

Gestion préventive d'un territoire à risques : l'exemple du port aux pétroles de Strasbourg

Régine ALOIRD, Présidente du Complexe Pétrolier de Strasbourg - CCI

Anita BOTZ et Jean-Marc HUG, Ingénieurs de l'Industrie et des Mines

et Lothaire ZILLIOX, Président SPPPI Strasbourg-Kehl (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles)

1 - Le SPPPI de Strasbourg-Kehl, une porte d'entrée dans la concertation permanente pour forger un apprentissage collectif du risque technologique

Le risque technologique est, et restera une conséquence inéluctable de l'activité humaine sur la "trajectoire du progrès". Toute innovation scientifique et technique ayant pour but de créer de la richesse révèle dans sa mise en oeuvre des risques, a priori difficilement quantifiables, qui lui sont associés.

Aborder la perception du risque doit nous faire prendre conscience d'une réalité : pour chacune et chacun d'entre nous, la vie au quotidien est faite d'une négociation permanente avec des représentations du risque. Selon la place que nous occupons dans la société actuelle, dans son organisation comme dans son fonctionnement, ces représentations diffèrent et évoluent dans le temps.

Dans l'exercice de concevoir leur fragilité face aux périls qui les menacent, les individus comme les groupes sociaux rapprochent la notion de risque de celles de précaution et de responsabilité.

La précaution renvoie essentiellement aux risques peu connus, difficiles à anticiper et pour lesquels on ne dispose pas d'éléments permettant une approche probabiliste.

Pour des risques identifiés et évalués - des risques "maîtrisables" en quelque sorte - leur gestion fait appel

à la responsabilité des acteurs impliqués avec l'objectif prioritaire de la prévention. Celle-ci consiste à analyser les fréquences et les coûts des risques pour éradiquer d'abord les risques extrêmes puis réduire les risques résiduels.

La gestion d'un "territoire à risques" s'opère dans ce contexte global. Dans une stratégie locale de prévention qui prend en compte les projets d'urbanisme et de développement économique, la réduction des risques technologiques est mise en oeuvre dans le cadre de la Loi du 30 juillet 2003. Tel est le cas au Port-aux-Pétroles de Strasbourg, zone à risques faisant partie du "territoire efficace" du SPPPI de l'agglomération rhénane de Strasbourg-Kehl.

Dans une démarche, volontaire et coordonnée, de l'ensemble de ses acteurs et partenaires, le SPPPI propose de trouver réponse à cette interrogation : comment vivre sur ce territoire avec un risque industriel rendu "acceptable" ?

Ce type de questionnement relève bien de "l'après AZF" et s'inscrit sur la trajectoire du Grenelle de l'Environnement. Le SPPPI apporte à la démarche toute son expérience de "Porte d'entrée" dans la concertation permanente : au SPPPI, chacun des acteurs est obligé de composer avec des visions diverses et variées, le plus souvent différentes des siennes.

Au SPPPI toute proposition ciblée relève d'une logique négociée. L'ambition du SPPPI est bien de

forger un apprentissage collectif du risque technologique.

Lieu d'échange, outil du dialogue ouvert et durable, le SPPPI réunit tous les acteurs concernés par la prévention des risques sur un territoire commun : le public (associations, riverains, journalistes,...), les exploitants industriels, les élus locaux, les services de l'Etat, les scientifiques et personnes qualifiées.

Dans son fonctionnement, le SPPPI est organisé en cinq commissions thématiques : air et bruit - eau, sols et déchets - actions transrhénanes - prévention des risques - information et communication.

Dans son domaine, chacune de ces commissions s'informe de l'état des lieux, de l'évolution des techniques et de la réglementation en vue d'aboutir à des propositions orientées vers l'aide à la décision.

Acteurs privilégiés de la commission "prévention des risques" Mesdames Régine Aloird, présidente du groupement des sociétés SEVESO implantées aux Port-aux-Pétroles et Anita Botz, ingénieur DREAL chargée des risques accidentels dans les établissements classés SEVESO, présentent ci-après respectivement l'activité et les enjeux de la zone portuaire de Strasbourg avec au Nord le site du Port aux Pétroles et la démarche en cours pour renforcer la sécurité des populations vivant ou travaillant à proximité des établissements classés "SEVESO seuil haut" installés en nombre sur ce site.

