

**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.  
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA  
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

**CHAPITRE II.  
UN TERRITOIRE D'EXPÉRIMENTATION POUR LA  
CONCERTATION SUR LES RISQUES INDUSTRIELS :  
LE BASSIN DE FOS-SUR-MER ET L'ÉTANG DE  
BERRE**

*STEPHAN CASTEL (CESSA)  
PIERRICK CEZANNE-BERT (CESSA)*

## CHAPITRE II. UN TERRITOIRE D'EXPÉRIMENTATION POUR LA CONCERTATION SUR LES RISQUES INDUSTRIELS : LE BASSIN DE FOS-SUR-MER ET L'ÉTANG DE BERRE

### SOMMAIRE

<b>I. Introduction : un dispositif et son territoire.....</b>	<b>51</b>
1. Présentation du contexte territorial .....	51
2. Le découpage de la trajectoire du dossier en trois configurations .....	53
<b>II. Avant le SPPPI : les projets fantasmés au pays de Cocagne .....</b>	<b>57</b>
<b>III. La damnation de Fos et la naissance du SPPPI : « le séisme ».....</b>	<b>60</b>
<b>IV. Configuration 1 : L' « âge d'or » de la régulation par le SPPPI .....</b>	<b>62</b>
<b>V. Configuration 2 : Informer pour éduquer – Le SPPPI et le risque industriel.....</b>	<b>64</b>
<b>VI. Configuration 3: « Participer c'est cautionner » – Déclin et rénovation du SPPPI sur fonds de débats pollués.....</b>	<b>67</b>
1. La controverse de l'incinérateur .....	68
2. La rénovation du SPPPI.....	71
<b>VII. L'arrivée du Public dans la gestion des risques .....</b>	<b>73</b>
1. L'exercice PPI Provalis du 22 mai 2003 à Marseille .....	73
2. Les CLIé .....	75
3. Les CLIC .....	77
4. La comparaison des CLIé et CLIC par les participants.....	78
5. Une concurrence entre CLIC et CLIé ?.....	80
6. De l'efficacité des CLIé.....	82
7. L'ouverture des GT du SPPPI .....	85
<b>Conclusion</b> .....	<b>6</b>

## CHAPITRE II. UN TERRITOIRE D'EXPÉRIMENTATION POUR LA CONCERTATION SUR LES RISQUES INDUSTRIELS : LE BASSIN DE FOS-SUR-MER ET L'ÉTANG DE BERRE

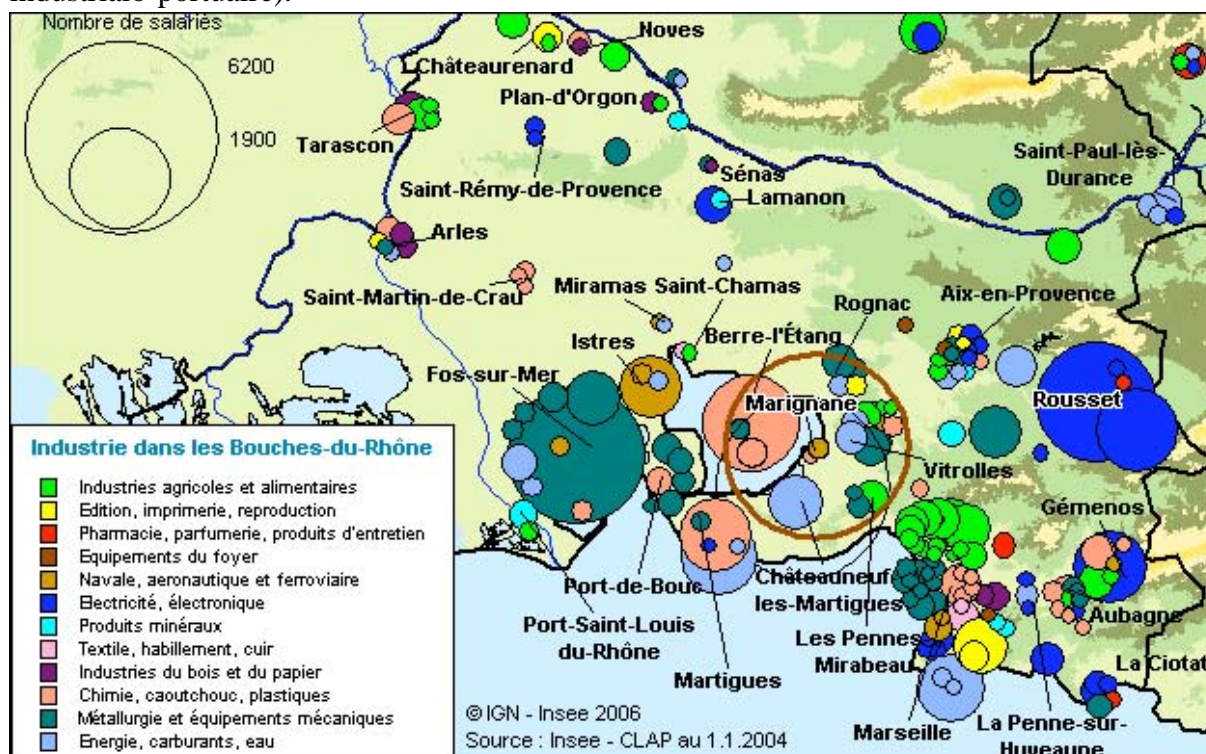
### I. INTRODUCTION : UN DISPOSITIF ET SON TERRITOIRE

Dans l'ensemble des dossiers examinés dans le cadre de notre projet de recherche CDE, celui de la gestion des risques sur la zone de Fos et de l'étang de Berre apparaît spécifique à plus d'un titre. C'est le dossier qui court sur la plus longue période. Mais il diffère surtout des autres dossiers portant sur des projets d'infrastructures ou sur les processus de planification liés à ces projets, parce qu'il porte sur la mise en place à une échelle locale ou régionale d'une politique publique en train de se définir à l'échelon national. Ce dossier porte donc sur la gestion des risques d'origine industrielle et sur un territoire, le bassin de Fos-sur-mer et les pourtours de l'étang de Berre.

Pour donner une unité à cette partie du projet de recherche, que l'on pourrait décrire en entrant par de multiples institutions ou découper en de multiples sous-dossiers correspondant à l'implantation d'infrastructures, nous avons choisi de le décrire à partir d'un dispositif emblématique de cette construction d'une politique de gestion des risques industriels, le Secrétariat permanent pour les problèmes de pollution industrielle (SPPPI). Le dispositif est dans notre cas une résultante de la rencontre entre un projet – la Zone Industriale-Portuaire (ZIP) de Fos – et un milieu, le territoire du bassin de Fos et des pourtours ouest de l'étang de Berre. Ce dispositif n'a cessé d'avoir en retour des effets sur le milieu : réduction des pollutions de l'eau de l'étang de Berre au cours des premières années de son fonctionnement ; luttes actuelles contre l'incinérateur...

#### 1. Présentation du contexte territorial

Le tissu industriel dans les Bouches-du-Rhône est dense. On dénombre 45 sites Seveso seuil haut dans les Bouches-du-Rhône (deux à Marseille et la grande majorité des autres sur les pourtours de l'Étang de Berre et dans le Golfe de Fos, notamment avec un grand complexe industrialo-portuaire).



Les Bouches-du-Rhône sont un territoire avec des fortes oppositions ancrées dans le passé. Olive et Oppenheim qualifie ainsi l'aire métropolitaine marseillaise de « territoire éclaté »<sup>1</sup> qui a la particularité d'avoir une ville centre plus pauvre que la périphérie et un schéma multipolaire avec des territoires rivaux, en compétition pour la captation des ressources et des grands équipements publics. Ces dynamiques territoriales concurrentielles se développent notamment autour du pôle de Fos-sur-mer (étang de Berre) et d'Aix-en-Provence.

Marseille, capitale régionale, avec une agglomération de plus d'un million d'habitants, est une ville avec peu de recettes fiscales et qui a dû beaucoup négocier avec les villes proches pour constituer la communauté urbaine (Communauté Urbaine de Marseille Provence Métropole). Aix-en-Provence en revanche a une attractivité plus forte et a constitué plus tôt et plus facilement son intercommunalité (Communauté du Pays d'Aix). La population y est plus aisée et la rivalité avec Marseille s'est longtemps jouée sur une opposition entre Marseille, cité portuaire populaire, et Aix, ville bourgeoise.

La zone de l'étang de Berre a été profondément marquée par l'installation, au début du siècle dernier aux années 1950, d'un complexe industrialo-portuaire, décidée par l'État français. Le port autonome de Marseille s'est étendu sur cette zone et les industries pétrochimiques et sidérurgiques ont été mises en place à proximité de Marseille mais assez loin pour protéger la ville contre les nuisances.

L'étang de Berre, une lagune méditerranéenne, a été victime des pollutions des usines environnantes, des déversements des eaux usées des villes proches et des rejets d'eau douce accompagnée de limon de la centrale hydro-électrique de Saint-Chamas. À partir 1966, la centrale EDF de Saint-Chamas a rejeté 3,3 milliards de m<sup>3</sup>/an d'eau douce en moyenne (sur la période 1966-93) soit environ 3,7 fois le volume de l'étang, ainsi que 520.000 t/an de limons sur la même période. La France a été condamnée en octobre 2004 pour manquement aux obligations de la convention de Barcelone et du protocole d'Athènes en raison de la dégradation de l'état de l'étang. C'est dans cette zone qu'est créé en 1971 le premier SPPPI (Secrétariat Permanent pour les Problèmes de Pollution Industrielle) en France. Le SPPPI est « né du choc frontal entre l'essor industriel dans la zone de Fos et la volonté farouche et légitime des habitants de préserver un cadre de vie exceptionnel entre la Camargue et les Alpilles provençales »<sup>2</sup>. Airfobep, association chargée de la surveillance de la qualité de l'air, est créée l'année d'après en 1972 pour mesurer les émissions des industries.

Il existe cinq intercommunalités différentes sur les pourtours de l'étang de Berre. Une multiplicité qui atteste des rivalités entre les différentes villes de ce territoire.

Marseille a, par le passé, éloigné les industries en les implantant autour de l'étang. Aujourd'hui, la communauté urbaine de Marseille aimerait intégrer les villes du pourtour de l'étang de Berre, ce qui permettrait à la CUM de bénéficier des rentrées fiscales importantes versées par les industriels ; cette volonté n'est toutefois pas du tout partagée par les intercommunalités qui se sont créées autour de l'étang de Berre.

---

1. Maurice Olive, Jean-Pierre Oppenheim, « La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain », in François Baraize et Emmanuel Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, l'Harmattan, Logiques politiques, 2001.

2. *30 ans de concertation : le SPPPI*, 2001, Marseille, édité et réalisé pour le compte de la DRIRE PACA.

## 2. Le découpage de la trajectoire du dossier en trois configurations

À l'occasion des 30 ans du SPPPI, le Centre d'Information du Public pour la prévention des Risques Industriels et la protection de l'Environnement (CYPRÈS) rédige un document retraçant l'histoire du SPPPI, en s'appuyant pour l'essentiel sur des archives des productions du SPPPI et sur des extraits de témoignage de certains de ses principaux protagonistes. Le premier chapitre de l'ouvrage retrace l'histoire du SPPPI à partir de sa création, le dernier chapitre présentant quant à lui un programme de travail pour les années à venir. Dans le reste de l'ouvrage, les auteurs consacrent un chapitre aux quatre principales commissions thématiques (eau, air, déchets et risques), ainsi qu'un chapitre au CYPRÈS. Il est intéressant de remarquer que le SPPPI procède à l'élaboration de sa propre périodisation pour décrire l'évolution de son fonctionnement<sup>3</sup> :

*« L'évolution du SPPPI a connu trois grandes périodes : dans les années soixante-dix, les premiers problèmes à régler étaient liés à la création et à l'évolution de la zone industrielle de l'étang de Berre et du golfe de Fos. Il s'agissait de problèmes très localisés qui nécessitaient un travail important, au plus près des acteurs locaux.*

*Quand les actions et les décisions ont commencé à porter leurs fruits, quand les démarches ont été mises sur de bons rails, les efforts ont pu porter sur des problématiques plus larges. D'autant plus que la prise de conscience environnementale allait en augmentant dans l'opinion.*

*Les années quatre-vingt ont ainsi vu le SPPPI se préoccuper de problématiques élargies aux Bouches-du-Rhône : création du réseau de mesure de la pollution de l'air sur Marseille et Aix-en-Provence (AIRMARAIX) ; travaux sur les rejets dans l'eau des usines implantées dans l'aire marseillaise, à Tarascon, etc.*

*Enfin, à la fin des années quatre-vingt, des groupes de réflexion du SPPPI prennent une dimension régionale :*

- études sur les technologies comparées de stockage du chlore, comprenant tous les producteurs et utilisateurs de chlore (dont Atochem Saint-Auban, dans les Alpes de Haute-Provence), et présentant une mise à niveau prioritaire, eu égard à la directive Seveso. Les conclusions ont été déposées en novembre 1990;*

- réflexion régionale sur la fiabilisation de l'auto-surveillance des rejets aqueux; prise en compte des risques sismiques dans les équipements industriels de la région, en tenant compte des failles et aléas existants et proposant des calculs de structure et une démarche procédurale. Ce livre blanc est reconnu par le ministère de l'Environnement ;*

- campagnes d'information autour des sites industriels classés Seveso : dans le Vaucluse, les Alpes de Haute Provence, le Var, et les Bouches-du-Rhône.*

*Tout naturellement le "SPPPI Fos – Berre" devient le "SPPPI PACA", au début des années quatre-vingt-dix. »*

Cette périodisation est par ailleurs reprise pour décrire le travail des commissions (à l'exception de la commission risques, qui ne démarre qu'en 1987). Ainsi, la périodisation ne se réduit pas à une opération externe du chercheur visant à rendre intelligible un dossier, mais peut (et est régulièrement) effectuée par les auteurs-acteurs eux-mêmes. La périodisation précédente permet ainsi de mettre en évidence l'élargissement régulier et progressif des compétences territoriales du SPPPI, ainsi que des problématiques abordées au cours de son histoire. Pour intéressante qu'elle soit, nous ne reprendrons pas *in extenso* cette périodisation.

---

3. 30 ans de concertation : le SPPPI, op. cit., p. 30.

En effet, notre travail de périodisation vise plutôt à décrire la succession de différentes configurations du dossier (c'est-à-dire un jeu d'acteur et d'arguments relativement stabilisé) ; elle accompagne donc la trajectoire des arguments portés par les différents protagonistes du SPPPI.

Il serait tentant de procéder à une périodisation de l'histoire du SPPPI décrivant une évolution suivant une trajectoire linéaire, parallèle à l'émergence puis à la montée en puissance des préoccupations environnementales et sanitaires en France bien évidemment, mais aussi en PACA et plus particulièrement sur le territoire qui nous intéresse. Cette périodisation ferait débiter le dossier en 1971, au moment de la création du SPPPI<sup>4</sup>. La trajectoire des arguments déployés dans le corpus par les protagonistes du dossier nous a pourtant incités à une périodisation quelque peu différente : les arguments ne suivent pas une trajectoire linéaire, mais peuvent au contraire décrire des boucles, connaître une période muette pour réapparaître ensuite, se transformer, etc. Ainsi, les préoccupations environnementales et les inquiétudes pour le cadre de vie sont présentes dès la naissance du SPPPI ; mieux, elles sont en fait à l'origine de sa création. Les différentes configurations du SPPPI au cours de son histoire nous ont conduit à découper en trois grandes périodes :

- dans les années 1970, ce sont les pollutions (et leurs conséquences environnementales) qui préoccupent les acteurs locaux, comme en témoigne le nom donné au SPPPI (Secrétariat Permanent pour les Problèmes de Pollution Industrielle). Cette période, qui va de 1971 à 1984, correspond à l'émergence de la question environnementale sur le territoire. Elle commence avec la création du SPPPI, en réaction au traumatisme des populations et des élus locaux suite à la mise en place du complexe industrialo-portuaire de Fos-Étang de Berre. Toutefois, durant cette période, les problèmes sont plutôt posés en termes de cadre de vie : les modes de vie des habitants locaux, de la Camargue aux Alpilles, sont menacés autant par l'arrivée des nouvelles installations industrielles que par les bouleversements qu'elles provoquent dans l'urbanisation de la région. Le projet engendre en effet un chantier gigantesque qui bouleverse le territoire (18 000 ouvriers en 1973), et le démarrage des premières installations produit une pollution considérable, notamment par les rejets d'eau dans l'étang de Berre. Le SPPPI se met alors en place comme une instance de négociation entre l'État, qui contrôle l'opération, les industriels, nouveaux acteurs incontournables du territoire, et les collectivités territoriales, qui n'avaient pas à l'époque les pouvoirs qu'elles ont actuellement. Les premières années de fonctionnement du SPPPI constituent son « âge d'or », période durant laquelle les rejets industriels de polluants, essentiellement dans l'eau mais aussi dans l'air, sont réduits dans de proportions considérables.
- la catastrophe de Seveso du 10 juillet 1976<sup>5</sup>, et surtout la directive européenne éponyme du 24 juin 1982 puis sa transcription en droit français dans la loi du 22 juillet 1987, recentrent le SPPPI sur la problématique de la prévention du risque d'origine industrielle. À partir de la deuxième moitié des années 80, l'information du public, qui doit acquérir les bons réflexes en cas d'accident, devient alors un thème central pour le SPPPI, ce que

---

4. Le SPPPI est officiellement mis en place le 14 février 1972 par le préfet des Bouches-du-Rhône. Cependant, c'est la mission Schnell qui préconise la création d'un Secrétariat permanent pour les problèmes de pollution industrielle, et le SPPPI fait l'objet d'un protocole interministériel signé le 24 novembre 1971. C'est la date de 1971 qui est retenue par les protagonistes du dossier pour la naissance du SPPPI ; le document *30 ans de concertation : le SPPPI* est d'ailleurs imprimé en novembre 2001.

