nouvelle fiscalité locale économique. Or, ses évolutions récentes dans le secteur indus-

riel laissent craindre que la progression des ressources des intercommunalités soit ralentie.

Ainsi, les collectivités territoriales qui accueillent des activités industrielles sont confrontées à un dilemme : attirer de nouvelles entreprises et pérenniser leur ancrage sur le territoire afin de favoriser de nouveaux vecteurs de croissance tout en assurant le bien-être de leur population. Les dynamiques locales impliquent donc de trouver le bon équilibre dans les interrelations qui unissent territoire, entreprise et population.

Production manufacturière en France par grande branche



Des théories dangereuses ont voulu nous faire croire que l'industrie était appelée à disparaître selon un cycle naturel, comme il était parait-il naturel qu'un pays développé soit conduit à délocaliser. Je ne crois pas en ce fatalisme.

Martial BOURQUIN, Sénateur du Doubs, Président de la Mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires, lagazettedescommunes.com, 28 mai 2010

Des réflexions en cours

La crise économique mondiale de 2008 et ses conséquences sévères sur l'industrie ont déclenché une série de réflexions sur l'avenir de l'industrie et sur les conditions nécessaires à son maintien et son développement.

Les états généraux de l'industrie, décrétés fin 2009 par le Ministre de l'Industrie ont suscité une forte mobilisation. Le rapport final souligne l'importance de l'industrie pour l'image de la Nation et émet des propositions visant à renforcer la place de l'industrie dans l'économie française :

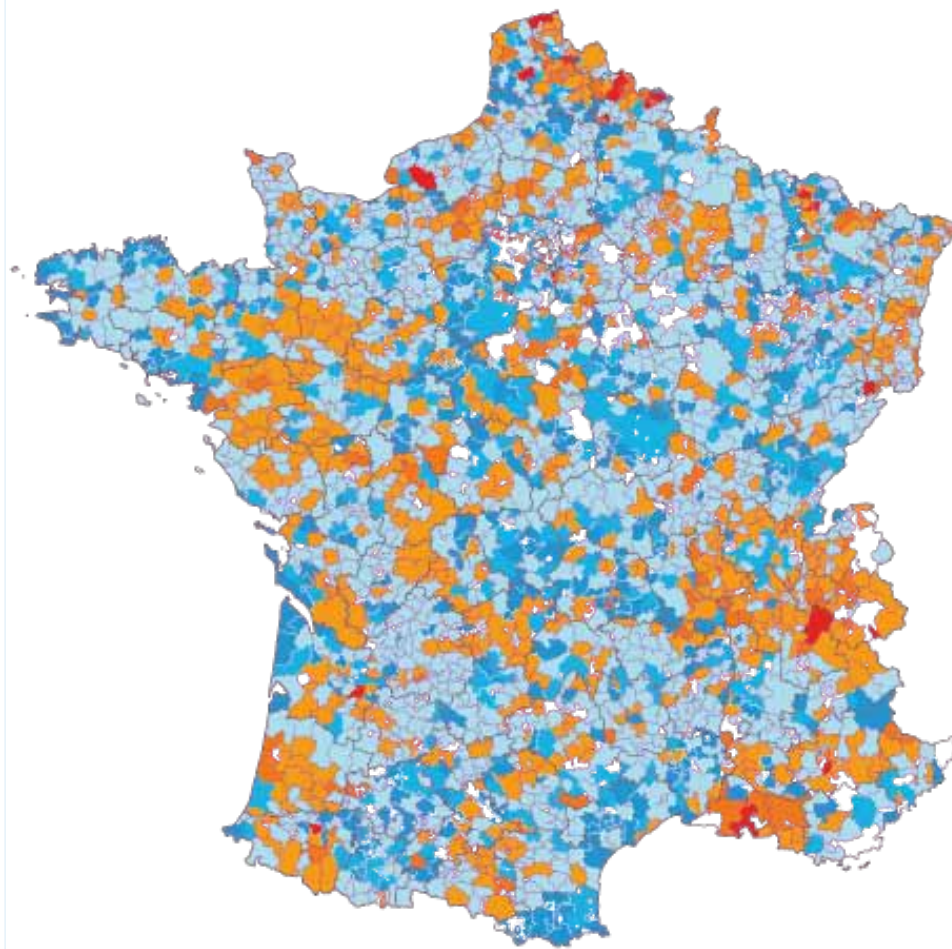
redonner au pays une ambition industrielle, définir des mesures d'aides au secteur et prioriser des actions par filière ou par territoire. Dans son discours clôturant les travaux, le Président de la République s'est élevé contre la fatalité d'une désindustrialisation de la France et a défini le redressement de l'industrie comme une priorité absolue, à travers la mise en place d'une politique industrielle volontaire et notamment des incitations à la relocalisation en France des entreprises. Pour le Chef de l'Etat, la suppression de la taxe professionnelle est une mesure importante en faveur de l'industrie.