2 - La zone portuaire de Strasbourg

La canalisation du Rhin, le développement du réseau fluvial et l'amélioration de ses connexions ont accompagné les mutations économiques et l'émergence d'une industrie à proximité du Rhin.

La zone portuaire de Strasbourg en chiffres :

- 1 057 ha de superficie dont 200 ha de bassins s'étirant sur une dizaine de km le long du Rhin
- 150 km de voies ferrées
- 34 km de routes
- 320 entreprises
- 13 000 emplois, soit environ 8% des emplois de Strasbourg (référence RP 2006)



La zone portuaire de Strasbourg accueille aujourd'hui des activités industrielles (automobile, métallurgie, agro-alimentaire, transformation du bois, etc.), logistiques (Port aux pétroles, - initié en 1927 et étendu en 1963- zone Eurofret, etc.) et de services (activités tertiaires).

Inscrit dans l'espace rhénan supérieur, le Port de Strasbourg, qui représente environ 60% des trafics alsaciens, dispose d'atouts majeurs : un positionnement au cœur du réseau fluvial européen (le Rhin étant, avec un trafic de plus de 300 millions de tonnes par an, le premier fleuve commercial européen), l'accès aux réseaux

autoroutiers français et allemand ; un important réseau ferroviaire directement relié à la voie ferrée Strasbourg-Kehl et une gare de fret, des équipements portuaires de haut niveau.

2.1. - Un territoire à la croisée de plusieurs enjeux

Avec à l'Ouest un développement urbain majeur le long de la RN4 et à l'Est des projets d'extension du quartier du Port du Rhin, «l'espace portuaire» s'impose désormais comme étant bien plus qu'une zone à vocation économique appuyée sur le fleuve.

La réflexion des entreprises sur le devenir de la zone portuaire ne peut faire abstraction des ambitions portées par les différents acteurs de

entreprises industrielles susceptibles de générer des risques ou des nuisances, si faibles soient-elles.

Face aux attentes de plus en plus fortes vis-à-vis des entreprises qui elles-mêmes mettent en œuvre des process industriels de plus en plus complexes, les exploitants ont réalisé que pour vivre sur un territoire partagé, il était nécessaire de communiquer plus largement sur leur domaine d'activité et sur la façon dont ils opèrent leur processus industriel.

C'est par exemple le cas du Port-aux-Pétroles et des entreprises qui y sont implantées : la démarche a permis le recensement de tous les phénomènes dangereux impactant cette zone et a donné lieu à l'établissement d'une carte d'aléas transcrivant une image précise des risques et de leurs effets sur le quartier de la Robertsau ou sur d'autres industries d'ailleurs !

C'est à partir du moment où les risques étaient connus et identifiés, que les industriels, accompagnés par l'administration, se sont engagés à mettre en œuvre des barrières technologiques ou organisationnelles pour limiter et améliorer les impacts de leur activité sur leur environnement et ainsi se faire accepter par leur voisinage, sachant que sans outil de travail, il n'y a plus d'économie.

2.3. - Des entreprises qui s'interrogent...et qui espèrent

L'exercice constitue une opportunité pour les acteurs du territoire de renforcer leurs liens et d'imaginer collectivement une zone portuaire où les acteurs puissent ensemble s'inscrire dans un cadre de développement qui leur fournira des gages de pérennité de leur activité à plus long terme : gagner en visibilité, en efficacité, en attractivité et en confiance.

Le dialogue engagé entre les protagonistes de cette démarche devra se traduire par la mise en œuvre d'actions concrètes, au service d'un dynamisme économique partagé, dans un contexte de réduction des risques, de prévention des nuisances et de préservation de la santé humaine.

ce territoire dont l'aspiration des habitants des quartiers du Port-du-Rhin et de la Robertsau à une meilleure qualité de vie.

Au-delà de l'enjeu «habitat», l'espace portuaire central porte également un fort enjeu institutionnel : la collectivité envisage des projets dont l'objectif est de consacrer cet espace comme nouvelle centralité d'un territoire transfrontalier (Eurodistrict).