5. Le 10 juillet 1976, l'explosion d'un réacteur chimique produisant des herbicides dans la commune de Seveso en Lombardie (Italie), provoque un rejet de dioxines dans l'atmosphère. Bien que n'ayant pas causé de morts directes, cet accident fait naître un débat important sur la réglementation en matière de prévention des risques technologiques, qui aboutit à la publication de la directive européenne dite Seveso.

vient confirmer la création du CYPRÈS en 1991. Durant cette deuxième période, le SPPPI est dirigé par la DRIRE (devenue par la suite la DREALE), service déconcentré de l'État. Cette période se prolonge jusqu'en 2001, au moment où le projet d'incinérateur de la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole sur la commune de Fos-sur-mer (sur le territoire relevant de l'autorité du Port Autonome de Marseille) devient un problème public. Cet événement survient alors que le SPPPI Paca s'essouffle<sup>6</sup> et va créer des tensions très fortes entre les acteurs locaux, l'État et certaines intercommunalités (dont le SAN Ouest Provence), et entre des intercommunalités du département (la communauté urbaine de Marseille et le SAN Ouest Provence). Ces tensions et la mobilisation associative menacent le fonctionnement des instances participatives de gestion des risques (le Cyprès, les groupes de travail du SPPPI, puis les CLIC).

- dans les années 2000, de nouveaux projets industriels dans la ZI du bassin de Fos favorisent l'émergence de conflits locaux importants, qui mettent au centre des argumentaires la question des risques sanitaires auxquels sont exposés les habitants riverains des installations industrielles. Cette reconfiguration locale se fait dans un contexte réglementaire nouveau (Loi « Bachelot » de 2003, création des CLIC, multiplication des débats publics CNDP), qui a rendu la concertation avec les citoyens incontournables pour les aménageurs. Paradoxalement, c'est au cours de cette période que le SPPPI, instance de concertation, voit son activité s'essouffler. Cette période correspond à ce que le directeur de la DREALE, Laurent Roy, a appelé la « rénovation » du SPPPI, processus participatif qui a notamment doté le SPPPI d'une personnalité juridique, d'une charte et d'une déléguée générale. Cette rénovation est menée en parallèle des conflits autour de l'incinérateur, qui ont fragilisé la légitimité du SPPPI aux yeux des acteurs locaux en même temps qu'ils ont participé de l'émergence de la question santé-environnement. La rénovation du SPPPI aboutit ainsi à l'intégration des problématiques de santé-environnement en son sein.

Ce découpage temporel permet de caractériser les différentes configurations du SPPPI. Le travail de recherche doit aussi porter une attention particulière aux enjeux politiques et économiques sur le territoire de l'ouest des Bouches-du-Rhône et les mettre en regard des évolutions du SPPPI ; le rapprochement entre le dispositif et son environnement permet d'évaluer dans quelle mesure les transitions d'une configuration à une autre sont la résultante d'une dynamique interne au SPPPI ou la conséquence de chocs exogènes.

L'attention portée au milieu dans lequel est venu s'inscrire le SPPPI, dispositif de gestion des pollutions d'origine industrielles, nous a conduit à ajouter un temps 0 aux trois périodes de SPPPI précédemment définies. En effet, il nous est apparu que la naissance du SPPPI est très largement expliquée par le projet de création de la ZIP de Fos voulue par l'État, et censée concurrencer les ports de Rotterdam et Anvers : le SPPPI, dispositif de négociation à un échelon local<sup>7</sup>, est la conséquence d'un projet d'industrialisation décidé par l'État dans les années 60, à dimension nationale voire internationale. La décision gouvernementale de créer la ZIP de Fos se traduit par des travaux gigantesques et l'arrivée de nouvelles populations, de 1965 à 1970, qui vont bouleverser le territoire de manière irréversible. C'est durant cette période de bouleversements, à laquelle les acteurs locaux font référence en évoquant un séisme, que le SPPPI trouve sa genèse.

---

6. Le SPPPI Paca est dirigé, financé et organisé par la DRIRE avec le concours du Cyprès. Les moyens de l'État diminuent et les agents de la DRIRE souhaitent que les acteurs locaux soient plus porteurs du dispositif.

7. À sa naissance, le SPPPI est en fait le SPPPI Fos-Berre ; ce n'est qu'en 1991 qu'il deviendra le SPPPI PACA

## Les trois périodes du SPPPI Paca

	1971-1986 émergence de la question environnementale			1987-2002 émergence de la problématique risque au travers des expertises				2002... Ouverture au public et émergence de la problématique sanitaire (Santé Environnement)				
SPPPI	1971		1986	1987			2001	2002		2006		2011
Dispositifs réglementaires				PPI PRQA ; PPA						CLIC – PPRT PRSE		
Dispositifs non réglementaires	SPPPI* Airfobep*			Commission risque dans SPPPI* GIPREB* Clié Shell Berre*				GT pré- CLIC Clié SAN OP		Aigrette rénovation ; charte du SPPPI SE dans SPPPI* IECP*		
Concertations								DP Fos2xl		DP Fos Faster ; Fos Tonkin CG13 déchets		
Acteurs	Environnement et Industrie*			Cyprés* CUMPM*				ADPLGF*, Coll Anti- inc PSL*		Atmopaca* Coll SE PSL*		
Événements	accident à Seveso			incendie raffineire Berre ; explosion Total La Mède incendie BP Lavéra explosion d' AZF				projet UOIM à Fos Canicule ; condamnation de la France à cause EdB		élections municipales le PS prend la direction de la CUM condamnation du président du SAN OP		
Lois et règlements				Directive Seveso LAURE				Loi Bachelot				

L'astérisque signifie « création de »



Enfin, les discours portés par les auteurs-acteurs du dossier nous ont conduit à considérer une période préhistorique du SPPPI, avant 1965 ; en effet, ceux-ci font régulièrement référence à un étang de Berre définitivement perdu, décrit comme un véritable pays de Cocagne. L'étang de Berre, idéalisé par Charles Maurras, aurait ainsi connu une époque où la nature abondante et généreuse suffisait à faire vivre ses habitants. Cette époque mythique constitue une forme de mémoire collective du territoire ; les acteurs l'invoquent pour décrire la création de la ZIP de Fos comme un sacrifice du territoire local fait sur l'autel de l'intérêt supérieur de la Nation.

## II. AVANT LE SPPPI : LES PROJETS FANTASMÉS AU PAYS DE COCAGNE

*« L'étang de Berre, où les coquillages se multiplient avec une prodigieuse facilité, car les fonds et les côtés sont tout couverts de moules, malgré la grande quantité qu'on en tire pour l'usage des habitants. »* Jean-Pierre Papon, abbé, Voyage, 1780

*« Et tout à coup s'étale les magnificences du midi, l'étang de Berre, admirable nappe bleue, immobile dans sa coupe de montagnes blanches »* Hyppolite Taine, Voyage en Italie 1866

Cette période, qui constitue la préhistoire du SPPPI, ne connaît pas réellement de début : elle concerne essentiellement l'implantation de l'homme, puis peu à peu d'activités économiques, sur les rives de l'étang de Berre. On pourrait faire débiter cette période à l'Antiquité, au moment où les Romains colonisent l'étang de Berre et y implantent des villages vivant du travail de la terre<sup>1</sup>. Pour l'étude de notre dossier, cette période court jusqu'en 1965 : c'est à cette date que le projet de création de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, plus communément nommé ZIP de Fos, prend corps, avec des impacts sur le milieu, impacts présentés comme irréversibles par les habitants.

Cette période peut paraître éloignée des enjeux du SPPPI. Pourtant, les protagonistes de notre dossier, notamment associatifs ou riverains des usines, y font référence de manière récurrente dans les différentes réunions (qu'elles soient ou non organisées par le SPPPI) auxquelles ils sont conviés à participer ; pour ces acteurs, cette période prend fin avec la création de la ZIP de Fos. Les habitants du bassin de Fos et du pourtour de l'étang de Berre décrivent un monde d'avant le complexe, véritable pays de Cocagne : on y vivait de la pêche et de la chasse, on y passait ses week-ends ou ses vacances dans des cabanons cachés dans les marais, entourés de chevaux et de taureaux. Cette description idyllique d'un petit paradis sur terre se retrouve dans le témoignage de Louis Barnes, évoquant son enfance à Fos-sur-Mer, dans un documentaire de Wim Kloosterman et Ulrich Téchené<sup>2</sup>

*« il y avait la plage, il y avait les marais, on jouait aux cowboys et aux indiens, à l'époque, on était les seigneurs des marais, on était bien dans les marais, parce que les parents ne venaient pas (...) On avait la mer, les marais, la colline (...) On était une bande, on était une dizaine, on allait au cabanon : on n'achetait rien pendant les vacances. Le matin, on allait chasser, tu faisais quelques canards ou un truc comme ça... Des écrevisses, des moules, tout ça il y en avait en pagaille. Pratiquement pour manger, bon c'est sûr, il n'y avait pas d'arbres à saucisson, la charcuterie il fallait que tu fasses des échanges, on vivait avec peu, mais on vivait bien. »*

---

1. [http://www.etangdeberre.org/etang\\_malade/histoire.htm](http://www.etangdeberre.org/etang_malade/histoire.htm)

2. Le complexe de Fos, documentaire, Réalisateur : Wim Kloosterman et Ulrich Téchené, Producteurs : Manaba Films / Mémorimages / Canal Maritima

Dans ce documentaire, réalisé en 2006, les auteurs font un parallèle entre le redémarrage de l'industrialisation dans la région (terminal méthanier, incinérateur,...) et la création de la ZIP de Fos. Ce travail de mise en regard de deux époques distantes de près d'un demi-siècle est aussi un travail de mémoire, où de nombreux acteurs locaux témoignent de leur vie d'avant le complexe de Fos. Ainsi, un peu plus loin dans le film, un pêcheur explique, avec une faconde très méditerranéenne, comment il devait écarter les poissons à la main pour pouvoir apercevoir l'eau de l'étang de Berre !

De fait, l'étang de Berre fut pendant longtemps une réserve piscicole de première importance. Dans les Impressions de voyage d'Alexandre Dumas, publiées en 1878, on retrouve ainsi la description de pêches miraculeuses faisant écho aux témoignages actuels des habitants de Fos :

*« Ce qui frappe d'abord dans Martigues, c'est sa physionomie joyeuse ; ce sont ses rues, toutes coupées de canaux et jonchées de cyathes et d'algues aux senteurs marines ; ce sont ses carrefours, où il y a des barques comme autre part il y a des charrettes. Puis, de pas en pas, des squelettes de navires surgissent ; le goudron boue, les filets sèchent. C'est un vaste bateau où tout le monde pêche, les hommes au filet, les femmes à la ligne, les enfants à la main, on pêche par-dessus les ponts, on pêche par les fenêtres, et le poisson, toujours renouvelé et toujours stupide, se laisse prendre ainsi au même endroit et par les mêmes moyens depuis deux mille ans »<sup>3</sup>*

L'objet de notre travail n'est certes pas de faire un panorama de la littérature de l'étang de Berre. Toutefois, nous ne résistons pas à une dernière citation, d'un auteur plus controversé mais très épris de son pays, décrivant les 30 beautés de Martigues (il s'arrête à 30 beautés par égard pour le lecteur, dont il ne veut pas abuser de la patience !). La première des beautés évoquées par Charles Maurras (c'est de lui dont il s'agit) est l'étang de Berre :

*« La première beauté de mon Martigues, c'est l'Étang de Berre, qui, le matin, blanchit et qui le soir s'azure, quand je regarde de ma maison : l'Étang qui, de ses mille langues vertes, lèche amoureusement le sable des calanques et ronge les rochers où l'on pêche le rouget »<sup>4</sup>*

Pour qui connaît l'étang de Berre aujourd'hui, ces descriptions trouvées dans la littérature ont de quoi surprendre.

Si l'étang de Berre est un pays de Cocagne, alors on ne s'étonnera pas que nombre de projets aient eu pour ambition d'exploiter ce puits de ressources que l'on pense inépuisables. Marins, géographes, ingénieurs, économistes, politiques : l'histoire de l'étang est marquée par les projets d'aménagements, généralement portés par des volontés extérieures au territoire et détachées des réalités locales<sup>5</sup>. Napoléon déjà devine l'importance stratégique de l'étang et veut y installer les principaux bâtiments de la flotte française en Méditerranée. Avant lui, Vauban regrette que cet espace maritime soit privé de navigation. Plus tard, en 1882, Jacques Delmas, dans son « *Excursion autour de l'étang de Berre* » découvre les terres vierges du bassin de Berre, cette « *petite mer intérieure (...)* dont on n'a pas encore su tirer parti ». Peu après, en 1901, un archiviste de la chambre de commerce de Marseille, Joseph Fournier, remarque : « *si l'Angleterre et les États-Unis possédaient l'étang de Berre, ils en auraient fait depuis longtemps la position maritime la plus forte du monde* ». Un ingénieur géographe de la

3. Alexandre Dumas, *Impressions de voyage*, tome II, Paris, Calman-Lévy, 1878, p. 120, cité par Delmas J. dans *Excursion autour de l'étang de Berre*, 1882, p. 6-7.

4. Charles Maurras, *L'étang de Berre. Les 30 beautés de Martigues*.

5. *L'Étang de Berre. De la mer au lac*, Marseille, Éditions Générales - CAUE 13, 2001.

2<sup>ème</sup> moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, nommé Lenthéric, considère quant à lui que « *la non-utilisation de cette mer intérieure peut être justement considérée comme un véritable scandale économique* ». Mais le scandale économique cessera.

Si les riverains de l'étang de Berre considèrent que l'année de 1965 marque le début du sacrifice du territoire et de ses habitants au tout industriel, l'industrialisation a toutefois démarré bien avant. Dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, Marseille regarde vers l'étang et lance une conquête de l'ouest qui a pour ambition de mettre en place un ensemble industriel d'envergure internationale<sup>6</sup>. Si la région de l'étang de Berre, comme le Midi méditerranéen, n'a pas connu la révolution industrielle, l'étang rural devient peu à peu une périphérie industrielle de Marseille. En 1918, la loi rattache au port de Marseille les annexes de Port-de-bouc, Caronte et l'entrée de l'étang de Berre. Jusqu'à la dernière guerre, le port de Marseille tourne à plein régime.

Avant la première guerre mondiale, les seules activités industrielles sont celle de la Poudrerie Royale de Saint-Chamas, créée en 1690 et arrêtée définitivement le 30 juin 1974, et celles liées au sel. Notons au passage que la ville de Saint-Chamas a été le théâtre d'un des plus graves accidents industriels en France : le 16 novembre 1936, une explosion sur le site de la poudrerie fait 53 morts et plus de 200 blessés. Le développement industriel s'accélère durant la période de l'entre-deux guerres :

Années 20 : implantation d'un établissement de traitement des oléagineux (huiles et graisses végétales, savons) à Croix-Sainte, Martigues.

1920 : naissance de la Société Générale des Huiles de Pétales (S.G.H.P.) future S.F. BP. La S.G.H.P. découvre le site de Lavéra (Martigues). La construction du port pétrolier et des entrepôts de Lavera peut commencer. Implantation de l'usine Verminck de traitements des oléagineux à Caronte (Martigues). Elle sera ensuite reprise par Astra-Calvé puis par Lesieur.

1922 : la Société générale des huiles de pétrole (future B.P.) installe des dépôts à Lavéra

1924 : les entrepôts de Lavera (Martigues) dirigé par Camille Denier et appartenant à la Société Générale des Huiles de Pétales (S.G.H.P) reçoivent la première cargaison.

1926 : les Établissements Maritimes de Caronte s'installent pour fournir les industries naissantes de la région. Ils transporteront en particulier des oléagineux, du charbon et des phosphates. Construction d'un quai accessible aux pétroliers.

1930 : la Société Générale des Huiles de Pétales décide de construire sa deuxième raffinerie. Le site du vallon de Lavera, près des entrepôts d'importation datant de 1920, est choisi pour cette raffinerie pour une capacité annuelle de traitement de 350 000 tonnes de pétrole brut.

1931 : mise en fonctionnement de la raffinerie de Berre.

1933 : mise en route de la raffinerie de Lavera avec une unité combinée de *topping* et de distillation sous vide et *cracking* avec une capacité annuelle de traitement de 350.000 tonnes de pétrole brut. L'effectif de la raffinerie et du dépôt est de 450 personnes.

Juin 1935 : mise en service de la raffinerie de la Compagnie Française de Raffinage (C.F.R.) à la Mède.

1938 : la raffinerie de Lavera est dotée de nouvelles installations dont un *reforming* et d'une distillation indépendante portant sa capacité annuelle de traitement a un peu plus de 500 000 tonnes de pétrole brut. L'effectif est maintenant de 560 personnes.

6. Ricard Georges, *Marseille-sur-Fos ou la Conquête de l'Ouest*, Chambre de commerce et d'industrie de Marseille, 1989 (collection Histoire du commerce et de l'industrie de Marseille XIXe-XXe siècles).