La question de la désindustrialisation ou du développement de l'industrie est également à l'étude au Sénat. Il a été créé en mai 2010 une Mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires, présidée par Martial Bourquin. Elle devrait élaborer un diagnostic de la désindustrialisation avant de formuler des propositions début 2011.

Panorama de l'industrie en France, un univers de ressources.

La géographie des territoires accueillant la plupart des sites Seveso et regroupant le plus d'emplois industriels se superpose à celle des territoires les plus pénalisés par la réforme de la taxe professionnelle. Il se pose donc la question de l'intérêt de ces territoires à accueillir dorénavant de nouvelles activités industrielles.

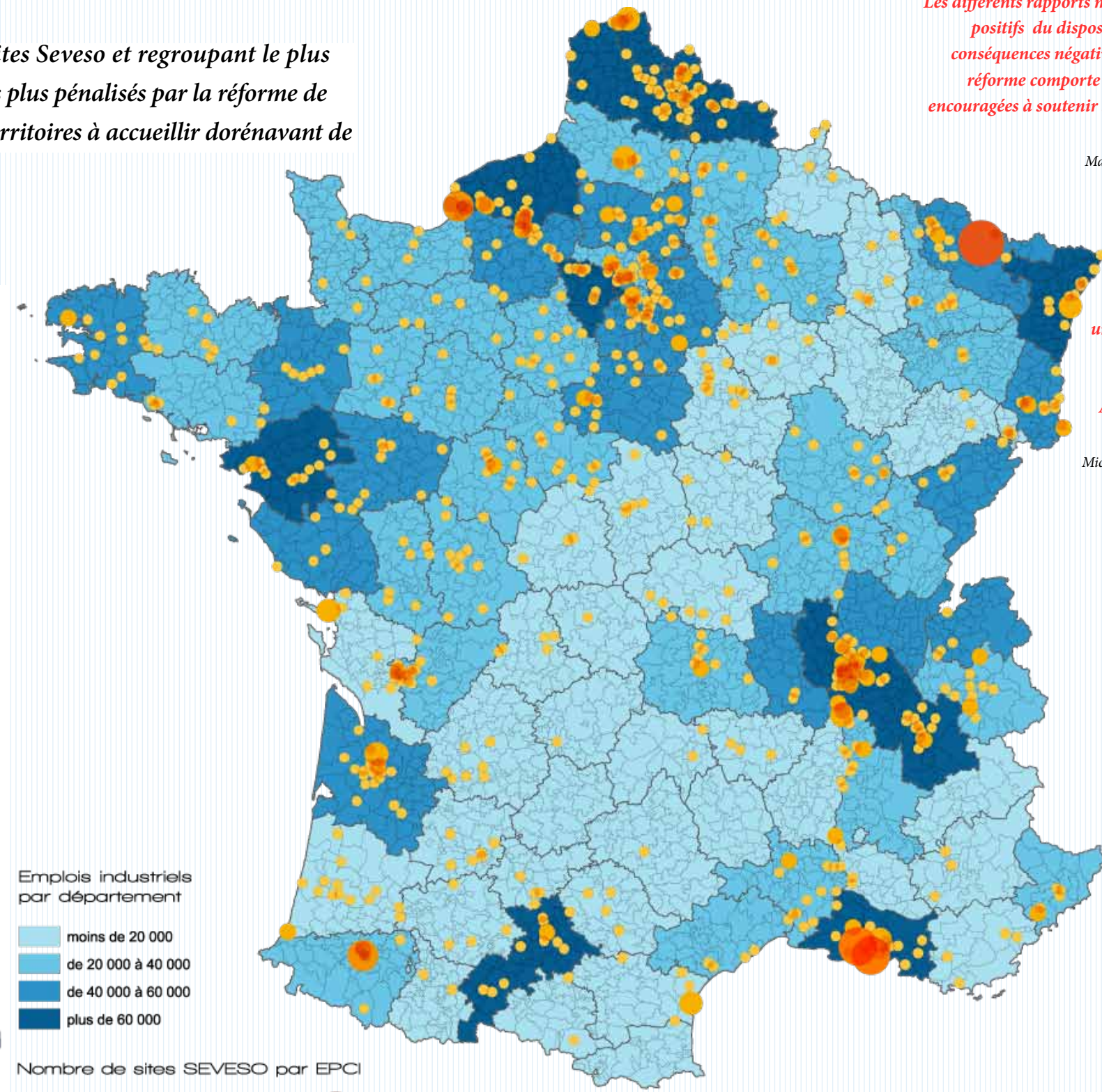
Pertes et gains de ressources fiscales des intercommunalités