2.2. - Des relations entreprises / riverains : un statu quo fragile qu'il faut préserver et entretenir

On constate que les populations riveraines craignent de voir s'implanter ou simplement se développer des

3 - Le Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) du Port aux Pétroles

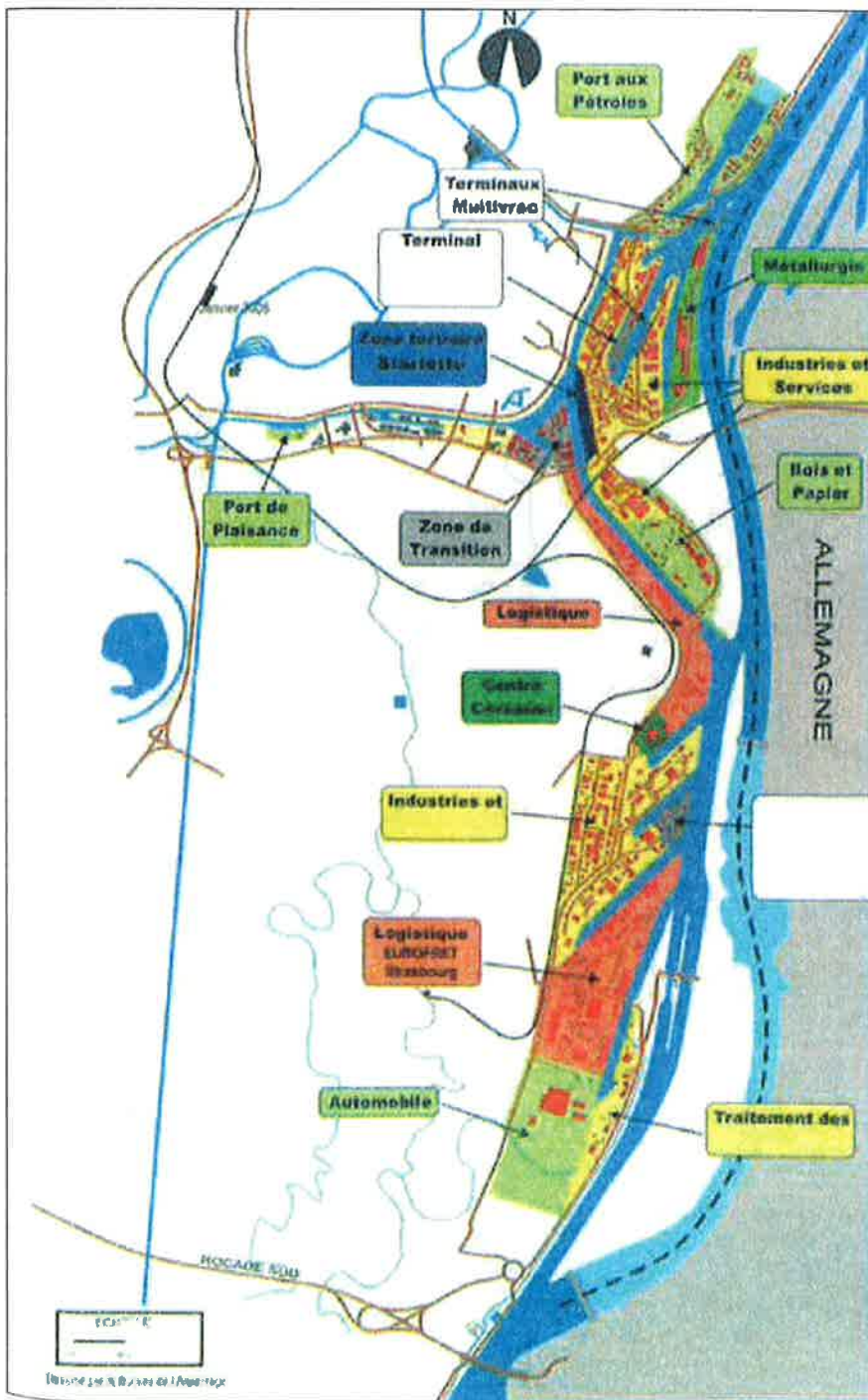
Les produits pétroliers représentent le quart du trafic fluvial du Port de Strasbourg, c'est dire l'importance du Port aux Pétroles à sa pointe Nord.