En 1952, le boom pétrolier a commencé et le port pétrolier de Lavéra est aménagé. À l'orée des années 1960, la création d'un grand complexe industrialo-portuaire dans le bassin de Fos-sur-Mer est déjà en gestation. L'État lance en 1950 le premier plan, et crée en 1963 la DATAR (Délégation à l'aménagement du Territoire et à l'action régionale). L'aménagement du port de Fos, projeté dès 1961, résulte de cette politique. Il s'agit de désengorger le port de Marseille mais surtout de créer un pôle industriel et portuaire qui puisse rivaliser avec le premier port d'Europe, Rotterdam, et la première région industrielle européenne, la Rhur. C'est l'un des projets prestigieux soutenus par le général de Gaulle qui doivent permettre à la France de retrouver sa place de puissance mondiale.

### III. LA DAMNATION DE FOS ET LA NAISSANCE DU SPPPI : « LE SÉISME »

*« En attendant, les tortues connaissent encore une paix relative »*<sup>7</sup> Un ingénieur présentant le projet de ZIP de Fos-sur-Mer

*« Cette flaque de mer jadis bleu-azur, aujourd'hui marron glacé »* Julien Blaine

Cette période débute avec le projet de création d'une Zone Industrialo-Portuaire à Fos-sur-Mer. Comme pour la période précédente, mais pour des raisons différentes, il est difficile d'en donner précisément une date de début. En effet, nous avons déjà vu plus haut que le projet de ZIP de Fos est envisagé dès le début des années 1960, voire la fin des années 1950. C'est le port de Marseille qui est à l'origine du projet. Jusqu'à la fin des années 1950, la richesse de Marseille s'est construite sur le commerce avec l'outremer. La fin de l'empire colonial, vers 1960, nuit à ce trafic commercial, et Marseille se tourne vers l'Europe. Au début des années 1960, les raffineries de pétrole se multiplient et on commence à développer la sidérurgie sur l'eau. L'industrialisation de l'étang de Berre se poursuit dans ce contexte et le projet du complexe de Fos, né dans les milieux patronaux marseillais, prend rapidement une dimension étatique. En 1963, un syndicat d'aménagement est créé, des terrains acquis. Un premier plan est présenté en 1967. On prévoit alors 30 000 emplois industriels qui devaient en attirer 50 000 pour les sous-traitances, l'ensemble devant en induire 80 000 autres de toutes sortes.

Nous avons choisi de faire débiter cette période en 1966 : c'est en effet en avril 1966 que le Port Autonome de Marseille s'installe officiellement pour prendre en charge la gestion des installations portuaires de Marseille, Caronte, Port-de-Bouc, Lavéra, Fos et Port-Saint-Louis-du-Rhône, ainsi que les zones industrielles de Fos et Lavéra. À cette occasion, le plan de la zone industrielle de Fos, dont il est le maître d'œuvre, est présenté ; le projet commence à prendre une dimension concrète pour les acteurs locaux, qui parlent de « séisme ». Le 20 décembre 1968, le Premier ministre Couve de Murville prononce le discours inaugural sur le nouveau site industrialo-portuaire de Fos sur Mer, dont voici un extrait :

*« C'est ici le début d'une grande entreprise qui doit en quelques années changer la physionomie de la région de Marseille et donner une impulsion décisive à toute la région du Sud-est. C'est aussi le meilleur exemple de ce grand effort de mutation et de rénovation entrepris dans toute la France. Effort qui se poursuit sans relâche au travers des difficultés qui nous traversent et qui doit conduire à faire de notre pays une grande nation dans une Europe pacifique et elle-même rénovée »*

---

7. Déclaration d'un promoteur de la ZIP de Fos, à la conclusion d'un reportage annonçant l'implantation des futures industries : la voiture dans laquelle est le journaliste pile devant une tortue. *Le complexe de Fos*, documentaire des réalisateurs : Wim Kloosterman et Ulrich Téchené, Production : Manaba Films / Mémorimages / Canal Maritima

De leur côté, les habitants vont être confrontés à un choc sans précédent dans l'histoire locale. Le chantier gigantesque qui se met en place va mobiliser jusqu'à 18 000 personnes en 1973<sup>8</sup>, pour seulement 6 000 places d'hébergement. Des caravanes s'installent un peu partout, parfois près des usines ou des cuves de stockage. Le bar-tabac du petit village de Fos-sur-Mer devient le premier débit de France.

Le 5 août 1968 a lieu la réception du premier navire minéralier transportant de la bauxite dans le tout nouveau port pétrolier et minéralier de Fos. Le 24 décembre de la même année un premier pétrolier, le « Nivôse », de 200 000 tonnes, est reçu. Fos sera ainsi le premier port d'Europe à recevoir des navires de plus de 200 000 tonnes sans allègement préalable.

En juin 1970, c'est le début des chantiers des premières installations industrielles du site de Fos avec l'installation de Gaz de France et l'Air Liquide. Les premières installations démarrent entre fin 1971 et 1974. En septembre 1971, c'est le début de l'activité industrielle du site de Fos avec l'installation de la Société Lorraine et Méridionale de Laminage (SOLMER). Solmer entre progressivement en activité de 1973 à 1975. La première coulée de fonte a lieu le 3 avril 1974, et la première coulée d'acier le 7 mai. En septembre 1972, c'est le début de l'activité industrielle de l'usine I.C.I. à Fos-sur-Mer. 40 000 candidatures affluent de tout le pays dont 6 000 demandes de mutations venues du groupe Sacilor, implanté dans l'Est sidérurgique et premier promoteur du projet. Un peu plus de 4 000 nouveaux sidérurgistes sont recrutés, 2 400 anciens sidérurgistes mutés.

Le démarrage du complexe de Fos se fait donc au moment du premier choc pétrolier (16-17 octobre 1973) et du réexamen des capacités de la sidérurgie européenne... Le plan avait tout prévu, sauf la crise. Aujourd'hui, tous les bassins prévus n'ont pas été achevés et la surface inutilisée est supérieure à celle qu'occupent les usines.

Le village de Fos, quant à lui, n'est pas à l'échelle du complexe : il ne peut en accueillir les 8 000 employés. Les aménageurs n'ont pas prévu son extension, car il est situé trop proche des fumées des usines. La ville se développera pourtant sur les espaces délaissés par la zone industrielle : 2 869 habitants en 1968, 1 605 en 1990, un peu plus de 15 000 aujourd'hui. Le vieux Fos et les lotissements pavillonnaires forment un ensemble hybride, sans centre. Les achats, les études... doivent se faire ailleurs. Rien ne peut s'y faire sans voiture.

Les premières réactions et manifestations importantes des populations devant la dégradation de l'environnement dans la région de l'étang de Berre et du Golfe de Fos ont lieu au début des années 1970. Le gouvernement veut prononcer une déclaration d'insalubrité du Golfe de Fos, ce qui faciliterait l'installation de l'industrie de la sidérurgie. Ainsi, les pêcheurs barrent les ports en décembre 1973, tandis qu'apparaissent les premières associations de défense de l'environnement.

Dans ce contexte agité, où les inquiétudes sur l'environnement et le cadre de vie s'expriment de plus en plus violemment, le gouvernement peut craindre qu'une dégradation de la situation ne remette en cause ces choix d'aménagement. Une réflexion entre industriels et pouvoirs publics débouche sur la création du S.P.P.P.I. en 1971. Il s'agit alors d'un organisme public placé sous l'autorité du préfet et composé essentiellement d'élus, d'experts scientifiques, d'industriels et de membres de l'administration. C'est le début, d'une politique régionale d'environnement, une première dans le pays.

---

8. 30 ans de concertation : le SPPPI. 10 ans d'information : le CYPREÈS, novembre 2001

Les préoccupations portent alors sur les pollutions dues aux rejets des industriels : rejets dans l'eau de l'étang, où la pêche est interdite depuis 1957, mais aussi rejets atmosphériques. Une des premières décisions du SPPPI est ainsi la création, en avril 1972, d'AIRFOBEP : Association des Industriels de la Région de Fos – étang de Berre pour l'Étude et la Prévention de la pollution. Il s'agit d'une association loi 1901, dont « *les adhérents se sont groupés spontanément et sans obligation* » (suivant les termes de la première publication de l'association), mais en fait sous l'impulsion du SPPPI, puisque la même plaquette précise :

*« AIRFOBEP se veut un élément dynamique de la politique définie par le SPPPI pour participer à la protection de l'environnement menacé par l'essor rapide de la région Fos – étang de Berre. Son but principal est sa participation à la création d'un réseau d'alerte à la pollution atmosphérique qui fera partie d'un centre antipollution installé à Martigues (...) L'association a pour objet de procéder à toute étude concernant la pollution, notamment celle de l'air et de l'eau, de promouvoir et de réaliser toute action propre à réduire ou à prévenir les phénomènes de pollution dans la région de Fos et de l'étang de Berre. »*

La première association du réseau des AASQA, le réseau de surveillance de la qualité de l'air, s'occupait donc aussi de la pollution de l'eau de l'étang de Berre.

Durant cette même période, en 1966, la centrale hydroélectrique de Saint-Chamas est mise en service. C'est la dernière centrale EDF aménagée sur le canal usinier de la Durance qui dérive, depuis la chute de Mallemort, l'essentiel des eaux du fleuve vers l'étang de Berre par le pertuis de Lamanon et la région de Salon. Plusieurs milliards de mètres cubes d'eaux douces, soit environ quatre fois la capacité de l'étang, sont désormais déversés chaque année dans l'étang de Berre. Paradoxalement, c'est cette eau douce qui, en modifiant la salinité de l'étang et en l'étouffant littéralement sous les limons, donne le coup de grâce à un écosystème déjà profondément perturbé par les rejets industriels.

Cette période du « *séisme* » ou de la « *damnation de Fos* » s'étend donc de 1966 à 1971, soit de l'annonce de la création de la ZIP de Fos à la création du SPPPI. Elle est marquée par le bouleversement que subit le milieu du bassin de Fos : les rejets industriels perturbent l'écosystème, et les problématiques de la pollution de l'eau et de la pollution de l'air deviennent incontournables. Dans le même temps, l'arrivée massive de population perturbe l'économie locale et les acteurs locaux. Les manifestations et protestations conduisent à la création du SPPPI, qui va dans un premier temps parvenir à réguler les relations entre les principaux acteurs locaux : industriels, collectivités territoriales et services de l'État.

#### **IV. CONFIGURATION 1 : L'« ÂGE D'OR » DE LA RÉGULATION PAR LE SPPPI**

Cette configuration débute en 1972, avec la mise en place du SPPPI et la réalisation de ses premiers travaux, et va jusqu'en 1987, au moment de la mise en place d'une commission Risques au sein du SPPPI, suite à la retranscription dans le droit français de la directive européenne dite Seveso.

Le SPPPI naît en 1971<sup>9</sup> (officiellement créé le 14 février 1972 par le préfet), au moment de la construction de nouvelles usines dans le complexe industriel pétrochimique sur les pourtours

---

9. En 1965, le gouvernement De Gaulle décide de créer une nouvelle zone industrielle sur un territoire vierge à Fos-sur-Mer, petit village provençal perché sur une colline. La construction des usines va bouleverser le cadre de vie des habitants, qui parlent de « séisme ». En 1971, les conséquences environnementales sur le

de l'étang de Berre. Les contestations environnementales de l'industrialisation étaient alors exclusivement centrées sur les problèmes de pollution (l'eau et l'air) qui menaçaient la « *qualité du cadre de vie* » provençal. « *Les usines démarrent. La pollution se voit et se sent* » explique le document du Cyprès retraçant l'histoire du SPPPI.

En 1971, l'image de Fos dans l'opinion était pour les décideurs celle d'une zone polluée, dangereuse par ses pollutions bien plus que par ses risques industriels, dont il n'est pas encore fait mention. La réponse de l'État aux problèmes posés par la concentration industrielle autour de l'étang de Berre fut d'abord institutionnelle :

« *Soucieux d'assurer l'essor économique de la région et de préserver les qualités traditionnelles de son environnement* », les pouvoirs publics, décident en 1971 par un protocole interministériel, de mettre en place un Secrétariat Permanent pour les Problèmes de Pollution Industrielle (SPPPI) ; il est placé sous l'autorité du Préfet, et animé par la DRIRE. Il constitue le premier SPPPI sur l'ensemble du territoire français. La thématique du risque industriel, centrale aujourd'hui, n'apparaît que 15 ans plus tard au sein du SPPPI, par l'intermédiaire de la création d'une commission « risques ».

Historiquement créé par l'État pour répondre aux inquiétudes locales concernant l'industrialisation du golfe de Fos et plus généralement du pourtour de l'ouest de l'étang de Berre, le SPPPI réunit à l'origine trois types d'acteurs : industriels, élus locaux, administration. Le SPPPI évoluera peu à peu vers les questions de risque, un collègue associations viendra s'ajouter aux trois existants et le dispositif, passant d'une couverture locale (étang de Berre et Golfe de Fos) à une dimension départementale dans les années 80, puis régionale dans les années 90, deviendra le SPPPI PACA<sup>10</sup>.

La réduction des rejets industriels dans l'eau et dans l'air, autour de l'étang de Berre, a été le premier objectif du SPPPI. L'effort demandé aux industriels a eu son effet, puisque une réduction de plus de 98% des rejets industriels polluants dans l'eau de l'étang de Berre ou en mer a été obtenue, en prenant pour référence l'année 1972.

	DCO (kg/j)	MEST (kg/j)	Hydr. (kg/j)	Phénols (kg/j)	Mercure (kg/an)
Flux de pollution 1972-73	180 000	85 000	6 400	228	1 600
Flux de pollution 1983	10 500	4 200	300	9	40
% d'abattement obtenu	95	95	95,3	96	97,5
Flux de pollution 1987	6 690	3 300	163	9	14
% d'abattement obtenu	96	96	97	96	99,1

Le fait de choisir l'année 1972 comme année de référence n'est évidemment pas neutre : c'est l'année où les rejets industriels atteignent des chiffres records, aucun seuil n'ayant été imposé

---

golfe de Fos préoccupent les habitants et les élus locaux, qui se mobilisent. Fin octobre 1971, une mission d'étude est mandatée pour proposer des mesures pour contrecarrer l'image de « Fos pollueur ». Quinze jours plus tard, la mission Schnell présente son rapport et préconise la création d'un Secrétariat permanent pour les problèmes de pollution industrielle : le premier SPPPI est sur le point de naître.

10. Dans les années 70, la création et l'expansion de la ZI de Fos pose essentiellement des problèmes de pollution à l'échelon local ; dans les années 80, les acteurs commencent à se préoccuper des problèmes de pollution à l'échelle régionale, comme en témoigne la création de Airmaraix, réseau de surveillance et de mesure de la qualité de l'air sur Aix-Marseille ; dans les années 90, les problématiques sont élargies à l'échelle régionale, avec par exemple des campagnes d'information autour des sites Seveso.

jusqu'à aux industriels. En revanche, à partir de 1972, les accords passés avec les industriels au sein du SPPPI permettront d'établir des seuils plus stricts que pour le reste de la France.

En ce qui concerne les rejets dans l'air, les quantités de dioxyde de soufre que les industriels ont la possibilité de rejeter ont été considérablement abaissées. Les poussières émises ont été réduites de plus de 40%, les torches perfectionnées pour polluer moins.

## V. CONFIGURATION 2 : INFORMER POUR ÉDUCER – LE SPPPI ET LE RISQUE INDUSTRIEL

Cette configuration, que nous avons fait débiter en 1987 et durer jusqu'en 2001, est marquée par l'élargissement du territoire concerné par le dispositif (en 1991, le SPPPI Fos-Berre devient le SPPPI Paca) et par le recentrage du SPPPI sur les problématiques du risque industriel.

1987 correspond à la date de la retranscription en droit français de la directive européenne Seveso. Le SPPPI est impliqué dans l'application de la directive, avec la création d'une « commission risque » cette même année, qui va accompagner avec des groupes de travail les différentes dispositions découlant de la loi du 22 juillet 1987 (les études de danger, la mise en place des PPI, les plans particuliers d'intervention, l'information du public).

*Directive Seveso: le 24 juin 1982 la directive européenne dite SEVESO demande aux États et aux entreprises d'identifier les risques associés à certaines activités industrielles dangereuses et de prendre les mesures nécessaires pour y faire face. Elle est retranscrite en droit français, pour sa partie information du public par la loi du 22 juillet 1987.*

*Ses dispositions stipulent notamment :*

*Le recensement par les états des établissements à risques (avec identifications des substances dangereuses);*

*La réalisation d'études de danger par les industriels pour identifier tous les scénarios possibles d'accident, évaluer leurs conséquences et mettre en place des moyens de prévention;*

*La mise en place pour les établissements à risques d'un plan de prévention et d'un plan d'urgence;*

*La coopération entre exploitants pour limiter les effets domino;*

*La maîtrise de l'urbanisation autour des sites;*

*L'information des riverains;*

*La mise en place d'autorité compétente pour l'inspection des sites à risques.*

*PPI: le plan particulier d'intervention. Il définit les missions des services de l'État, des collectivités territoriales et il fixe les modalités de concours des organismes privés appelés à intervenir. Il précise les modalités d'organisation de commandement sur les lieux des opérations.*

Les objectifs affichés du SPPPI reprennent les objectifs de la DRIRE pour faire appliquer la réglementation Seveso et les orientations prises correspondent aux grands axes des législations sur le risque industriel : les études de danger, les distances d'isolement (et donc la maîtrise de l'urbanisation) les plans particuliers d'intervention et l'information à destination du public. Les principaux participants, selon les thèmes, sont industriels et services de l'État, ou industriels, services de l'État et collectivités territoriales. Le public est plus un destinataire de ces politiques qu'un partenaire associé aux groupes de travail.