PERTES
 + de 50%
 30% à 50%
 0% à 30%

GAINS
 0% à 30%
 30% à 50%
 + de 50%

Ministère des finances.



Emplois industriels par département

moins de 20 000
 de 20 000 à 40 000
 de 40 000 à 60 000
 plus de 60 000

Nombre de sites SEVESO par EPCI

1 à 2 3 à 5 6 à 7 8 à 10 11 à 15 + de 15

Ministère de l'écologie - Insee

Les différents rapports ministériels et parlementaires [...] soulignent les aspects positifs du dispositif de la CET sans véritablement prendre en compte les conséquences négatives pour certains territoires [...] nous constatons que la réforme comporte un effet totalement pervers ; les collectivités ne sont pas encouragées à soutenir les activités industrielles compte tenu de la faiblesse des retours fiscaux par rapport au régime de la TP.

Maryse JOISSAINS-MASINI, Présidente de la Communauté du Pays d'Aix, lettre à Christine LAGARDE, 22 Octobre 2010.

La Communauté Urbaine de Dunkerque est un des territoires qui vit le plus de la taxe professionnelle car elle est une grande agglomération de tradition industrielle et de potentiel industriel. Appauvrir les collectivités, c'est se tirer une balle dans le pied par rapport au développement de la France.

Michel DELEBARRE, Président de la Communauté Urbaine de Dunkerque, Carrefour de l'Economie, France inter, 5 juin 2010

Le territoire que je représente est dédié pour 90 % de sa superficie à des zones d'activités économiques concentrant 14 sites Seveso et nous sommes actuellement sollicités par l'État pour accueillir cinq nouvelles implantations Seveso. Comment pourrions-nous les accepter alors que tous les seuils de pollutions sont déjà dépassés dans notre zone ? Si nous voulons demain que le développement industriel se poursuive en France, alors que très peu de sites sont en capacité de l'accueillir, nous devons proposer des solutions acceptables pour ces territoires.

Bernard GRANIE, Président du Syndicat d'Agglomération Nouvelle Ouest Provence, Convention de l'ADCF, 14 octobre 2010

La directive dite Seveso est une directive européenne qui impose aux États membres de l'Union européenne d'identifier les sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs. Cette directive est nommée ainsi d'après la catastrophe de Seveso qui eut lieu en 1976 en Italie et qui a incité les États européens à se doter d'une politique commune en matière de prévention des risques industriels majeurs. Les entreprises sont classées « Seveso » en fonction des quantités et des types de produits dangereux qu'elles accueillent. Il existe ainsi deux seuils différents classant les entreprises en « Seveso seuil bas » ou en « Seveso seuil haut ».

Les établissements militaires et les dangers liés aux rayonnements ionisants (nucléaire) ne sont pas concernés par cette directive. Le calcul de dépassement de seuil se réalise par une somme pondérée des masses de produits présents dans l'entreprise. Les entreprises dont le premier seuil n'est pas franchi ne sont pas concernées par la directive. Les entreprises qui dépassent le premier seuil sont concernées par la directive et sont classées « Seveso seuil bas ». Les entreprises qui dépassent le second seuil sont, elles, classées « Seveso seuil haut ».

Nouvelle fiscalité économique : quelle incidence sur les territoires ?

par Jean-Pierre Coblentz, consultant Stratorial Finances, cabinet spécialisé en finances et fiscalité locales

La modification du lien entre les territoires et les entreprises, induite par la réforme de la taxe professionnelle, pourrait engendrer des effets pervers dans les politiques économiques conduites par les collectivités et principalement le couple EPCI/communes qui exerce les compétences en matière de planification urbaine et d'aménagement.