Le secteur réunit 6 établissements classés Seveso seuil haut :

- 4 dépôts d'hydrocarbures: les 2 dépôts de la SOCIÉTÉ EUROPÉENNE

DE STOCKAGE, le terminal de la raffinerie de Reichstett exploité par la société PETROPLUS RAFFINAGE REICHSTETT, et le dépôt BOLLORE ENERGIE

- 1 dépôt de produits chimiques dont des produits inflammables exploité par la société RUBIS TERMINAL
- 1 usine de liquéfaction des gaz de l'air comprenant un stockage de 3000 tonnes d'oxygène liquide.



Situé à proximité de ces installations industrielles le quartier de la Robertsau est concerné par l'instauration d'un PPRT.

Document réglementaire, ce plan, vise à élaborer une stratégie de prévention qui tient compte des situations locales tout en s'articulant avec les projets d'urbanisme et de développement économique.

Elaboré en associant les collectivités, les élus, les associations, les industriels et les citoyens, le PPRT du territoire à risques "Port aux Pétroles" contribue ainsi à diffuser une culture partagée du risque et de la sécurité auprès des riverains de la Robertsau.

En réduisant le risque à la source avec des mesures à appliquer par l'industriel sur son site et en réglementant l'urbanisation dans la zone géographique où l'on peut subir les conséquences du risque, le PPRT renforce la sécurité des populations vivant ou travaillant à proximité d'un tel site.

Deux types d'actions sont prévues pour :

- mieux encadrer l'urbanisation future en limitant ou interdisant les constructions autour des sites,
- résoudre les situations difficiles héritées du passé, liées à une évolution du milieu urbain et industriel insuffisamment maîtrisée, avec la possibilité d'intervenir sur le bâti existant, d'imposer des dispositifs de protection, mais aussi, en cas de risque important, de prendre des mesures foncières telles que le droit de délaissement ou l'expropriation.

3.1. - Les industriels ont pris des mesures pour réduire les risques au sein même de leurs sites...

Depuis longtemps, les industriels investissent dans la sécurité. Les PPRT ont voulu aller plus loin. Il s'agit notamment de :

- la pose d'évents sur les bacs de liquides inflammables pour éviter la montée en pression lors d'un feu de cuvette,
- la mise en place de mesures techniques (détecteurs de niveau, vannes automatiques) pour éviter le débordement des bacs,
- la modernisation des réseaux incendie.

Les habitations situées en zone "bleu foncé" devront faire l'objet d'une étude de vulnérabilité. Il s'agira d'un diagnostic simple, qui conduira à définir les travaux à réaliser pour renforcer le bâti vis à vis des agressions qu'il pourrait subir.

3.4. - Une première en France pour aller encore plus loin dans la réduction des risques à la source

Face aux nombreuses mesures foncières prévues par le PPRT du port aux pétroles (expropriation des activités non Seveso) et face aux

Remarque à propos des leçons d'une catastrophe

Il y a près de 25 ans, l'incendie de Schweizerhalle, un site industriel bâlois de l'entreprise Sandoz, survenu dans la nuit du 1^{er} novembre 1986 causa une pollution remarquée du Rhin, de nombreux dommages subis par l'écosystème rhénan et fit naître la crainte de restrictions dans la distribution d'eau potable. L'industriel, sous la pression médiatique, proposa dès 1987, un financement de travaux scientifiques et techniques pour la reconquête de la qualité des eaux du fleuve. Les 3 et 4 septembre 1992 Sandoz-Bâle organisa un symposium de restitution des recherches et actions financées par son "Fonds en faveur du Rhin".