Si le public reste à une place de récipiendaire de l'information produite par les experts, l'information à destination du public est une nouvelle problématique de la gestion du risque



industriel où la collégialité devient un atout, comme on peut le lire dans l'ouvrage autoproduit sur « les 30 ans de concertation » du SPPPI PACA :

*« le message à délivrer est difficile : « il faut expliquer aux riverains qu'un accident majeur est possible, qu'il peut les atteindre, et qu'en conséquence, la première protection, c'est de se mettre soi-même à l'abri. Qui peut délivrer ce message ? L'industriel qui crée le risque ? Le maire garant de la sécurité de ses concitoyens ? L'État qui contrôle les installations ? La réponse est dans le SPPPI... Un autre avantage ... est de communiquer collectivement, sans laisser l'un ou l'autre des acteurs être seul « accusé » de la présence du risque.. Le credo de cette communication est « la confiance lucide » qui est ce qui est attendu du public. »*

Le public reste extérieur au dispositif SPPPI : les gestionnaires du SPPPI se présentent unis face à lui, pour obtenir sa confiance et faire en sorte qu'il ait et mette en pratique les bons réflexes en cas d'alerte.

Le SPPPI organise aussi la mise en place des premiers plans particuliers d'intervention réunissant les acteurs impliqués : services de la Drire, de secours, de la préfecture, les industriels (représenté souvent par l'association Environnement et Industrie), et les collectivités.

## LE RISQUE INDUSTRIEL

*Une confiance lucide*



Évolution de la plaquette de consigne ▶▶



On passe d'une période où le SPPPI a été constitué pour répondre aux préoccupations du public et des élus locaux à une période où le SPPPI va être orienté pour répondre aux préoccupations des services de l'État, y compris l'information du public sur les risques technologiques.

Durant cette période, la communication à destination du public va être externalisée avec la création du Cypèrès. Le Cypèrès, le centre d'information du public pour la prévention des risques industriels et pour la protection de l'environnement, qui deviendra en 2008 Cypèrès, le centre d'information pour la prévention des risques majeurs (intégrant, à la demande de l'État, et avec les réticences des industriels, les risques naturels dans l'objet de l'association).

Le Cypèrès est cofinancé par l'État (30%), les collectivités territoriales (30%) et les industriels (40%). La structure est associative et la présidence est « tournante » entre les industriels et les

élus locaux. Le Cyprès accueille notamment les réunions des groupes de travail du SPPPI et met à disposition sa documentation. Il travaille sur les campagnes de communication sur le risque et sur les brochures présentant les “bonnes consignes”, les “bons réflexes” à adopter en cas d’accident industriel.

En 2000, le GIPREB est créé. Le groupement d’intérêt public pour réhabiliter l’étang de Berre, “*est chargé d’assurer un suivi écologique de l’étang de Berre, permettant d’évaluer l’effet des actions entreprises dans la démarche de réhabilitation*”<sup>11</sup>. Une partie des activités du SPPPI sur l’eau est alors aussi traitée à l’extérieur du SPPPI et les questions sur la qualité des eaux de l’étang de Berre et sur les effets des rejets d’eau douce de la centrale hydroélectrique de Saint-Chamas, qui mobilisent les population locales, seront discutées au sein du GIPREB.

Durant cette période, le SPPPI sera associé, au travers de la « commission air » et la mise en place de groupes de travail, à la mise en place des plans locaux de protection de la qualité de l’air préconisés par la loi LAURE du 30 décembre 1996 : le PRQA (plan régional de la qualité de l’air) et les PPA (plans de protection atmosphérique) dans les départements. L’élaboration du PRQA donnera lieu à des tensions entre le Conseil Régional et l’État sur le leadership de la procédure. La Région se retire alors de l’élaboration et ne sera pas non plus présente dans les Conseils d’Administration des AASQA (association agréée de surveillance de la qualité de l’air), refusant de participer au financement de leurs missions réglementaires, dont elles considèrent qu’il relève de la responsabilité de l’État.

Cette période est importante dans la construction de l’objet risque et des agencements d’acteurs mobilisés autour de sa gestion.

Le SPPPI s’organise au travers d’une séance plénière annuelle et de groupes de travail regroupés par thématiques (les commissions). Il existe 4 commissions (Air, Eau, Risques, Sols pollués), une cinquième plus récente a été créée en 2005 (sur les CLIC). La commission Risques comporte 6 groupes de travail : EIPS (Éléments Importants Pour la Sécurité) ; information du public ; REX (retour d’expériences) ; risques naturels ; TMD (transport des matières dangereuses) et urbanisme.

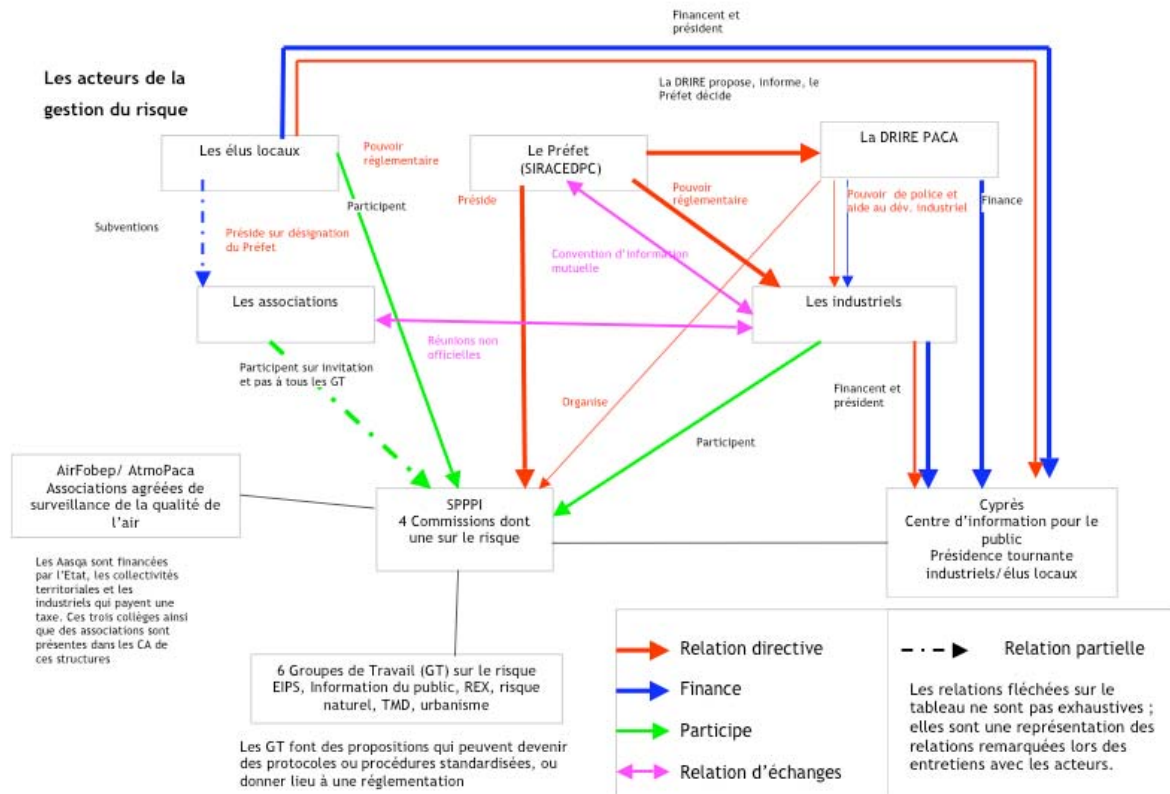
L’accueil des groupes de travail est habituellement fait par le Cyprès à Martigues, le reste de l’organisation et du financement est du ressort de la DRIRE (lorsque les groupes de travail sont « délocalisés » et pour les séances plénières).

Le schéma ci-dessous montre la position centrale du SPPPI dans les relations entre les acteurs, comme lieu de rencontre et d’échanges, mais aussi pour la mise en place de structures collégiales d’information (le Cyprès) ou de mesure de l’état de l’environnement (les AASQA Airfobep et AtmoPaca qui évaluent la qualité de l’air, mais aussi le GIPREB<sup>12</sup>, qui s’occupe de la réhabilitation de l’Étang de Berre).

---

11. Site du GIPREB <http://www.etangdeberre.org/page/contenu.php?rub=45>

12. Groupement d’intérêt public pour la réhabilitation de l’étang de Berre : « La volonté collective de réhabilitation environnementale de cet étang a conduit à la création en mai 2000, en partenariat avec l’ensemble des collectivités territoriales, l’Agence de l’Eau, les acteurs économiques, les associations et les usagers, du Groupement d’intérêt public pour la réhabilitation de l’étang de Berre inscrit au contrat de plan Etat Région 2000-2006. » <http://www.etangdeberre.org>



Cette période est décrite par plusieurs agents de la DRIRE comme un modèle d'efficacité pour faire appliquer la réglementation sur les risques et les rejets industriels et la « devancer ». Le registre associé est celui de l'expertise, ingénieurs des corps d'État et ingénieurs des industries parlent un même langage et définissent d'une même façon le risque. On pourrait caricaturer cette situation comme une concertation réduite aux experts. Un petit nombre de personnes qui connaissent le sujet se rencontrent régulièrement pour « faire avancer » la question du risque.

Cette période commence avec une loi suite à la catastrophe de Seveso, elle s'achève en 2001 avec simultanément la mise en place d'une CLIé autour de l'usine Shell à Berre et l'explosion de l'usine AZF à Toulouse.

La Clié, commission locale d'information et d'échanges, est créé par le directeur de l'usine, M.Deport, ancien de la DRIRE, et des associations locales. Elle a pour but de permettre aux riverains de poser des questions à l'industriel et à l'industriel d'informer les riverains sur ses émissions et sur les moyens qu'il met en œuvre pour réduire le risque industriel et les rejets. Cette formule sera reprise par le SAN Ouest Provence à partir de 2004, comme nous le verrons dans notre description de la partie 3. L'autre événement est l'accident d'AZF qui va produire une nouvelle loi et va marquer l'opinion publique et plus particulièrement les riverains de sites industriels. Lors de nos précédentes recherches, tous les acteurs associatifs rencontrés ont évoqué l'événement comme un point de référence.

## VI. CONFIGURATION 3 : « PARTICIPER C'EST CAUTIONNER » – DÉCLIN ET RÉNOVATION DU SPPPI SUR FOND DE DÉBATS POLLUÉS

La configuration commence en 2002 avec les premiers groupes de travail expérimentaux de préfiguration des CLIC (commission locale d'information et de concertation) impliquant des associations dans la gestion du risque technologique, alors qu'apparaît sur la scène publique un projet qui va susciter de nombreuses mobilisations et controverses : la construction d'une usine d'incinération d'ordure ménagère pour la Communauté Urbaine de Marseille sur la commune de Fos-sur-mer, sur un terrain du Port Autonome de Marseille.

La période est aussi marquée par un « déclin » du SPPPI, selon les déclarations des différents acteurs. Le 23 octobre 2007, à Saint-Maximin (Var), en séance plénière du SPPPI PACA, Laurent Roy, directeur de la DRIRE/DIREN<sup>13</sup>, s'exprimait ainsi :

*« Il est maintenant nécessaire d'envisager une évolution du SPPPI. Plusieurs raisons à cela : le rôle de la DRIRE est sans doute trop prépondérant ; une plus forte implication des élus serait souhaitable ; le SPPPI gagnerait sans doute à s'appuyer sur une structure partenariale formalisée ; enfin, il est nécessaire de recentrer ou re-dynamiser les groupes de travail. ».*

Un travail de rénovation qui aboutira à une charte et la création d'un poste de représentant du SPPPI PACA.

## **1. La controverse de l'incinérateur**

L'opposition entre les territoires de l'ouest des Bouches-du-Rhône et la commune de Marseille a été exacerbée par le projet d'incinérateur de la communauté urbaine Marseille Provence qui se situe sur la commune de Fos-sur-mer : le terrain choisi pour l'implantation appartient au Port Autonome de Marseille, si bien que la commune de Fos n'a pas de compétence légale pour s'opposer à la réalisation de l'usine d'incinération d'ordure ménagère.

La loi de 2003 lie la question du risque industriel avec celles de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire, et nous avons pu observer dans plusieurs débats publics (sur la LGV PACA ou l'agrandissement du port autonome de Marseille, terminal pour accueillir des porte-conteneurs de grande taille, nommé Fos 2XL) que le risque apparaît dans des instances de concertation dédiées à d'autres objets que le risque, comme l'aménagement du territoire. Parallèlement, dans des instances de concertation sur le risque ont commencé à émerger des problématiques territoriales, autour notamment de l'incinérateur ou d'autres problèmes qui se posent. Des représentants de la DRIRE font le constat que « l'incinérateur pollue les débats » qui se tiendront sur le site industriel. Avec la mise en débats du risque, la notion échappe au seul domaine de l'expertise technique, le risque passe d'un objet exclusivement technique à un objet politique.

La controverse de l'incinérateur traverse toute cette période. La CUMPM (Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole), à deux reprises, a voulu construire une unité d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) sur son territoire. Après deux tentatives de construction de cette UIOM sur son territoire, est arrivé le projet de construction d'une UIOM sur le territoire de la commune de Fos, au bord de l'étang de Berre, sur des terrains appartenant au port autonome de Marseille (PAM) et qui sont donc sous la gestion directe de l'État. La construction de cet incinérateur était devenue nécessaire, selon les responsables de MPM et le préfet, en raison de la présence d'une des plus grandes décharges à ciel ouvert d'Europe — celle d'Entressen — qui est illégale depuis une bonne dizaine d'années, ce qui a valu à la France des condamnations.

La réaction des communes du SAN Ouest Provence, des associations locales et de la population est vive. Les populations de l'étang de Berre et du Golfe de Fos se sont senties considérées comme un territoire sacrifié où l'on pensait que c'était là que l'incinérateur gênerait le moins.

---

13. Depuis 2005, la Région PACA fait l'objet d'une expérimentation dans le rapprochement des deux administrations déconcentrées, DRIRE et DIREN (Direction régionale de l'environnement).

Ce conflit s'inscrit dans une longue histoire d'opposition entre Marseille et le SAN Ouest Provence. Marseille a voulu implanter ses industries à portée de la ville, mais assez loin pour en limiter les nuisances pour la ville. Marseille était une capitale régionale peu attractive et qui a peu de ressources et d'industries sur son territoire ; la CUM (qui a été difficile à mettre en place) voudrait récupérer la taxe professionnelle de la zone industrialo portuaire.

Le Conseil Général est fort et a toujours joué un rôle de frein à la mise en place des intercommunalités dans un territoire déchiré entre des pôles rivaux et continue à avoir une position dominante dans un département éclaté en de multiples intercommunalités, pour la gestion des transports en commun, par exemple. Le Conseil Général a proposé alors un plan de substitution à la construction de l'incinérateur en proposant le retraitement des déchets et la méthanisation.

Le conflit autour de l'incinérateur est venu comme la « goutte d'eau polluée qui fait déborder le vase »<sup>14</sup>. La montée d'une réelle inquiétude sanitaire est apparue incompréhensible aux techniciens. D'autres installations industrielles déjà présentes sur le territoire polluent beaucoup plus que l'incinérateur projeté, et donc l'inquiétude des habitants et des associations n'a pas été prise en compte. La dimension symbolique d'un incinérateur d'ordures ménagères est sans doute à prendre en compte. Ce sont les ordures de Marseille que l'on vient déverser à Fos, ce qui a fait dire aux habitants de Fos : « nous ne sommes pas des Indiens ! ». La dimension politique d'une atteinte à la « souveraineté » de la ville de Fos est aussi à prendre en compte, surtout dans un contexte de vieille rivalité entre les deux villes.

Une véritable guérilla locale est engagée, avec ses luttes judiciaires et des manifestations. Le 18 juin 2010, le tribunal administratif de Marseille a annulé une délibération du conseil communautaire attribuant la construction et la gestion du futur incinérateur de Marseille, en chantier sur la commune de Fos-sur-Mer, à la société Evéré.

La neutralité de l'État (Préfecture et Drire) qui soutient le projet est remise en cause. Des menaces pèsent sur le financement des structures multipartites (Cypres) et portent sur le retrait des instances de concertation (SPPPI). Un sujet revient dans toutes les réunions publiques et autres manifestations sur le risque sur le thème du *risque sanitaire*.

À la demande du préfet de Région, le SPPPI crée en mars 2005 un groupe de travail sur les dioxines. Le conflit autour de l'incinérateur est à l'origine de cette initiative, comme le confirme le communiqué de presse du 18 mars 2005 publié par la Drire :

*« L'État a mené une action vigoureuse pour faire fermer les derniers vieux incinérateurs polluants en 2002. (...) Pourtant, dans les Bouches-du-Rhône, mais aussi dans les Alpes-Maritimes, des interrogations persistent sur l'impact des rejets de dioxines dans l'environnement et sur la santé de la population. »*

Pourtant, ce groupe de travail n'abordera jamais frontalement la question de l'incinérateur au cours de ces deux ans de fonctionnement. Le groupe de travail est constitué de 4 sous-groupes (inventaire des émissions de dioxines, méthodologies et techniques de surveillance, risques sanitaires, perception de la problématique et communication aux citoyens). Ce découpage confirme que la question du risque sanitaire devient une question à part entière. Cependant, la démarche adoptée par les services de l'Etat reste classique : il s'agit de rassurer les habitants en leur communiquant des informations vulgarisées issues de l'expertise scientifique :

---

14. Expression employée par un responsable associatif lors d'un entretien.

*« (...) ce groupe de travail "dioxines" a pour mission d'évaluer, en toute transparence et avec toutes les données scientifiques disponibles, l'impact des rejets actuels de dioxines dans l'environnement, ceci pour répondre aux questions que se posent les populations concernées, sur des bases les plus objectives possibles, en confrontant les connaissances scientifiques disponibles. »*  
Communiqué de presse du SPPPI PACA, 18 mars 2005

La création d'un sous-groupe perception et communication indique que la DRIRE commence à prendre conscience que la vulgarisation de l'expertise ne suffit pas à répondre aux préoccupations locales. L'objectif de ce sous-groupe est ainsi d'« agréger les craintes et les questions » dans un deuxième temps (c'est la dimension « perception ») puis « de donner des réponses en collaboration avec les autres sous-groupes » (c'est la dimension « communication »). Autrement dit, on ne veut plus se contenter d'informer, mais on veut communiquer en tenant compte des représentations que les habitants se font du problème, afin de parvenir à corriger leurs erreurs de perception. Même s'il ne s'agit plus de simplement informer, c'est bien l'expertise scientifique qui reste au cœur du dispositif : la dimension conflictuelle, liée au projet d'incinérateur, est ignorée alors même qu'elle est à l'origine de l'émergence de la problématique des dioxines dans les préoccupations des habitants.