Nouveau panier fiscal

La nouvelle fiscalité économique locale sera composée de la contribution économique territoriale (CET : 22,5 Mds €), de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER : 1,3 Md€) et de la taxe additionnelle sur les surfaces commerciales (TASCOM : 600 M€). La CET est subdivisée entre la cotisation foncière des entreprises (CFE : 5,8 Md€) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE : 15,4 M€) qui représentera la part essentielle de la nouvelle fiscalité économique.

La CVAE constituera désormais l'impôt local unique de la région, qui en récupère 25%. Le département recevra la plus grande part de CVAE (48,5%). Ces deux collectivités qui recevront également une partie des IFER subissent la suppression (pour la région) et l'atténuation (pour le département qui ne votera plus que le taux de la taxe sur le foncier bâti) de leur pouvoir fiscal (vote de taux)... mais se trouvent tributaires d'un montant de ressources tirées de l'économie supérieur après la réforme (ce comparatif prend en compte les effets du transfert de la taxe sur le foncier bâti de la région au département dont une part est assise sur les locaux des entreprises).

Le secteur communal verra quant à lui ses 18,2 Mds€ de la TP ramenés à moins de 11 Mds€ d'impôts économiques.

Nouvelles recettes fiscales du bloc communal : moins de 11 Mds€ contre 17,5 Mds€ avec la taxe professionnelle

CFE	5,5
CVAE	4,1
Tascom	0,6
Ifer	0,4
TOTAL	10,6

Cette perte est notamment compensée par l'élargissement des impôts ménages liée au transfert de la taxe d'habitation départementale complété par la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

Effets budgétaires différenciés

Cette nouvelle composition du panier fiscal n'est pas désavantageuse en soi pour le secteur communal. Les EPCI à fiscalité professionnelle unique (terme se substituant à la TPU) qui captaient la plus grande part de la taxe professionnelle du secteur communal bénéficient globalement de ressources fiscales plus équilibrées avec une imposition professionnelle davantage axée sur le tertiaire qui a le vent en poupe et une imposition sur les ménages qui leur permettra d'emarger sur les ressources tirées du développement résidentiel.

Ce constat budgétaire vaut bien sûr pour la moyenne des EPCI. Se trouvent particulièrement favorisés les EPCI bien placés face à la nouvelle donne fiscale (imposition du tertiaire et du logement)... et peut-être moins mal lotis qu'ils ne l'auraient été sans la réforme les territoires industriels en déclin, ils troquent en effet un risque économique (le départ d'une entreprise « coûtera » désormais moins cher) contre un risque institutionnel (celui d'une baisse des compensations). Pour d'autres, les territoires dont la vocation industrielle devrait se poursuivre dans le futur, la réforme se traduira par une perte sèche.

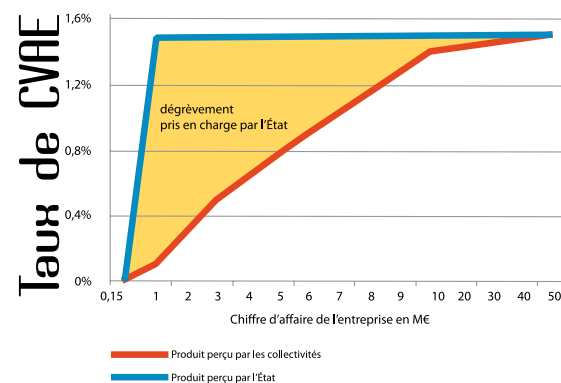
Mais cette question budgétaire, qui a bien sûr toute son importance pour les collectivités concernées ne doit pas faire oublier celle du rapport entre les territoires et leur développement.

Perte de ressources

Régulièrement critiquée dans le débat politique national, la taxe professionnelle a fait l'objet de nombre d'ajustements au fil des législatures. Jusqu'au début des années 2000, l'imposition de la part salaire apparaissait comme désincitative à l'embauche. Il ne restait plus que la suppression de l'imposition de l'outillage particulièrement décriée depuis toujours pour son effet néfaste sur l'industrie pour achever la lente agonie.