Le Président de Sandoz s'adressa à cette occasion aux participants avec ces mots : " *Mmes et MM les journalistes... votre rôle a été primordial, pour la sensibilisation du public aux impératifs de la protection de l'environnement. Il le sera plus encore demain pour qu'émerge, entre les mystiques d'une nature à laquelle il ne faudrait rien toucher et les inconditionnels du progrès qui oublient les risques qu'il comporte, le consensus de la raison que nous appelons de nos vœux.*"

Ces paroles sont à méditer aujourd'hui encore dans le contexte de l'indispensable dialogue permanent entre les populations, les gouvernants, les entrepreneurs, les scientifiques et les journalistes pour que la prévention des risques technologiques soit perçue positivement par l'opinion publique.

travaux que devront réaliser les propriétaires des habitations en zone "bleu foncé", la communauté urbaine de Strasbourg, le port autonome de Strasbourg et la DREAL ont décidé de co-financer une étude pour rechercher des mesures supplémentaires éventuelles de réduction des risques à la source sur l'ensemble des 6 sites du port aux pétroles.

Si cette étude aboutit à des propositions permettant de réduire les secteurs d'actions foncières à un coût inférieur à leur mise en oeuvre, le PPRT pourra en tenir compte. Le coût de ces mesures supplémentaires, s'il est moins élevé que le coût des mesures foncières, pourra être financé dans le cadre d'une convention tripartite (Etat, collectivité, exploitant).

L'étude a débuté en novembre 2010, les résultats sont attendus pour mars 2011.

L'approbation du PPRT du port aux pétroles est prévue fin 2011.

4 - De l'importance de la perception des risques par l'opinion publique

Le contenu des paragraphes ci-dessus reposant sur la contribution des industriels et des services de l'Etat, montre qu'en matière de prévention des risques, les messages à transmettre et les types de populations à atteindre sont très variés.

Parmi les divers outils d'information (lettres officielles, documents-guide...), l'article de presse permet de toucher un large public, le journaliste restant libre de reformuler l'information, voire de la prolonger par des questions ciblées.

Qu'il s'agisse de l'évaluation de zones de danger, de l'analyse de la gravité des risques et de celle d'effets attendus de moyens de protection, les discours à caractères technique ou socio-politique venant de personnes s'exprimant en initiés ou en spécialistes, sont-ils toujours acces-

sibles, ou compréhensibles par les profanes ? Il est permis d'en douter.

Au-delà de la clarté de l'expression, la question de la crédibilité du discours devient brûlante lorsque l'éclairage médiatique avait préalablement contribué à alerter l'opinion sur l'insuffisance des moyens mis en oeuvre lors d'accidents antérieurs.

Dans tous les cas, la mobilisation de populations riveraines sera d'autant plus marquée que face à leur protestation - contre l'exploitation industrielle, ou contre l'implantation territoriale - la réponse de "l'expert" devient trop complexe et prudente à l'extrême. Lorsque cette réponse n'exprime pas clairement ce qui est connu et ce qui relève encore d'incertitudes, elle devient vite irrecevable.

L'apprentissage collectif du risque ne peut se concevoir sans l'indispensable accès au savoir du plus grand nombre. Une opinion publique qui a le sentiment d'être écartée de la démarche d'analyse du risque ne pourra en aucun cas s'approprier les décisions prises en la matière.

Il revient au SPPPI de pratiquer la concertation pluri-acteurs qui permet de clarifier le degré de vigilance, d'engagement et de responsabilité de chacun des acteurs face aux "risques collectifs" ressentis par les populations.

Déconstruire les craintes d'une opinion publique, faussement fondées sur des sentiments diffus de vulnérabilité à tous les dangers comme de suspicion devant toute mesure de sécurité annoncée, est une des missions de la commission "prévention des risques" du SPPPI. La démarche PPRT, permettant d'appréhender conjointement la maîtrise des risques et celle de l'urbanisation, n'est-elle pas un essai réfléchi, volontaire et collectif de "parler vrai d'un progrès calculé", au service des populations, dans la perspective du développement durable ? ■

Remerciements

- Les auteurs expriment leur reconnaissance à Mme Laurence Morival Secrétaire du SPPPI pour la mise en forme de l'article présenté.
- Le SPPPI remercie la Communauté Urbaine de Strasbourg et le Conseil Général du Bas-Rhin de leur soutien au Secrétariat Permanent.