Le conflit de l'incinérateur vient pourtant perturber le dispositif mis en place, puisque les associations invitées à participer au sous-groupe perception et communication décide de se retirer et de boycotter les travaux du groupe de travail dioxine dont elles contestent son impartialité à propos du projet d'incinérateur. L'émergence du thème du risque sanitaire lié à l'environnement fortement industrialisé du territoire remet donc en cause le fonctionnement du SPPPI. Un an et demi après le lancement de ce groupe de travail, la confiance n'est toujours pas rétabli, comme en témoigne la plénière du SPPPI de septembre 2006.

*« Sur les 110 dioxines méconnues, je constate qu'il y a de plus en plus d'enfants qui ont le cancer, ça me fait mal. Des cancers reconnus en raison des progrès dans la médecine, qui sont plus ou moins soignés... Des cancers qui évoluent sur des lieux bien précis, je ne parle pas de cancers touchant les personnes âgées qui pourraient remonter à des années mais des cancers de jeunes enfants.*

*C'est pour cela que nous sommes volontairement écartés de ces groupes de travail car il n'y a aucune vérité qui en sorte parce que l'on ne veut pas entendre et reconnaître la vérité. Voilà le vrai problème, c'est pour cela que je suis venu aujourd'hui et que j'ai attendu la fin de cet exposé sur les dioxines pour pouvoir le dire ouvertement à tout le monde.*

*Le jour où il y aura des études qui seront lancées de type épidémiologiques, sur les cancers d'enfant car volontairement on ne veut pas parler de ces cancers d'enfants.*

*Dans notre ville de Fos-sur-Mer, il y a une rue que l'on va appeler bientôt la « rue des cancers des enfants ».*

*Je suis venu dire mon degré de mécontentement. Comme vous l'avez dit, le travail d'analyses est long et difficile mais on écarte de tous publics les problématiques liées aux dioxines. »*

Intervention d'un représentant associatif, Actes de la plénière du SPPPI Paca, 26 septembre 2006, version officielle établie par la DRIRE

Lors de cette même plénière, Philippe Ledenvic, directeur de la DRIRE et secrétaire général du SPPPI, prend acte de la forte demande d'information sur l'impact sanitaire. Lors de la plénière suivante, le 23 octobre 2007, Laurent Roy, nouveau directeur du SPPPI annonce le lancement d'une réflexion sur la rénovation du SPPPI.

*« En bref, il est souhaitable que nous menions une réflexion collective sur l'évolution du SPPPI. Je vous propose de constituer un petit groupe de travail spécifique, à mandat limité. Il devra faire des propositions concrètes, opérationnelles à la prochaine réunion plénière l'an prochain. Il ne faut pas un effectif pléthorique, mais par exemple une quinzaine de personnes, aussi représentatives que possible de l'ensemble des partenaires du SPPPI. Romain Vernier sera chargé de constituer et d'animer ce groupe de travail. Les candidatures peuvent se manifester auprès de lui. Si certains d'entre vous ne sont pas assez disponibles pour participer à ce groupe mais souhaitent apporter des propositions, transmettez nous vos contributions, elles seront soumises à ce groupe de travail. »*

## **2. La rénovation du SPPPI**

Notons que l'essoufflement du SPPPI dont les acteurs locaux font le constat se produit au moment où de la publication du décret portant création des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et risques industriels et modifiant le code de l'environnement (SPPPI), le 22 août 2008. Le paradoxe n'est qu'apparent : en fait, de nombreux SPPPI existent déjà, et le décret vient donner une reconnaissance officielle à ces instances, dont certaines ont pu se sentir menacées après la mise en place des CLIC. Le décret précise ainsi que les SPPPI s'occupent de prévention des pollutions et des risques industriels, ce qui leur donne un champ de compétence plus large que celui des CLIC, consacrés aux actions mises en œuvre autour des installations classées Seveso à hauts risques afin de prévenir les risques d'accidents majeurs.

Pour le SPPPI Paca, la nécessité d'évoluer est expliquée en premier lieu par son essoufflement : la Drire a désormais du mal à animer les différents groupes de travail, et les autres acteurs tendent à se désintéresser des actions du SPPPI. La Drire engage dans un premier temps une réflexion en interne, dont le but est à la fois d'identifier et les causes de cet épuisement et de définir les attentes des services de l'État quant à l'évolution du SPPPI. Différentes explications sont avancées lors de ces réunions, parmi lesquelles on notera : l'omniprésence de la DRIRE Paca et le retrait des autres acteurs (notamment élus des collectivités et syndicats), mais aussi l'émergence de nouveaux dispositifs de concertation, l'absence de reconnaissance officielle pour les membres du SPPPI, l'éloignement du SPPPI par rapport aux préoccupations locales (il est notamment fait référence aux dioxines, sujet considéré comme mal abordé).

Dans un second temps, la DRIRE lance une étude concernant les attentes des acteurs « non-DRIRE » du SPPPI. Un appel d'offre est publié le 30 juin 2008, et l'étude est réalisée durant les mois d'octobre et novembre 2008. Retenons que cette étude fait ressortir un point de dissension entre les acteurs : les représentants associatifs interrogés ainsi que les élus des collectivités territoriales se déclarent favorables à ce que le nouveau SPPPI puisse être un lieu de débat sur les polémiques locales (il est notamment fait référence au conflit autour de l'incinérateur de la CUMPM) alors que les services de l'État et les industriels y sont opposés. Par ailleurs, un consensus se dessine pour redéfinir les objectifs du SPPPI, notamment quant aux thématiques abordées. S'il est admis que le SPPPI a pour vocation à être centré sur les pollutions industrielles, on souhaite qu'il adopte une démarche plus transversale et se préoccupe du risque et des impacts sur la santé, le bien-être des populations et les écosystèmes.

Parallèlement, il est créé un comité de suivi sur le thème de l'évolution du SPPPI, qui deviendra par la suite le bureau provisoire du SPPPI rénové. Ce comité de suivi se réunit pour

la première fois le 10 octobre 2008. Lors de la séance plénière du 16 décembre 2008, il anime une table ronde sur l'évolution du SPPPI. Les résultats de l'étude sur les attentes des acteurs sont présentés à cette occasion, et le comité de suivi liste ses premières propositions. Parmi celles-ci, retenons :

- la nécessité de se donner un statut officiel (le statut associatif que prendra finalement le SPPPI n'est pas encore décidé à ce moment),
- la rédaction d'une charte pour rétablir une confiance entre les acteurs
- la révision du rôle de la DRIRE au sein du SPPPI ainsi que la redéfinition du rôle des experts et des scientifiques
- le développement de nouveaux centres d'intérêts, parmi lesquels on notera la santé

Le rapport de l'étude est remis peu de temps après, le 15 janvier 2009. L'intérêt des acteurs locaux pour les questions de santé-environnement y est explicitement mentionné :

*« Néanmoins , émerge la volonté que le SPPPI s'intéresse plus aux impacts, c'est-à-dire aux conséquences sur les populations et les milieux récepteurs : cette demande concerne 63% des répondants. L'aspect sanitaire des pollutions recueille un intérêt particulier puisque, comme nous l'avons souligné plus haut, l'étude des liens santé-environnement est classée en tête des priorités. (...)*

*Les thèmes prioritaires sur lesquels les acteurs souhaiteraient s'engager à l'avenir sont tout d'abord la santé (citée 20 fois) et la qualité de l'air (citée 18 fois). Les thèmes de la qualité de l'eau, de la gestion des déchets et des risques technologiques ont été cités entre 7 et 10 fois. Viennent ensuite le changement climatique et les PPRT (5 citations), les risques naturels et l'aménagement du territoire (4 citations). Ces priorités sont représentées dans le schéma suivant. La prééminence de la santé et de la qualité de l'air se retrouve dans l'évaluation faite par les répondants de la pertinence des thèmes actuellement traités par le SPPPI. » Carole Koch, Julie Gobert, ID International, Étude sur les attentes des acteurs autres que la DRIRE dans le cadre de l'évolution du SPPPI PACA, 15 janvier 2009. Étude pilotée par la DRIRE PACA pour le compte du SPPPI PACA.*

Au cours de l'assemblée plénière de décembre 2008, il est décidé de mettre en place un Comité de Pilotage, avec un rôle constituant. Ce Comité de Pilotage comprend finalement près de 30 membres<sup>15</sup>, composé de représentants des 5 collèges (industriels, Drire, collectivités, associations, syndicats) auxquels vient s'ajouter un collègue experts, et les bureaux d'études engagés par la Drire.

Le Comité de Pilotage valide la Charte du SPPPI rénové le 4 juin 2009, en mairie de Fos-sur-Mer. Au cours de son allocution introductive, René Raimondi, maire de Fos-sur-Mer, rappelle que le SPPPI est une innovation locale qui a eu sa pertinence et son efficacité au moment de sa création en 1971, initiative reprise par la suite dans l'ensemble des régions de France à forte implantation industrielle. Cependant, le SPPPI a peu à peu perdu de son intérêt aux yeux des acteurs locaux, au point que certains ont fini par l'ignorer. René Raimondi décrit un changement de configuration qui explique selon lui l'essoufflement du SPPPI :

*« Mais, avec le temps, la donne a radicalement changé :*

*La progression de la connaissance scientifique, non pas de La pollution, mais Des multiples pollutions et de leurs incidences sur la santé humaine, a modifié la perception que l'on avait des situations.*

---

15. Il avait été initialement prévu de le restreindre à deux représentants par collège auxquels auraient pu s'ajouter des personnalités qualifiées.



*La conscientisation des individus, des dangers potentiels que peuvent représenter certaines molécules et substances, a été portée haut, notamment par un tissu associatif redevenu très vigoureux.*

*Quelques accidents notoires, nous ont hélas rappelé que le risque lié à l'activité industrielle dite « Seveso », existe bel et bien, et ont réveillé l'exigence des populations en matière de prévention des risques majeurs.*

*Se sont rajoutées d'autres préoccupations que l'on considérait comme subalternes et dont on mesure bien mieux aujourd'hui les incidences potentielles comme le transport des matières dangereuses (TMD). »*

Intervention de Monsieur René Raimondi, maire de Fos-sur-Mer, lors de la réunion du Comité de Pilotage du SPPPI PACA, jeudi 4 juin 2009

On notera avec intérêt que sans mentionner explicitement le thème de la santé environnementale, le maire de Fos-sur-Mer fait plusieurs fois référence aux conséquences sanitaires pour les populations locales de l'environnement industriel dans lequel elles vivent.

L'assemblée plénière du SPPPI rénové, devenu SPPPI Paca, a lieu le 11 avril 2011. Outre la réorganisation de ses modalités de fonctionnement (les membres du SPPPI sont répartis en 5 collèges, il se dote d'un conseil d'orientation et d'un bureau, d'une secrétaire générale, d'un règlement intérieur, d'une charte) la principale innovation réside dans la redéfinition des thématiques. Les travaux du SPPPI sont répartis en trois commissions : la Commission Déchets et la Commission Risques Majeurs prolongent les activités du SPPPI ancienne formule, alors que la Commission Santé-Environnement prend acte de la nouvelle configuration concernant la gestion des risques.

L'émergence de la thématique santé-environnement dans le bassin de Fos-sur-Mer a donc fortement perturbé le SPPPI, au point de remettre en cause sa légitimité aux yeux des acteurs locaux. Mais elle a finalement provoqué une prise de conscience quant à l'éloignement du SPPPI par rapport aux préoccupations locales, pour aboutir à une refonte de son fonctionnement. La santé-environnement est désormais l'un des trois axes thématiques structurant les activités du SPPPI.

## **VII. L'ARRIVÉE DU PUBLIC DANS LA GESTION DES RISQUES**

La loi Bachelot du 30 juillet 2003 considère le public (les associations de riverain) comme un des acteurs de la gestion des risques, or cette arrivée n'est pas évidente. Les gestionnaires en place (industriels et État) sont habitués à travailler entre ingénieurs sur un objet qu'ils considèrent comme relevant de l'expertise technique et scientifique. Localement, ce nouvel acteur est intégré dans le SPPPI par l'entremise des associations locales, mais toutes les associations ne sont pas invitées (l'Association Santé Environnement Provence devra attendre la rénovation pour y être *persona grata*) et d'autres refusent d'y venir à cause du conflit de l'incinérateur et de la partialité prêtée aux services de l'État (un collectif d'association se retire du groupe de travail du SPPPI sur les dioxines après la première réunion). C'est donc dans un SPPPI « essoufflé » et menacé par un conflit local que le public arrive.

Différents dispositifs locaux accompagnent ce mouvement. Dans l'attente des décrets d'application différentes expérimentations locales sont mises en place sous la direction de la DRIRE.

L'exercice « PPI » grandeur nature mené par un de ces dispositifs expérimentaux dans la vallée de l'Huveaune montre à la fois les opportunités ouvertes par cette participation

nouvelle des riverains et les maladroites des services de l'Etat dans l'absence de suivi des participants dès lors que les directives changent.

En parallèle, dans le contexte des luttes autour de l'incinérateur, l'intercommunalité du SAN Ouest Provence met en place son propre dispositif, les CLIé, présenté comme une opposition au dispositif de l'État, les CLIC.

Nous présenterons ces différents dispositifs et les arguments qui les soutiennent ou tout au moins qui y circulent. Nous commencerons par la CLIRT expérimentale de l'Huveaune, puis nous décrirons CLIé et CLIC, en nous penchant sur les enjeux et la portée de ces deux types de commissions, nous finirons enfin par un retour sur l'ouverture au public des groupes de travail du SPPPI. Précisons que chronologiquement cette partie se situe au début du processus de rénovation du SPPPI PACA.

## **1. L'exercice PPI Provalis du 22 mai 2003 à Marseille**

L'exercice PPI (plan particulier d'intervention) Provalis du 22 mai 2003 a été préparé par un groupe de travail de la CLIRT<sup>16</sup> puis CLIC de l'Huveaune depuis octobre 2002<sup>17</sup>. Le groupe de travail réunissait des représentants de la Préfecture et des services de l'État (DRIRE), des membres des services de secours, les industriels, des représentants de la mairie de Marseille et des associations locales.

L'exercice simulait l'incendie d'un dépôt de produits agropharmaceutiques dégageant des fumées toxiques sur 300 mètres autour des installations de l'usine Provalis. Près de 300 acteurs ont été mobilisés (services PPI et observateurs) pour l'exercice qui impliquait potentiellement les 600 riverains résidant dans le quartier et les 15 000 personnes susceptibles de se trouver dans les 21 établissements recevant du public.

La préparation de cet exercice (une dizaine de réunion du groupe de travail, une réunion pour les établissements recevant du public, une réunion publique, des visites des marins pompiers dans ces établissements pour aider à établir les consignes à mettre en œuvre, une conférence de presse, le travail de communication de la Préfecture à destination des médias, la diffusion dans le périmètre PPI et au-delà d'une plaquette explicative, la rédaction d'une note d'organisation<sup>18</sup>) est une phase qui a été appréciée par tous les acteurs rencontrés. Du côté de la Préfecture, la collaboration avec les élus locaux et les associations est considérée comme productive, et la capacité des associations à mobiliser la population est reconnue. Pour les associations, cette reconnaissance institutionnelle est valorisante et cette participation a été un travail de formation, complété de leur part par un travail de recherche d'information : *« Pour la première fois, quand il y avait des textes, on les écrivait en commun, je crois même en avoir écrit un ou deux et les délibérations se faisaient à main levée. En tant que CIQ, nous avions les mêmes voix que les représentants de la Préfecture. Il y avait la Mairie de Marseille bien sûr, et en tout, cela faisait bien une quinzaine de personnes à chaque atelier. »*(un représentant associatif)

Si les associations ont pu s'exprimer et se sont familiarisées avec le risque industriel, le travail fait reste encore plus du domaine de la pédagogie que de la concertation. Il n'en reste pas moins que des liens et des échanges ont permis aux différents acteurs de commencer à

16. Commission Locale d'Information sur les Risques Technologiques

17. Une présentation de cet exercice se trouve dans le rapport RDT1.

18. Ces informations proviennent du très complet « Recueil des retours d'expérience de l'exercice « PPI » de Provalis à Marseille – 22 mai 2003 » produit par Mme Vagneux du Bureau des Plans de secours, SIRACEDPC, Cabinet du Préfet.