Du point de vue des entreprises, le nouveau mode d'imposition aura des incidences favorables avec une réduction de 8,7 Mds€ (-33%) qui doit être cependant ramenée à 7,3 Mds après correction des IFER (1,3 Mds) dont l'impact ne portera que sur les secteurs de l'énergie, des services aux entreprises et des transports. Les réductions ciblent le secteur industriel qui bénéficie d'une réduction moyenne de cotisation de 36% et dont le poids dans le total des réductions représente plus de 27% (ce chiffre passe à 32% après inclusion des IFER) soit une part dans les allègements sensiblement plus importante que la part de l'industrie dans la valeur ajoutée nationale (16%).

Les PME bénéficient généralement d'une très forte réduction d'impôts liée aux modalités d'imposition à la CVAE. En effet, les entreprises sont soumises à taux progressif qui dépend du chiffre d'affaires. Toute entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 M€ donnera lieu à une prise en charge par le contribuable national qui



Si nous voulons maintenir notre industrie dans notre pays, nous avons besoin de poursuivre des implantations industrielles lourdes et difficiles de type usines chimiques, aciéries, industries pétrolières. Or les sites d'accueil ne sont pas nombreux : ne les décourageons donc pas... Il y a un relatif consensus sur ce sujet. Nous devrions pouvoir aboutir à des solutions, peut-être pas tout de suite.

Gilles CARREZ, Rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale, Gazette des communes

couvre en tout ou partie la cotisation de CVAE perçue par les collectivités.

Effets pervers sur les stratégies économiques

Le subventionnement fiscal est donc maintenu mais se trouve transféré du secteur de l'industrie (la plupart des entreprises plafonnées en fonction de la valeur ajoutée appartenait au secteur de l'industrie) vers les PME dont l'essentiel font partie du secteur tertiaire et du commerce.

À titre d'exemple, un expert comptable avec un chiffre d'affaires qui s'élève à 1,5 M€ et une valeur ajoutée de 1 M€ bénéficiera d'une diminution de près de 50 % de son impôt à payer. Les collectivités recevront un produit quatre fois plus élevé !

En revanche, la réduction de ressources perçues par les EPCI au titre de l'industrie sera en réalité sensiblement supérieure aux gains engrangés par ce secteur. Une part importante du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (plus du tiers de la taxe professionnelle perçue par les collectivités) concernait l'industrie. Le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale devrait notamment se traduire par une réduction effective des produits perçus par les EPCI supérieure à 60%, avec dans certains cas des réductions dépassant sensiblement 80%.

De telles modifications peuvent impliquer dans certains cas des changements de cap dans les politiques économiques. Les EPCI et leurs communes membres qui détiennent les clés de la planification urbaine et de la conduite des opérations d'aménagement peuvent modifier leurs arbitrages et formuler des stratégies différentes en matière de lancement de zones d'activités. La localisation d'industries ne sera encouragée que dans le cas où celles-ci sont pourvoyeuses d'emploi, ce qui est de moins en moins le cas. Le critère de l'emploi, qui recouvre relativement celui de la valeur ajoutée devrait être privilégié. La question de l'intérêt de l'accueil d'entreprises porteuses de nuisances environnementales et non porteuses de services directs à la population se posera davantage aux élus.

Industrie lourde en milliers d'euros

	T P	CET	Ecart en %
Impôt payé par l'entreprise	1015	870	-14%
Impôt perçu par les collectivités	7737	1639	-79%
Dont EPCI	4471	1320	-70%
Coût supporté par l'Etat	6722	769	-89%

PME industrielle en milliers d'euros

	T P	CET	Ecart en %
Impôt payé par l'entreprise	116	39	-66%
Impôt perçu par les collectivités	128	57	-55%
Dont EPCI	74	21	-72%
Coût supporté par l'Etat	12	18	+49%

L'affectation au bloc communal d'une part de la CVAE (26,5%), alors qu'elle était nulle dans le projet initial, a constitué un acquis fondamental, sans être, pour autant, suffisant. En effet, le risque

auquel on demeure confronté est celui d'une territorialisation de la taxe acquittée par les entreprises multi-établissements qui ne traduise pas pleinement les charges générées localement par l'implantation des sites de production, notamment classés

Michel DESTOT, Président de l'association des maires de grandes villes de France, communiqué de presse, mai 2010.