échanger leur représentation du risque, avec des enjeux différents pour chacun d'eux. Si les associations sont restées dans une position d'apprentissage, elles n'en ont pas moins développé des points de vue critiques tant sur l'organisation que sur les objectifs de l'exercice (prévenir ou pas la population, attention portée aux riverains par rapport aux personnes présentes dans le centre commercial). Et c'est d'ailleurs sur les objectifs de la simulation que s'est joué un malentendu. L'exercice avait à l'origine un double objectif : tester la réactivité des services de l'État et des secours ; évaluer les réactions de la population, la sensibiliser. Au fur et à mesure des avancées de la préparation de l'exercice, « *l'objectif (est) devenu essentiellement pédagogique* »<sup>19</sup> pour la Préfecture. Pour les associations, puisqu'il était demandé à la population de « *jouer le jeu* », les autorités devaient en faire autant. Or, plusieurs observateurs postés par les associations ont noté que les services de secours étaient à proximité avant même le déclenchement des sirènes, que des policiers laissaient passer des voitures là où la circulation aurait dû être coupée, ou encore que des pompiers ne portaient pas leur tenue de protection à proximité du lieu supposé de l'accident.

L'évaluation des réactions de la population montre que les réflexes de sauvegarde ne sont pas appliqués, les riverains ne connaissent pas la signification du signal d'alerte PPI qui a été inaudible sur une grande partie du périmètre de l'exercice. Dans le lycée qui se trouve dans le périmètre de l'exercice, des élèves arrivés en retard n'ont pas pu pénétrer dans l'établissement, dans le centre commercial clients et commerçants ont protesté contre le confinement.

Du côté des médias, si l'événement a fait l'objet de plusieurs reportages, les radios conventionnées ont refusé de diffuser les messages d'alertes prévus.

Après l'exercice était prévu un débriefing général ; suite à des retards dans l'organisation, ce dernier a été supprimé et le point presse maintenu. Les associations et les autres observateurs qui ont fait passer des questionnaires dans la population n'ont pu être entendus, ni discuter avec les services de secours et les services de la Préfecture. Cette absence de débriefing et d'un retour d'expérience a été ressentie comme du mépris pour le travail fourni par les observateurs bénévoles. L'exercice a aussi marqué la mise en sommeil de la CLIC de l'Huveaune et les associations n'ont pas compris pourquoi tout s'était arrêté : « On nous a mis sur la touche, nous ne sommes plus conviés à rien, ni de la part de la DRIRE, ni de la part de la Préfecture » (CIQ de la Millière)

En parallèle de ces expérimentations dirigées par les services de l'État, le SAN Ouest Provence lance un dispositif de CLIé.

## **2. Les CLIé**

La dénomination de CLIé (commissions locales d'information et d'échange) regroupe deux dispositifs assez différents : les CLIé plénières et les CLIé entreprises. Ces dernières sont les plus anciennes et ont été mises en place à l'initiative des industriels, sans qu'elles ne s'attachent à un quelconque cadre réglementaire.

### **Les CLIé entreprises :**

Elles sont organisées par l'industriel, qui décide des thèmes abordés. Selon les industriels, ce choix peut être fait avec une ou des associations participantes.

---

19. Note « Débriefing » général (réunion du 10 juillet 2003 en Préfecture) par Alain Marc, Sous-Préfet, Directeur du Cabinet.

L'industriel invite généralement les associations locales (association de riverains et/ou associations de protection de l'environnement), les services de l'État (DRIRE) et des représentants de la mairie. Sont présents pour l'industriel le chargé de communication (ou des relations extérieures), le chef du site, les chefs des services concernés par les thématiques abordées et un représentant du CHSCT.

Sur une demi-journée, une partie du temps est consacrée à une visite du site, généralement autour des derniers travaux effectués par l'industriel ou autour d'une thématique qui a pu être proposée par des associations lors d'une CLIé précédente (par exemple le circuit de traitement des rejets de liquides), et le reste du temps est consacré à la présentation de bilans par l'industriel (travaux de modernisation, compte-rendu d'éventuels incidents, émission de polluants) et à des échanges avec les associations locales.

L'industriel est clairement le maître de séance et ses interlocuteurs sont les associations. Les services de l'État, très souvent présents, sont en retrait, ce qui n'empêche pas qu'ils puissent répondre à des questions posées par les associations. La commune se considère souvent aussi comme un invité, particulièrement quand elle est représentée par un technicien.

Le dispositif reste dans le registre de la communication qui a pour objet de faire connaître aux riverains le fonctionnement de l'industrie, de communiquer sur sa « démarche de progrès ». Il s'agit d'informer pour rassurer. À ce titre, l'industriel a tendance à présenter une image de maîtrise presque totale du risque (même si le *risque zéro* n'existe pas, tout est sous contrôle) et de volontariat exemplaire (les modernisations ne sont pas expliquées par les évolutions réglementaires, mais par la bonne volonté de l'industriel).

Ces réunions sont appréciées par la plupart des associations car elles leur donnent accès une information pour laquelle ils ne connaissent pas d'autres sources, une information qui peut être explicitée, vulgarisée pour une meilleure compréhension. Tout en étant sensible à la reconnaissance qui leur est faite en étant reçus par les responsables du site industriel, un certain nombre de responsables associatifs gardent un esprit critique certain, voire du scepticisme quant à la totale transparence affichée par l'industriel « *on sait bien qu'ils ne nous disent pas tout* ».

### **CLIé plénière**

Les CLIé plénières sont organisées par le SAN Ouest Provence, une intercommunalité qui regroupe six communes des pourtours de l'Étang de Berre<sup>20</sup>. Les plénières sont présidées alternativement par les communes de Fos-sur-mer et de Port-Saint-Louis-du-Rhône. Sont invités les industriels volontaires pour y participer, les populations et les associations inscrites, les élus des communes sont aussi présents. En fonction des thématiques traitées, des représentants des services de l'État, des AASQA<sup>21</sup> ou du Cyprès<sup>22</sup> sont invités à participer.

Dans le contexte du projet d'incinérateur de l'intercommunalité marseillaise sur le territoire du Port Autonome se situant sur la commune de Fos-sur-mer, les CLIé sont affichées comme des instances alternatives à celles mises en place par l'État (le préfet de l'époque soutient le projet d'incinérateur), jugées trop peu participatives :

---

20. Cornillon-Confoux ; Fos-sur-mer ; Grans ; Istres ; Miramas et Port-Saint-Louis-du-Rhône.

21. Association Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air. Airfobep est l'AASQA en charge de la surveillance sur la zone de l'étang de Berre.

22. Le centre d'information du public pour la prévention des risques majeurs et la protection de l'environnement (Cyprès) est une association cofinancée et co-administrée par l'Etat, les collectivités territoriales et les industriels.

*« Dans la foulée de la loi Bachelot, les services régionaux de l'État ont mis en place des réunions de professionnels, excluant toute participation de la population et ne répondant pas à la demande de concertation qui était l'esprit de la loi. La population demeure ainsi avec ses interrogations, ses doutes et ses contres vérités. C'est pourquoi Ouest Provence a pris l'initiative de créer une CLIé dont le but est de mettre en liaison directe les industriels, les élus et la population. »<sup>23</sup>*

L'assistance est régulièrement fournie avec une cinquantaine de personnes, les échanges peuvent être assez vifs et sont clairement dans un autre registre que la courtoisie des CLIé entreprises.

### **3. Les CLIC**

Les CLIC<sup>24</sup>, Comités Locaux d'Information et de Concertation, sont un dispositif réglementaire, prévu par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, mis en place par le décret d'application du 1er février 2005. Le Préfet crée un CLIC pour une ou plusieurs installations SEVESO seuil haut si le périmètre d'exposition aux risques inclut au moins une habitation ou un lieu de travail permanent à l'extérieur du ou des établissements.

Le CLIC est composé de 25 à 30 personnes réparties dans 5 collèges : "administration", « collectivités territoriales", "exploitants", "riverains" et "salariés ". Dans la pratique, la présidence est confiée au préfet. Toutefois, depuis peu, l'administration déconcentrée tente de mettre en avant pour la présidence un membre du collège « collectivités territoriales », dans le but d'une appropriation de la démarche par les élus locaux des territoires concernés. Le choix des participants, notamment pour le collège riverain, est fait par la préfecture et les mairies. En pratique, les maires ont souvent décidé de ne pas restreindre la participation à 5 ou 6 associations : tout en respectant le chiffre maximal de 6 membres par collège, on ouvre le CLIC en proposant à des associations non membres d'être présentes en tant qu'invitées ; ces associations n'ont pas de droit de vote mais peuvent intervenir dans les échanges.

Le CLIC a différentes missions d'information sur les sites industriels classés Seveso seuil haut et il est associé à l'élaboration des PPRT (plan de prévention des risques technologiques), sur lesquels il émet un avis. Cette association est un enjeu important, le PPRT pouvant décider de l'expropriation d'habitations et du délaissement d'un site industriel.

L'ordre du jour est sous la responsabilité du président, mais les services de l'État y sont associés (la Préfecture selon les enjeux ou la DRIRE). Les thèmes abordés sont des bilans sur les activités des industriels, les incidents et accidents, et la présentation de la démarche PPRT et de ses avancements<sup>25</sup>.

Le financement du dispositif est assuré par l'hôte pour tout ce qui concerne les frais d'organisation des réunions, un fond financé par le ministère peut être mobilisé par la DRIRE pour le financement des études jugées nécessaires.

La situation des pourtours de l'étang de Berre est marquée par la proximité de plusieurs sites industriels classés Seveso seuil haut avec des habitations et des lieux de loisir (la plage du

---

23. <http://www.ouestprovence.com/index.php?id=577>

24. Le site [www.clic-paca.fr](http://www.clic-paca.fr) fournit de nombreuses informations pratiques sur les CLIC de la région PACA.

25. L'élaboration des PPRT n'est pas très avancée en PACA à la date de rédaction du présent document, et seul un PPRT a été adopté, celui de Butagaz à Bollène.

Cavaou à Fos-sur-mer, très prisée par les habitants et les pratiquants de planche à voile ou de kite-surf, est contiguë au site de Total et de ses nombreuses citernes). De ce fait, la procédure PPRT laisse les acteurs locaux dans l'expectative, les associations de riverains redoutent des expropriations et ne veulent pas être cautions de cela. Et pour certains il faut réduire « le risque à la source » :

*« On change les cercles, les zonages, mais rien n'a changé, le risque était déjà là, on a bien vécu avec. Réduisons d'abord le risque à la source, faisons le maximum, mettons la main à la poche. »* Témoignage Association de riverain

Pour les collectivités, l'enjeu est de définir les modalités de gestion des expropriations éventuelles et les modalités de financement des mesures à appliquer. L'État et les industriels ne se prononcent pas avant les résultats des études de dangers et les premiers tracés de zonages.

#### **4. La comparaison des CLIé et CLIC par les participants**

La plupart des dispositifs observés sont mis en place par les services de l'État, suivant un mouvement descendant et une logique *top down*. Dans ce modèle *top-down*, le planificateur est placé au-dessus de la réalité faisant l'objet d'un processus de concertation, dans une forme d'ordre supérieur. Les décisions descendent du haut vers le bas, du centre vers la périphérie, pour agir sur l'objet mis en débat. Cette logique verticale s'inscrit dans le fonctionnement même des instances participatives, et le cadrage réglementaire visant à assurer une ouverture des processus ou la participation des acteurs les plus contestataires ont pour effet d'accentuer encore les caractéristiques du dispositif. Nous sommes bien dans ce que Laurent Mermet (2007) nomme un « *débat d'élevage* ». Les garanties apportées fonctionnent comme des labels confirmant si besoin était que le débat, aussi bien dans ses modalités pratiques d'organisations que dans les choix et les hiérarchisations de ses thématiques, est plus une résultante de la volonté de l'État d'impliquer les acteurs locaux que de l'implication effective de ces acteurs locaux.

Ces dispositifs, pensés d'en haut, peinent à prendre en compte les préoccupations locales et à obtenir l'implication des acteurs locaux. Le SPPPI et ses groupes de travail en sont l'illustration. Pensé initialement pour répondre aux inquiétudes locales lors de l'industrialisation de l'étang de Berre et du bassin de Fos, le SPPPI est aujourd'hui en grande partie un moyen pour la DRIRE d'explicitier la réglementation aux industriels et collectivités territoriales. Dans ce travail d'appropriation de la réglementation, la DRIRE souhaiterait que les acteurs s'impliquent pleinement dans les groupes de travail du SPPPI, et ne pas porter seule la responsabilité de l'organisation des groupes de travail. Mais la réglementation étant une préoccupation de l'État et ses services, le dispositif est perçu comme une émanation de la DRIRE :

*« On voit que la DRIRE se sert du SPPPI pour faire passer certaines choses (il donne l'exemple d'une grille d'objectifs avant de choisir une méthodologie d'évaluation des émissions de dioxine : on ne valide pas cette grille, mais la DRIRE le met dans la méthodologie, elle sera au final retirée parce que les industriels ont râlé). Ils font des passages en force »* Témoignage Expert d'un institut public

Les acteurs locaux opposent ainsi très régulièrement les dispositifs répondant à une exigence réglementaire, mis en place par les services déconcentrés de l'État (comme les groupes de travail du SPPPI ou les CLIC), à ceux créés localement, par les industriels ou les collectivités territoriales, comme les CLIé.

*« Le CLIC, c'est la grosse machine, on est sur un fonctionnement plus, sur une base réglementaire déjà, sur un fonctionnement avec des personnes, des représentants donc c'est toujours les mêmes alors que dans la CLIé il y a un roulement qui s'effectue. Sur la base d'un processus, on va dire de représentation, je ne sais pas, démocratique on va dire, il y a un représentant de chaque monde. Moi j'ai assisté aux réunions du CLIC, j'en étais l'animateur de temps en temps. J'ai une déception moi sur le CLIC de XXX, sur ce qu'on en a fait finalement une grosse machine assez lourde à manier et finalement avec les querelles politiques, on a finalement donné la clé pour les industriels pour mettre en sommeil la machine. »* Témoignage Fonctionnaire territorial

Contrairement aux CLIC, les CLIé ont des modalités de fonctionnement très peu cadrées. Cette souplesse organisationnelle permet, tout du moins selon les promoteurs des CLIé, une participation plus large et une parole plus libre que dans les dispositifs institutionnels mis en place par l'État.

Mais l'opposition entre CLIC et CLIé, au-delà des logiques de fonctionnement distinctes (*top-down* pour les premiers et affichée comme plus *bottom-up* pour les seconds), est aussi en grande partie l'effet des objectifs qui leur sont assignés. Alors que les CLIC sont pour le moment mobilisés par les zonages réglementaires autour des installations Seveso (la mise en place des PPRT<sup>26</sup>), les CLIé sont, dès leur création, portées par la volonté commune des exploitants et élus locaux de faire évoluer l'image de l'industrie locale.

*« Nous avons créé les CLIé il y a 4 ans (...) de manière à créer une plate-forme d'échange. Nous avons souhaité que monsieur Tout le monde puisse participer à la CLIé (...) Tous les points de vue sont exposés, il n'y a pas de rétention. Les industriels apportent des réponses et des échéanciers. Au fur et à mesure, on a des échanges de plus en plus constructifs, et de moins en moins caustiques : il y a une prise en compte des problématiques des industriels par les riverains. Le questionnement des riverains est pris en compte par les industriels »* Témoignage élu du SAN Ouest-Provence

Les CLIé sont donc bien, comme leur nom l'indique (Commission Locale *d'Information* et *d'Échange*) des lieux d'information, délivrée par les industriels, et d'échanges, entre industriels, riverains et élus locaux. L'objectif est la création d'une culture commune, dans un contexte local où l'industrialisation de l'étang de Berre pose à nouveau question, notamment quant aux relations entre exploitations et populations riveraines.

Les promoteurs des CLIé mettent ainsi de manière très récurrente en opposition CLIC et CLIé, et insistent sur le fait que les CLIé permettent de restaurer un climat de confiance entre l'industrie et son environnement, grâce à des échanges sincères et concrets entre les participants.

*« La CLIé est une initiative locale née en 2004, qui mène son chemin dans un climat assez favorable. Ici nous avons une zone industrielle d'environ 10 000 ha depuis 40 ans. Depuis AZF, la zone industrielle connaît un regain d'activité important alors qu'elle ne s'était pas développée avant. Les CLIé sont intéressantes dans la mesure où les discussions en CLIC sont assez lourdes, pontifiantes et ne permettent pas d'avoir un dialogue constructif. »* Témoignage Chargé de mission, SAN Ouest Provence

---

26. Plan de Prévention des Risques Technologiques

La CLIÉ, c'est la « *community* »<sup>27</sup> : participe tous ceux qui sont intéressés, un langage commun, une culture commune sont en gestation :

*« La CLIÉ a permis d'engager un dialogue direct avec les riverains, de mieux intégrer les préoccupations du public et de favoriser l'éclosion d'un vocabulaire commun, ce qui me semble essentiel : il est nécessaire d'engager une éducation réciproque. La CLIÉ entreprise, c'est le chaînon manquant entre information et concertation. Nous n'avons pas de riverains directs parce que notre implantation est récente, il y a vingt ans (...) Nous devons construire un vocabulaire, un langage. Nos interlocuteurs doivent avoir le même vocabulaire que nous (...) Il y a un résultat : la naissance d'une culture et d'un respect commun »* Témoignage Coordinatrice des relations extérieures d'un industriel

## **5. Une concurrence entre CLIC et CLIÉ ?**

L'existence des CLIÉ sur le territoire du pourtour de l'étang de Berre et du bassin de Fos rend d'autant plus problématique la création des CLIC. Les élus locaux craignent publiquement que ces nouvelles instances soient le signe d'une régression en termes de concertation, comparativement à l'apport des CLIÉ. Il est reproché aux CLIC d'être des instances au fonctionnement administratif, centrées sur des questions réglementaires, alors que les CLIÉ, comme nous l'avons souligné, ont pour réputation d'avoir créé un lien de confiance entre exploitants industriels, associations et élus locaux. Voici comment un élu local, président de CLIC, présente la création des CLIC lors d'une réunion publique aux Rencontres de Fos :

*« Nous ne partons pas de rien. Il y a déjà des structures de concertation formées. Il ne faudrait pas que les CLIC provoquent un recul de fait sur le terrain. Dans votre présentation, il y a quatre lignes générales sur les CLIC et cinq sur les PPRT. Il ne faudrait pas que les CLIC soient la chambre d'enregistrement des PPRT. Les PPRT appartiennent au domaine réglementaire, les CLIC sont du domaine de la concertation (...) Prenons garde à ne pas marcher sur la tête. Nous avons la possibilité d'inviter des personnes extérieures à celles nommées par le préfet. C'est là qu'on peut rompre les inégalités d'accès que vous dénoncez. Avec la CLIÉ de Martigues, Port-de-Bouc et Châteauneuf, nous avons anticipé les CLIC dans leur forme actuelle. L'exploitant doit rendre un bilan annuel. Les problèmes concrets concernent la durée des réunions et l'obligation d'absence des salariés. Il faudra mettre les mains dans le cambouis pour éviter les réunions techniques et formelles. »*

Cette crainte d'une perte de la qualité des échanges au sein des CLIC, comparativement à ce qui peut se passer durant les réunions de CLIÉ, est réaffirmée au sein même d'une réunion préparatoire du CLIC :

*« Est-ce que la nouvelle structure arrivera à introduire ce qui était la qualité de l'ancienne, à savoir l'ouverture à tous et la fluidité des échanges ? »*

L'État a anticipé ces craintes, et cherche à ne pas apparaître comme le maître d'œuvre de la création et de l'organisation des CLIC. Ainsi, les présidences de CLIC ont systématiquement été proposées aux élus locaux déjà impliqués dans les CLIÉ ou au Cyprès :

*« Ce ne sont pas les DRIRE qui font tout. L'idée c'est qu'elles soient à la disposition des élus. C'est très fort ici que ce soit un élu qui préside la CLIC. En Lorraine, ce n'était jamais le cas. L'État n'est plus qu'un facilitateur j'ai envie de*

---

27. Nous avons repris l'expression d'un représentant industriel d'un groupe multinational.



*dire* » Témoignage Fonctionnaire du ministère de l'Ecologie et du Développement durable

Ceci ne fait pas taire les critiques, les plus virulentes étant précisément portées par des élus locaux présidents de CLIC. Dans l'intervention publique ci-dessous, lors des rencontres de Fos-sur-Mer, ce président de CLIC non seulement doute qu'il puisse avoir un quelconque pouvoir sur l'organisation des CLIC, mais va jusqu'à laisser entendre que la constitution des CLIC aurait volontairement été orientée par l'État pour éviter la participation de certaines associations :

*« Je vais vous dire ce dont j'ai peur dans les CLIC, et je suis président de deux CLIC : quel est le rôle du secrétariat du CLIC ? Et son président ? Est-il un animateur quand la DRIRE serait le maître d'œuvre ? Il peut être le faire-valoir d'une institution qui sera, non pas un écran de fumée, mais (...) Il y a même une association qui a été déterrée, on est allé chercher le dernier des Mohicans, qu'on n'a pas entendu depuis longtemps (...) Fos est le seul endroit où on a réussi à avoir un dialogue constructif entre les industriels et la population. »* Témoignage Président de CLIC

Les CLIC, créées à l'initiative de l'État, font craindre aux élus locaux une perte d'emprise sur l'organisation des débats. CLIC et CLIé sont ainsi présentés comme deux dispositifs en concurrence dans la concertation sur le risque industriel et l'organisation d'échanges entre industrie et habitants :

*« Comment va-t-on continuer ? Faut-il qu'il y ait coexistence des deux types de structures ? Je pense qu'il y aura des répétitions difficiles à tenir pour ne pas occuper les gens pour rien »* Témoignage Président de CLIC

Il importe ici de noter qu'il existe une forte convergence d'intérêts sur le bassin de Fos pour faire des CLIé un exemple de concertation exemplaire entre industriels, élus locaux et représentants associatifs, cette convergence s'organisant autour du projet d'incinérateur de la CUM MPM.

Pour les industriels, les CLIé, très peu contraintes, sont comme nous l'avons déjà souligné l'occasion de soigner leur communication, d'améliorer leur image auprès des populations riveraines, d'apporter la preuve de leur transparence (sinon d'être transparents), de créer une forme de communauté (langage commun, rapprochement des points de vue, *community*,...) où les sujets polémiques sont relativement lissés. L'émergence et l'ampleur du conflit local autour du projet d'incinérateur fait craindre aux industriels une dégradation de leur image aux yeux de la population locale. Ainsi, en prolongement de son assemblée générale du 12 juin 2008, le GMIF (Groupement Maritime des Industriels de Fos) a organisé une réunion publique intitulée *"Industrie : je t'aime moi non plus !"*. Il s'agissait d'une rencontre-débat organisée à Martigues entre patrons, associations de défense de l'environnement, élus des communes avoisinantes, représentants de l'État... Dans un film présenté lors de cette réunion, le président de l'Association de défense et de protection du littoral de Fos-sur-Mer déclare *« Les usines, on a l'habitude de vivre avec. Mais là c'est trop »*. Il résume ainsi le sentiment d'une large partie de la population à l'ouest de l'étang de Berre, depuis que le projet d'un incinérateur de la communauté urbaine de Marseille sur les terrains du Port autonome à Fos-sur-Mer met le territoire en émoi : *« L'agglomération marseillaise n'a qu'à brûler ses ordures chez elle »*. Dans ce contexte, les CLIé doivent jouer pleinement leur rôle de conservation d'un lien de proximité entre industriels, élus et population locale. Les CLIC, qui répondent à des enjeux administratifs définis par l'État, ne peuvent pas avoir cette fonction.

Pour les élus locaux ou collectivités territoriales, les CLIé, par leur existence même, incarnent une réponse au projet d'incinérateur : il est reproché à la Communauté Urbaine de Marseille un défaut de concertation dans l'élaboration de son projet, et plus particulièrement le choix de son site d'implantation. Or, les CLIé mises en place par le SAN Ouest Provence et les exploitants industriels sont régulièrement présentées par leurs promoteurs comme un modèle de concertation entre industriels et population riveraine.

Dans ce contexte, les CLIé sont affichées comme le négatif du processus de décision du projet d'incinérateur. De plus, les CLIé permettent aux collectivités territoriales de faire la démonstration que la forte contestation et mobilisation contre le projet d'incinérateur ne traduisent pas un rejet des industriels présents sur le territoire intercommunal, mais la dénonciation d'une injustice faite à la population locale et d'un défaut de concertation dans le choix du site d'implantation. La présentation qui en est faite sur le site Internet du SAN Ouest Provence explicite on ne peut mieux l'enjeu des CLIé pour les élus locaux :

*« Le combat contre l'incinérateur que mène Ouest Provence ne doit pas être celui contre l'industrie, qui reste le moteur principal du développement économique. La volonté de Ouest Provence est de promouvoir, avec l'ensemble des partenaires un «mieux industriel». La détermination et la vigilance via la concertation mèneront à l'équilibre entre l'industrie et le cadre de vie. Les industriels, qui souffrent d'une mauvaise image partout en France, doivent également dépasser la culture du secret pour être mieux compris. Les CLIé (commissions locales d'information et d'échange) rassemblent élus, industriels et population. Il s'agit d'une démarche de concertation qui noue le dialogue et chasse les idées reçues. » site du SAN Ouest Provence<sup>28</sup>*

La mise en place des CLIC est accueillie par les acteurs locaux avec beaucoup de défiance : ils peuvent se retrouver en position concurrentielle avec les CLIé (les GT du SPPPI, plusieurs acteurs, dont les représentants des services de l'État et le Cyprés, questionnent ouvertement la multiplication des instances de concertation, et plaident en faveur d'une harmonisation et d'une convergence des différents outils). Les appréhensions locales vis-à-vis des CLIC sont encore renforcées par le fait que, par l'intermédiaire du Préfet, l'État a semblé donner son assentiment au projet d'incinérateur. Comme nous l'avons vu plus haut, les représentants de l'État anticipent ces soupçons et tentent de faire la démonstration que les CLIC ne seront pas des instances sous tutelle de l'État, mais bien des outils à la disposition des acteurs locaux.

## **6. De l'efficacité des CLIé**

Les CLIé constitueraient ainsi des dispositifs plus ouverts que les CLIC (il suffit de s'inscrire pour y participer) et où la parole est plus libre (il arrive que des responsables associatifs y interviennent sur un sujet de leur choix). Plus surprenant, les acteurs porteurs des CLIé (collectivités territoriales et exploitants industriels) opposent aussi les deux dispositifs quant à leur efficacité, notamment concernant l'impact sur la gestion des installations industrielles et leur mise en conformité réglementaire. Le service communication de SHELL Berre explique ainsi comment les associations présentes au sein de la CLIé ont pu mettre en place une forme de *lobbying* ayant conduit l'exploitant à réduire ses émissions de polluants sur l'une de ses unités de production.

---

28. <http://www.ouestprovence.fr/index.php?id=577>

*« Il faut savoir que la CLIé a eu un véritable poids. On a une unité PE qui est l'unité polyéthylène qui est une unité qui a eu des difficultés ... on a eu un arrêté préfectoral, attention l'unité va fermer si vous ne respectez pas tout ce qui est émission atmosphérique etc. Et bien, l'industriel s'est engagé dans une grosse démarche d'amélioration qui a été très lourde financièrement etc. et on a depuis 2 ans les résultats, les chiffres qui sont indiqués dans l'arrêté préfectoral. Et tout ça grâce, entre guillemets, à la pression, à la douce pression comme dit XX, qui est notre inspecteur de la DRIRE, c'est la douce pression des associations »*  
Témoignage Chargée de communication d'un industriel

Deux points nécessitent cependant d'être soulignés dans le témoignage précédent : les associations ont bien interrogé la CLIé sur des émissions de polluants trop élevés, mais c'est le représentant de la DRIRE qui parle de pression des associations ; d'autre part, l'amélioration obtenue n'est pas une réponse directe aux préoccupations des riverains, mais une mise en conformité avec un arrêté préfectoral. Autrement dit, l'action de *lobbying* exercée par les associations au sein de la CLIé aboutit parce qu'elle est relayée par les services de l'État qui voient là un argument dans leur rapport à l'exploitant. Mais qu'en aurait-il été de la requête si elle n'avait pas été en adéquation avec la réglementation ? L'action associative au sein des CLIé peut-elle aboutir indépendamment d'une instrumentation par les services de l'État pour agir sur les industriels ?

Les collectivités territoriales du pourtour de l'étang de Berre présentent elles aussi les CLIé comme un dispositif efficace, permettant de faire avancer les dossiers, d'obtenir des résultats concrets, au-delà des discours et des déclarations d'intention.

*« La concertation, on a l'impression qu'on ne fait toujours qu'en parler. Là, il y a des résultats concrets sur le terrain qui se traduisent par des améliorations. Il y a un résultat qui n'était pas du tout prévu, c'est une attention accrue sur notre ZIP par les services de l'État. Lors d'une de ses présentations, M. M. avait dressé un bilan pas très sympathique sur une entreprise et ses réalisations. Dans la réunion CLIé qui a suivi, les services de l'État ont annoncé avoir fait trois visites inopinées dans l'entreprise. Ça c'est quelque chose qu'on n'avait pas du tout envisagé. C'est le « deuxième effet kiss cool » si je puis dire. »* Témoignage Chargé de mission, SAN Ouest Provence

Les résultats obtenus par la CLIé (un contrôle de l'installation industrielle par les services de l'État) sont ici présentés comme une externalité : la collectivité n'avait pas anticipé les effets de la CLIé. Cependant, là encore, il faut noter que les effets évoqués sont autant la résultante de l'action des services de l'État que de la CLIé elle-même. Autrement dit, les résultats concrets que produit la CLIé existent dans la mesure où ils correspondent aux missions régaliennes de l'État.

Les responsables associatifs disent souvent avoir conscience d'être instrumentés par les industriels, les services de l'État, les élus locaux, et ne pas être dupes des jeux de pouvoirs présents dans les dispositifs de concertation.

*« On voit un mieux, mais ce mieux s'explique toujours par la réglementation, les normes, etc. c'est ça qui fait réagir les industriels. Par exemple pour le gaz (le passage du combustible fioul au gaz pour faire tourner la centrale), la communauté européenne leur a dit on n'en veut plus. Avec notre implication, ce sera peut-être 2012 au lieu de 2015, mais ce n'est pas notre implication qui fait que c'est appliqué, c'est la réglementation européenne. »*

*Il y avait un problème de disjoncteur, il a été changé : ils nous ont dit que c'est du fait de notre pression, mais je n'y crois pas, il était périmé depuis des années, ils l'ont fait parce qu'ils devaient le faire. »* Témoignage Association de riverain

L'impact des dispositifs de concertation est finalement de rendre visible des manquements à la réglementation et de faciliter ou accélérer son application par les exploitants industriels. De ce point de vue, la différence principale entre CLIÉ et CLIC relève de leur rapport à la réglementation. Si les CLIC ont pour objectif général de « *développer une culture du risque et favoriser les bons comportements des riverains en cas d'accident (...) autour de tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations SEVESO AS* », le premier dossier dont ils ont à s'emparer concerne l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Les enjeux réglementaires y sont donc très prégnants. Les CLIÉ, quant à elles, n'ont aucun lien direct avec quelque réglementation que ce soit ; comme nous l'avons déjà indiqué, l'enjeu qui leur a été assigné est de participer à l'avènement d'une « culture d'industrie », en rapprochant exploitants industriels et habitants des communes riveraines. L'échange entre acteurs est leur vocation première, leur effet sur les mesures de prévention du risque est secondaire :

*« On vient, on nous donne des informations, on peut poser des questions, on nous répondra mais on n'a aucune influence. Aucun pouvoir, aucune influence, on peut dire ce que l'on veut, comme a dit R., on va sortir de la réunion, ça sera exactement comme quand on est rentré. Mais on nous écoute, on peut poser une question, aussi con soit elle, on nous écoute et autant dire que des questions con, il s'en pose... »* Témoignage Association locale présente dans les CLIC

Les acteurs ont bien conscience que ce sont avant tout les enjeux réglementaires, beaucoup plus forts au sein des CLIC, qui distinguent les deux structures. Même le SAN Ouest Provence, qui comme nous l'avons vu tient particulièrement à valoriser l'impact des CLIÉ, reconnaît que les enjeux les plus forts sont traités au sein du CLIC et non des CLIÉ.

*« Le CLIC va au-delà de l'échange, il est déjà décisionnel, il a pour objectif de faire avancer les choses sous l'autorité du préfet (...) Il y a un problème de financement des actions. Le financement des PPRT, c'est l'État, les industriels, les collectivités, mais on ne sait pas comment, quelle part chacun finance, combien. On attend une décision qui fixe les clefs de répartition des financements »*, Témoignage Vice-Président du SAN Ouest-Provence

Le cadrage administratif des CLIC par les services de l'État, si vivement dénoncé par les acteurs locaux, n'est finalement pas en cause. Ce sont les finalités des deux instances qui distinguent les deux structures, et les modalités d'organisation pratiques, notamment quant à leur ouverture au public, en découlent :

*« La CLIC, c'est comme l'équipe technique du tour de France. La CLIÉ, c'est la caravane publicitaire. Les CLIC sont fermés, il y a une certaine confidentialité et on peut aborder des sujets qui ne peuvent pas être traités en CLIÉ. »* Témoignage représentant CHSCT

Si les échanges paraissent plus libres au sein des CLIÉ, ce n'est donc pas parce que le dispositif est moins institutionnalisé, mais parce qu'il se contente d'être un lieu d'échange sans enjeu décisionnel. Est-ce que les CLIÉ parviendraient à maintenir un fonctionnement aussi ouvert s'ils avaient pour mission de mettre en place les PPRT ?

## 7. L'ouverture des GT du SPPPI

La participation aux groupes de travail se fait sur invitation de l'organisateur du groupe et de la DRIRE, cette dernière ayant par ailleurs un poids important dans le choix des thématiques traitées et la définition des ordres du jour.

Sur ce que nous avons pu observer lors des réunions du GT Dioxine (sous-groupe perception et communication), des séances plénières, des réunions du GT REX et du GT information du public, la définition de l'objet des discussions et des objectifs des groupes de travail est cadrée de manière significative par les représentants de l'État et de l'industrie. Ces groupes de travail font naître une connivence entre les participants, un « entre soi » : il est régulièrement fait référence à ce qui peut être dit dans le groupe de travail, mais qui ne saurait être compris par le grand public. L'usage permanent de sigles et acronymes permet de symboliser la construction d'une « culture » commune : les habitués du groupe de travail, qu'ils soient techniciens, élus, experts, associatifs, riverains, etc. décryptent immédiatement les acronymes, alors que les nouveaux participants ont besoin qu'ils soient explicités. Ces acronymes constituent ainsi le langage commun que les gestionnaires du risque appellent de leur vœu, langage qui a aussi pour effet de tracer une ligne de partage entre ceux qui font partie du groupe et ceux qui n'en font pas partie.