Nous considérons que le pourcentage de cotisations à la valeur ajoutée revenant au bloc communes-communautés devrait être porté à 40% pour préserver un lien fiscal fort entre entreprises et territoires.

Daniel DELAVEAU, Président de l'Assemblée des communautés de France, lettre à l'attention des députés, novembre 2010

Intercommunalités perdant plus de 30% de leurs ressources fiscales :

ARTOIS . BASSIN LINDOIS . CHAMOUSSET EN LYONNAIS . MIMIZAN . VOLMUNSTER . ISSOIRE . PAYS DE ROUFFACH . AGGLO HAVRAISE . PAYS DE GUEUGNON . CTE DES LOGES . DU PAYS DE L'OURCQ . OYONNAX . SEINE-EURE . CTE DE SEINE-BORD . MOYENNE DURANCE . CAUSSE DU MASSEGROS . DE HAZELLE . BAS ARMAGNAC . VALLEES D'AIGUEBLANCHE . DESVRES-SAMER . LA C A R E N E . DEUX FLEUVES . LUY DE BEARN . COEUR DE MAURIENNE . MAUBUEE . RHONE LEZ PROVENCE . PAYS NABORIEN . CAUDRESIS . STATIONS DU MERCANTOUR . PAYS D'AIX . BALCONS DE MEUSE . PAYS GRENADOIS . PAYS ROUSSILLONNAIS . CHATELLERAUDAIS . ARLES . FAUCIGNY-GLIERES . PONT A MOUSSON . MARCKOLSHEIM . LAIRVAUDAIS . BEAUREPAIRE . MONTS DE LA GOELE . SARREGUEMINES . LE CREUSOT MONTCEAU . BAVAISIS . COTEAUX D'AZUR . PORTE DE FRANCE RHIN-SUD . ST GALMIER . MONTMELIAN . CAMY . BEAUVAISIS . CC GIENNOISES . SAINT-GAUDIN . SAINT OMER . VAL D'EUROPE . MARCHES DU VELAY . SAMBRE AVESNOIS . LA HAGUE . DOUAIS . FAULQUEMONT . NOZAY . ARDENNE RIVES DE MEUSE . CIVIS . PIEMONT OLORONNAIS . CHAMBERY . SAINT VARENTAIS . TOURAINE DU SUD . AMPLEPUIS THIZY . VALLEE DE LA SUIPPE . HAUTE COMBE DE SAVOIE . CONDRIEU . ALBERTVILLE . DU FLORENTINOIS . VALENCIENNES . PAYS D'OLMES . CASTETS . ARTOIS FLANDRES . EVREUX . SEINE-MAULDRE . MONTARGIS . MONTS DE LACAUNE . SUD-GRENOBLOIS .

Intercommunalités perdant plus de 50% de leurs ressources fiscales :

PAYS DE MARTIGUES (76%) . OUEST PROVENCE (74%) . ELBEUF (74%) . GRESIVAUDAN (68%) . MAIZIERES LES METZ (68%) . LACQ (67%) . PORTE DU HAINAUT (66%) . DUNKERQUE (66%) . LA NORMA (62%) . FRUGES (60%) . CAUX - VALLEE DE SEINE (60%) . SEINE ESSONNE (59%) . MONTBELIARD (56%) . MAUBEUGE VAL DE SAMBRE (56%) . VAL DE RANCURE (55%) . FLANDRES LYS (53%) . SAUVETERRE DE GUYENNE (52%) . VAL DE FENSCH (51%) . LA VACQUERIE (50%) . BERRE-SALON-DURANCE (50%) .

De l'évolution des rapports des riverains avec les sites industriels.

par **Stephan Castel**, chercheur au Cessa, centre d'études en sciences sociales appliquées.

Les lois de 2003 sur la gestion des risques, votées suite à la catastrophe d'AZF à Toulouse, ont amené de nouvelles méthodes de calcul des risques, une plus grande implication de l'ensemble des acteurs locaux (avec les CLIC) et une remise en cause de l'aménagement des pourtours des sites industriels à risques « classés Seveso » (avec les PPRT). Le dispositif législatif va jusqu'à prévoir l'éventualité du départ d'une exploitation dangereuse. Cette ré-ouverture publique de l'univers des possibles dans un contexte d'inquiétudes croissantes sur la santé et l'environnement, questionne ainsi les rapports des riverains avec les sites industriels. Ces rapports peuvent être éclairés par les représentations, que tout un chacun a de l'environnement en général et de l'environnement industriel en particulier. L'environnement lui-même est modifié par les informations, dont on dispose ainsi que par les questions, que l'on se pose à son propos. Ainsi, au XIX^e siècle, les panaches noirs au-dessus des usines étaient considérés comme un signe de prospérité. Aujourd'hui, à l'inverse, dans cette société qu'U. Beck désigne comme celle du risque, les fumées, les odeurs, les bruits sont suspects, les sites industriels sont perçus comme sources de risques : technologiques avec les accidents de l'explosion à la fuite de gaz dangereux, et sanitaires avec les conséquences plus ou moins connues des émissions de chaque site. Aussi l'enquête SOFRES pour ATOFINA, sur la perception du risque industriel, auprès de riverains de sites du groupe sur Toulouse et Lyon, a révélé une « inquiétude diffuse » avec 77% des personnes interrogées préoccupées par les risques de pollutions dans l'air, dans l'eau et 61% par un risque d'explosion lié à l'usine. Le baromètre annuel 2010 de l'IRSN sur la perception des risques met en avant les risques liés à la pollution atmosphérique comme étant le troisième plus important pour les français (69% des personnes interrogées l'estiment élevé).

Le rapport des riverains à l'usine est aussi marqué par le lien entre rapport au territoire, rapports sociaux et rapports économiques. Ainsi, Le président d'une association de défense de l'environnement, à Marseille, évoquait dans le cadre d'une de nos enquêtes, le rapport des riverains aux industries locales et décrivait la fin d'un ancien système où le site industriel, l'usine, était au cœur d'un réseau social : « D'ailleurs c'est vieux ce fatalisme, il y a une espèce de culture, d'imbrication ici de la résidence et de l'usine. L'usine était nécessaire aux 400 habitants, c'est comme la relation d'une population d'un port avec la mer. On acceptait

d'autant plus le risque, quand l'usine avait une dimension sociale, qu'elle a perdue, alors lorsque P. faisait travailler 400 personnes, il y avait les boues rouges, tout le monde le disait, mais les gens travaillaient. Il y avait le club de judo, le club de foot, la bibliothèque, cela palliait les carences de l'Administration. Les maisons étaient roses, je croyais que c'était la peinture, je passais un coup de jet, c'était la pollution de P., la bauxite. Il y a une étude d'épidémiologie qui n'est jamais sortie : on devait être tous morts ou grabataires. Oui, mais on s'en est sorti et on ne le savait pas. Mais P. a fermé en 89, depuis les alentours se sont un peu étioilés, ça s'appauvrit et les autres usines n'ont pas eu cette dimension sociale, voilà. »

La mer semble aujourd'hui s'être retirée, et ce président engagé dans les concertations locales sur le risque n'est plus prêt à tout accepter par fatalisme. Le collectif de chercheurs Irénée Zwarterook, dans son travail sur la perception de l'environnement industriel dans le territoire Dunkerquois, décrit cet environnement comme traversé par la question complexe des tensions entre sécurité industrielle et contraintes économiques, sociales et juridiques : « Elle concerne ensuite

en question avec la montée en puissance des préoccupations sanitaires et environnementales.

Les gestionnaires des risques affirment à la fois leur maîtrise de la situation et que le risque zéro n'existe pas. Cette phrase maintes fois énoncée et reprise par les associations n'est pas sibylline.

D'une part si le risque zéro n'existe pas, cela signifie qu'on ne peut jamais annuler un risque, on ne peut pas l'éradiquer. « À une conception du risque comme danger à éliminer grâce au développement scientifique et à l'action normative aurait succédé une conception du risque comme aléa à gérer » (P. Lascoumes). Il faut donc évaluer le risque (entrée en

scène de l'expertise) pour pouvoir le gérer (administration).