Au-delà du vocabulaire, les échanges sont cadrés par l'expertise des gestionnaires traditionnels du risque (État et industrie). Dans le groupe sur le retour d'expérience, un représentant de l'inter-CHSCT CGT du Golfe de Fos a participé aux échanges et un des points qui a pu provoquer des discussions, voire des tensions dans le groupe de travail, est la définition de ce que l'on met dans le retour d'expérience. Pour le syndicaliste, les conditions de travail, le statut des salariés, la question de la sous-traitance (ou co-traitance) font partie de ce qui doit être discuté. Pour les représentants de la DRIRE et les industriels, le REX a pour vocation d'analyser les erreurs commises pour faire évoluer les procédures et prévenir ainsi la répétition des mêmes incidents et/ou accidents. De plus, l'objectif fixé étant la production d'un guide des bonnes pratiques, les éléments touchant trop au rappel du respect du code du travail, la critique de la sous-traitance, risquent d'effrayer les dirigeants de PME-PMI et seraient contre-productifs. Ainsi certaines modifications proposées par le représentant de l'inter-CHSCT CGT ont été, au final, mises de côté par l'animateur du groupe, avec l'accord de la DRIRE, et ce sans consultation de l'ensemble des participants au GT<sup>29</sup>.

Ces assemblées de « sachants », ce que nous avons appelé la concertation réduite aux experts<sup>30</sup>, sont cependant bousculées par ces nouveaux acteurs comme la coordination inter-CHSCT, ou encore des associations qui ont développé leur propre expertise et qui revendiquent un autre angle d'analyse des problèmes (une vision militante appuyée par des expertises propres à l'instar de la CRIIRAD). L'intégration de ces nouveaux acteurs, de leurs enjeux est un des objets de la rénovation du SPPPI PACA qui a été lancée.

---

29. Lors de notre rencontre avec les représentants de l'inter-CHSCT CGT, ces derniers réclamaient que la discussion continue sur leurs propositions.

30. Rychen et *al.*, 2005.

## CONCLUSION

La trajectoire du SPPPI prend place dans un territoire, constitué par le bassin de Fos-sur-Mer et les pourtours de l'ouest de l'étang de Berre, à l'histoire plus longue que celle du dispositif. Pour le territoire concerné, cette trajectoire correspond au passage d'une nature luxuriante, mère nourricière et protectrice de ses habitants, idéalisée en véritable pays de Cocagne, à une zone industrielle à l'origine de pollutions, menaçante pour la santé de ses habitants. Ce temps long du territoire déborde largement le cadre de notre dossier que nous avons centré sur le SPPPI en tant que dispositif de gestion des risques ; il en constitue cependant la toile de fond, les acteurs locaux n'hésitant pas à invoquer, encore aujourd'hui, le paradis perdu dans leurs argumentaires.

Comme nous l'avons déjà décrit en introduction, le suivi de la trajectoire du SPPPI permet de dégager trois configurations de l'inscription de ce dispositif dans le territoire :

- une configuration d'émergence de la question environnementale, durant laquelle les problèmes de pollution sont réglés essentiellement par la négociation,
- une configuration dominée par la problématique de la gestion des risques industriels, où l'expertise prend une place de plus en plus prépondérante,
- une configuration d'émergence de la problématique santé environnementale, où le SPPPI doit prendre en compte de nouvelles formes de confrontation au public.

En prenant en compte une période antérieure à l'avènement du SPPPI (sa pré-histoire en quelque sorte), nous pouvons distinguer trois événements reconfigurateurs articulant l'enchaînement des différentes périodes :

- la décision de créer la ZIP de Fos-sur-Mer, en 1968,
- la transcription en droit français de la directive européenne Seveso, le 22 juillet 1987,
- l'annonce du projet d'implantation d'un incinérateur sur un territoire du Port Autonome de Marseille à proximité des communes de Fos-sur-Mer et Port-Saint-Louis-du-Rhône, en 2002.

La décision du gouvernement de Gaulle de créer la ZIP de Fos constitue ainsi le premier événement reconfigurateur pour le territoire. Les travaux puis la naissance de la ZIP provoquent un « séisme » qui modifie définitivement le territoire, devenu en quelques années la principale zone industrielle de France. Nous avons vu que les premières installations industrielles au cours de cette période provoquent, en même temps que le bouleversement du territoire, une pollution incontrôlée et sans précédent des eaux de l'étang de Berre. La prise de conscience de cette situation (conflits avec les acteurs locaux, pollution de l'étang) aboutit à la naissance du SPPPI en 1971. Cette première configuration constitue l'âge d'or du SPPPI, qui court jusqu'en 1987.

Dans sa première configuration, le SPPPI va essentiellement se préoccuper des problèmes de pollution de l'eau et de pollution de l'air dus à la multiplication de nouvelles installations industrielles. Son nom explicite bien ce programme : Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions d'origine Industrielles. Le risque industriel n'est pas alors à l'ordre du jour, et les éventuelles conséquences sanitaires dues à la pollution ne sont pas réellement évoquées. Il s'agit de réduire les rejets industriels, qui perturbent le cadre de vie privilégié des habitants locaux et dont les conséquences environnementales sur l'étang de Berre et ses

pourtours risquent de devenir irréversibles. Un organisme est créé pour mesurer les pollutions aériennes, Airfobep, qui deviendra par la suite une Association Agréée de Surveillance de la Qualité de l'Air avec un financement de l'État et des industriels, très présents dans le conseil d'administration.

Le dispositif SPPPI, mis en place en réponse aux protestations locales, fonctionne sur le mode de la négociation entre l'État, les industriels et les collectivités locales, qui à l'époque n'avaient pas les compétences et le poids politique que les lois de 1981 sur la décentralisation leur apporteront. Les associations locales et le public sont des moteurs qui restent extérieurs à son fonctionnement.

À la fin des années 1980, le SPPPI va prendre en charge la problématique du risque industriel. La loi du 22 juillet 1987 « *relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs* », constitue l'événement reconfigurateur articulant les deux premières périodes du SPPPI. Cette loi trouve sa genèse bien en amont : elle en fait la transcription en droit français de la réglementation européenne du 24 juin 1982, qui fait elle-même suite à la catastrophe de Seveso 6 ans plus tôt<sup>31</sup>. La catastrophe de Seveso a provoqué une prise de conscience progressive, notamment au sein des pouvoirs publics : un risque technologique majeur peut avoir des conséquences redoutables au-delà des enceintes industrielles, notamment en milieu urbain, et parfois sur le très long terme.

Le SPPPI entre donc dans une nouvelle configuration : l'objet principal change, le mode fonctionnement et les acteurs aussi. La thématique du risque technologique majeur devient prépondérante. Une commission risques, déclinée en plusieurs groupes de travail, est créée ; cette commission se réunit pour la première fois en juin 1987. Les groupes de travail (GT) se réunissent plusieurs fois par an avec une fréquence variable selon leur objet. Ils réunissent industriels et services de l'État, avec une présence variable des techniciens des collectivités. On discute sous l'impulsion des services de l'État en charge de l'industrie, des améliorations à apporter à la réglementation, aux process, à la communication voulue par la législation.

Au cours de cette période, le SPPPI insiste sur l'information des riverains des installations à risques, en vue de les éduquer aux bons réflexes en cas d'accident industriel ayant des conséquences hors de l'enceinte industrielle. Des campagnes d'information sont réalisées à partir de 1989, des plaquettes d'information intitulées « *une confiance lucide* » sont diffusées. Le Cyprès, qui aura en charge la communication et l'information préventive sur les risques, est inauguré en novembre 1991. Le public est récipiendaire des campagnes d'information, mais les riverains ne sont pas perçus comme des acteurs parties prenantes de la gestion des risques. Lorsque des représentants associatifs sont invités à participer à un groupe de travail, c'est parce qu'on pense qu'ils peuvent jouer le rôle de courroie de transmission de l'information vers « grand public ». Par ailleurs, les registres de l'expertise technique ou scientifique devient de plus en plus présent dans les travaux du SPPPI : des groupes de travail s'intéressent par exemple aux études de danger ou encore aux distances d'isolement autour des installations industrielles.

La deuxième configuration du SPPPI est donc caractérisée par la prépondérance de la thématique du risque majeur, la montée en puissance des discours experts et la production d'information éducative à destination des riverains.

---

31. Le 10 juillet 1976, un nuage de dioxine s'échappe d'un réacteur et se répand sur les communes alentours, dont Seveso.

Le projet d'implantation d'une usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM) de la Communauté urbaine de Marseille constitue le troisième événement reconfigurateur de notre dossier. Le projet d'incinérateur prend place dans un contexte de montée en attention des questions de santé-environnement. Il s'inscrit dans une histoire longue, dont on pourrait à nouveau décrire la trajectoire en termes de successions de configurations articulées par des événements faisant basculer le dossier. Cette description, qui pourrait faire l'objet d'un travail spécifique<sup>32</sup>, dépasse largement le cadre de cette conclusion. Nous retiendrons ici les principaux éléments montrant comment l'incinérateur a joué le rôle d'élément reconfigurateur dans la trajectoire du SPPPI. C'est au cours de l'année 2002<sup>33</sup> que les habitants de Fos-sur-Mer et Port-Saint-Louis-du-Rhône prennent connaissance du projet d'implantation d'un incinérateur sur le site caban sud du Port Autonome de Marseille. Rapidement, des collectifs d'opposants au projet sont créés ; à Port-Saint-Louis-du-Rhône, un Collectif Anti Incinération voit le jour le 22 novembre 2003. La présentation de cette création sur le site de l'association témoigne de la dimension reconfiguratrice du conflit autour de l'incinérateur, les questions de santé environnementale devenant au final la préoccupation première des associations locales :

*« Le Collectif de Port Saint Louis s'est créé en 2002 et s'est officialisé en 2003 en association loi 1901. Constitué par des habitants et des responsables d'associations de la ville pour s'opposer à la construction de l'incinérateur de la CUM à Fos-sur-Mer sur la zone industrielle. Ce combat a permis de déclencher une prise de conscience sur les risques liés à l'augmentation des cumuls de pollution générés par l'activité industrielle de la zone Fos-Berre. L'élargissement des champs des préoccupations du Collectif l'a conduit à changer de nom pour devenir le Collectif Citoyen Santé Environnement de Port-Saint-Louis-du-Rhône (CCSE). »<sup>34</sup>*

Le projet d'incinérateur perturbe le SPPPI dans son fonctionnement et illustre la difficulté de ce dernier à s'emparer des questions de santé environnementale et à répondre aux nouvelles préoccupations des populations. Les collectivités locales et les intercommunalités impactées par le projet menacent de mettre un terme à leurs contributions financières aux dispositifs d'information comme le Cyprès, et adoptent une posture ouvertement critique vis-à-vis des services de l'État auxquels il est reproché de soutenir le projet d'incinérateur. En réaction au conflit provoqué par le projet, le SPPPI crée un groupe de travail sur les dioxines (au sein de la commission air). Mais ce groupe de travail continue à fonctionner sur le mode de la vulgarisation de l'expertise scientifique et se refuse à s'emparer de la question de l'incinérateur : les responsables associatifs engagés dans le conflit autour de l'incinérateur refuseront d'y participer.

Au cours de cette période, que l'on a fait débiter en 2002, d'autres éléments remettent peu à peu en cause la légitimité des instances d'information ou de concertation du public. Ainsi, en 2004, le débat public sur le projet Fos 2XL a vu émerger une demande d'état sanitaire zéro sur le territoire, ainsi que la proposition d'un Pacte de concertation par les acteurs locaux (jamais ratifié par l'État). Ces demandes sont réactivées quelques années plus tard, en 2010,

---

32. Nous remercions ici Tobias Girard pour son apport. Tobias Girard va prochainement présenter un travail de doctorat portant sur le conflit autour de l'implantation de l'incinérateur à Fos-sur-Mer : « Les pouvoirs du danger. Anthropologie politique des risques industriels et du conflit de l'incinérateur, zone industrielle de Fos-sur-Mer », thèse sous la direction de Marc Abélès, soutenance prévue en 2012.

33. Dès la fin des années 80, il est envisagé la fermeture de la décharge d'Entressen. Pour répondre à cette fermeture, des projets d'implantation d'un (ou deux) incinérateurs sur la commune de Marseille se succèdent, mais ne voient jamais le jour du fait des oppositions locales rencontrées.

34. <http://www.collectif-ccse.fr/lassociation/presentation-de-lassociation.html>



lors des débats publics sur les projets Fos Faster et Fos Tonkin : plusieurs associations locales justifient leur non participation à ces deux débats par le non respect des engagements pris par l'État lors du débat Fos 2XL<sup>35</sup>.

L'autre événement important de cette période est l'accident d'AZF et surtout la loi de 2003 sur la gestion des risques. Le SPPPI est toujours organisé par les services de l'État, et la loi de 2003 dite « Bachelot » introduit le public et les associations comme des acteurs de la gestion des risques. Le SPPPI s'ouvre donc aux associations, aux syndicats et représentants CHSCT, mais cette ouverture s'opère dans le contexte tendu du conflit autour du projet d'incinérateur. Le sujet embarrasse industriels et services de l'État qui le jugent trop politique pour être traité, et la problématique de la santé environnement qui embarrasse aussi l'expertise scientifique met à l'épreuve l'adaptabilité du SPPPI.

Cette période de doutes et d'interrogations pour le SPPPI a débouché sur une rénovation de son dispositif lancée en 2007 par le tout nouveau directeur de DRIRE, en y associant les collectivités, les industriels, les associations et les syndicats. Le nouveau SPPPI s'est doté d'une personnalité juridique, d'une déléguée générale, d'une charte de fonctionnement articulée autour de trois axes thématiques. Les deux premiers prolongent les commissions précédentes : il s'agit du groupe de travail Déchets et du groupe de travail Risques. Le troisième axe prend acte de l'émergence de nouvelles préoccupations pour les habitants riverains d'installations industrielles : il s'agit du groupe de travail Santé-Environnement.

Le SPPPI a au final perdu son monopole de dispositif de concertation sur les questions de pollution et de risques industriels : d'autres dispositifs ont vu le jour, comme les CLIC qui s'occupe de régler la question de l'imbrication de l'urbain et des installations industrielles, ou encore l'Institut Écocitoyen pour la connaissance des pollutions créé par Ouest-Provence, dont on ne sait pas encore s'il sera une instance concurrente ou complémentaire du SPPPI Paca. Dans le même temps, la nouvelle configuration a abouti à un élargissement des compétences du SPPPI : il a officiellement élargi ses compétences territoriales à l'ensemble de la région Paca ; enfin, la question de la santé environnementale, longtemps rejeté hors du champ des concertations sur le risque industriel, est devenu l'un de ses axes thématiques structurants.

---

35. Pour plus de détails sur ces événements, on consultera le chapitre III du volume 1 du présent rapport : « Des questions sanitaires sans réponse aux problématiques publiques de santé-environnement ».

## Bibliographie

### Ouvrages

- Bernard Paillard, *La damnation de Fos*, Paris, Seuil, 1981.
- Francis Godard et Paul Bouffartigue (dir.), *Au fil de la lignée, Familles de sidérurgistes en Provence* (mis en ligne le 31 mai 2006. <http://enquete.revues.org/document217.html>), 1985.
- Ricard Georges, *Marseille-sur-Fos ou la Conquête de l'Ouest*, Chambre de commerce et d'industrie de Marseille (collection Histoire du commerce et de l'industrie de Marseille XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles), 1989.
- Lalo Anne, Du Jardin Philippe, Beltrando Bruno, Arnaud de Vaubrun Gilles, *Information du public sur les risques technologiques majeurs : Impact de la campagne des Bouches-du-Rhône d'Avril-Juin 1989*, Nice, Éditions MEPP, 1989. (rapport pour la DRIRE Paca).
- Lalo Anne, *Stratégie de communication pour informer le public sur les risques majeurs : synthèse*, Nice, Éditions AGP et MEPP, 1989. (rapport pour le MEDDTL).
- Andurand Robert, *Saga des secrétariats Permanents de Prévention des Problèmes Industriels*, Bordeaux, Éditions Préventives, 1996.
- Jacques Garnier, *L'évolution du complexe industriel de Fos/Lavéra/étang de Berre - Re-compositions et re-territorisations industrielles en Provence*, LEST-Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur, Septembre 2001.
- Maurice Olive, Jean- Pierre Oppenheim, « La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain », in François Baraize et Emmanuel Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2001.
- Jacques Garnier, Jean-Benoît Zimmermann, *L'Aire Métropolitaine Marseillaise et les territoires de l'industrie*, LEST / GREQAM et IDEP, document de travail, 2004.
- Martinais Emmanuel, *Les territoires du risque – La prévention des risques industriels comme processus de co-production*, ENTPE, MEDD, INRA, Rapport final, 2007.
- Surraud Marie-Gabrielle, *La catastrophe AZF. De la concertation à la contestation*, La Documentation française, 2007.

### Rapports

- La lutte contre la pollution Industrielle dans le département des Bouches-du-Rhône : Bilan et perspectives en 1984*, DRIRE Provence Alpes-Côte d'Azur, 1984.
- Naphtachimie. De l'histoire du site pétrochimique de Lavéra, 1949-1987*, Naphtachimie, 1987.
- État de l'environnement industriel, Provence-Alpes-Côte d'Azur*, DRIRE PACA, Éditions 1998, 2000, 2006 et 2008.
- Sugier A. et al., *Concertation autour des sites industriels. Synthèse d'une démarche de réflexion de l'IRSN*, Rapport IRSN, Mutadis, CEPN, 2003.
- Étude sur les attentes des acteurs autres que la DRIRE dans le cadre de l'évolution du SPPPI PACA*, ID International, Étude pilotée par la DRIRE PACA pour le compte du SPPPI PACA, Rapport détaillé, 15 janvier 2009.