D'autre part, si le risque zéro n'existe pas, cela signifie aussi qu'on est bien obligé d'accepter de vivre dans un environnement risqué. Comment définir ce seuil d'acceptabilité ? Généralement, il y a une part d'expertise, avec un arbitrage coût-avantage entre les mesures de réduction du risque et le coût de l'éventuelle catastrophe. Mais il y a aussi une dimension sociale : quel niveau de risque une population est-elle prête à accepter ? C'est ici qu'entre en scène la concertation avec le pu-

blum de sécurité. Tous les riverains savent qu'il y a un risque. Par contre, il ne faut pas développer la notion du risque, mais dédramatiser un peu et ramener à la réalité et mieux gérer le risque. Le risque zéro n'existe pas et n'existera jamais. Si les gens veulent un risque zéro, ils doivent déménager ou l'usine doit partir. Mais ce n'est pas le propos. »

En 2010, les Plans de Prévention des Risques Technologiques sont en cours d'élaboration, il est question de mesures coûteuses de renforcement des habitations, d'expropriations, de mettre en balance cela avec le coût pour l'entreprise de mesures de réduction des risques, alors que les plans sociaux, les délocalisations ont réduit les masses salariales de beaucoup d'industries. Pour les riverains la balance semble peser souvent du côté du poids économique des industries. Ainsi en témoigne ce territoire dit de « Laleu et La Pallice » à l'ouest de La Rochelle, sur lequel quatre sites Seveso (seuil haut) jouxtent les habitations. Alors qu'il est question de rajouter 20% de capacité de stockage, une association de riverains « Respire » s'est récemment constituée, pour exprimer l'inquiétude et l'opposition de la population malgré les assurances de la préfecture et de l'industriel.

Mais le contexte ne serait-il pas en pleine évolution ? En 2010, notre responsable associatif martégalo affirmait « Si les gens veulent un risque zéro, ils doivent déménager ou l'usine doit partir. Mais ce n'est pas le propos. » il est aujourd'hui membre actif d'un collectif à vocation départementale qui s'est créé pour « informer les riverains de PPRT et mener des actions » ; et ce qui n'était pas alors de propos : partir ou faire partir les usines, commence à le devenir, ce qui avant, n'était pas discutable, l'est devenu.

« On acceptait d'autant plus le risque, quand l'usine avait une dimension sociale, qu'elle a perdue... »

les habitants et les élus locaux. Tout se passe comme si ces acteurs acceptaient le risque dans la mesure où il s'accompagne d'avantages (emploi, taxe professionnelle). Le risque serait une sorte de « coût à payer » contrebalancé par les bénéfices socioéconomiques de la présence des industries dans la région. L'un dans l'autre, le risque et les pollutions industrielles apparaissent profondément ancrées dans le quotidien des Dunkerquois. »

Cet ancrage du paysage industriel dans le quotidien des riverains ne va plus de soi, l'émergence des thématiques liées aux risques et aux nuisances interroge la présence des usines. L'argument économique et/ou financier semble aujourd'hui pouvoir lui aussi être remis

en question avec toutes ses ambiguïtés, qu'il s'agisse d'informer le public, de faire remonter l'information du public vers les décideurs, de délibérer ensemble. La formule « le risque zéro n'existe pas » semble être régulièrement employée par les experts et gestionnaires pour faire admettre aux habitants, qu'ils n'ont pas le choix. Il leur faut bien accepter ce risque minimum, auquel on a abouti avec toutes les mesures de réduction à la source. Mais cette formule pousse aussi à la vigilance et aux questionnements. Un responsable d'association de riverains à Martigues nous disait en 2003 : « L'idée était de dire que le risque zéro n'existe pas mais que par contre un risque ça se gère. Il faut apprendre à le gérer avec le maxi-



1. Les comités locaux d'information et de concertation
2. Plan de Prévention des Risques Technologiques
3. Ulrich Beck, La Société du risque - Sur la voie d'une autre modernité, Flammarion (2003)
4. TAYLOR NELSON SOFRES - Corporate & Management - Étude ATOFINA : Perception du risque industriel (Avril 2002)
5. Le CESSA a travaillé en 2003, avec l'association Arènes, à l'élaboration d'un rapport sur « Concertation pour territorialiser les risques : un atout pour la réduction des vulnérabilités locales ? » S.Castel; P.Cézanne-Bert; M.Leborgne.
6. Irénée Zwarterook (2010). Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la « concertation ». Numéro 2010-07 des Cahiers de la Sécurité Industrielle, Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France (ISSN 2100-3874).
7. <http://www.sudouest.fr/2010/06/17/le-site-seveso-picoty-inquiete-les-habitants-119092-1391.php>
8. <http://collectifdespprt13.e-monsite.com>