

III 2^{ème} partie : Conclusions et avis de la commission d'enquête

1 Contexte du PPRT

Suite à l'explosion de l'usine d'engrais AZF à Toulouse en 2001, causant une perte importante de vies humaines et de dégâts matériels, la loi du 30 juillet 2003, dite loi « Bachelot » relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, crée les Plans de Prévention des Risques Technologiques ou PPRT. Ces plans ont pour effet de limiter l'exposition des populations aux conséquences d'accidents pouvant survenir sur les sites industriels classés SEVESO seuil haut, à renforcer l'urbanisation existante pour protéger les personnes et à maîtriser l'urbanisation future. Le personnel des entreprises est également concerné par des mesures de protection et mise à l'abri.

2 Objet de l'enquête

Trois sociétés sont à l'origine de ce PPRT, Elengy, Yara France et Idea Vrac Services, classées SEVESO seuil haut de part leurs activités et soumises à Autorisation avec Servitude (AS), au regard de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Ces trois sociétés se trouvent sur la commune de Montoir-de-Bretagne, en bordure de Loire, et leurs activités sont dépendantes de la proximité du port :

- **Elengy**, terminal méthanier qui accueille d'importants cargos méthaniers, injecte le gaz naturel sur le réseau de transport gaz et est à l'origine de risques de surpression et thermique transitoires ou continus.
- **Yara France**, producteur d'engrais à base d'ammoniac comporte des unités de fabrication d'ammoniac et d'ammo-nitrate, se situe à proximité des quais de l'estuaire de la Loire et présente des risques principalement toxiques mais également thermiques.
- **Idea Service vrac**, situé à environ 1.5 km des bords de Loire, le long d'une voie ferrée et dont l'activité consiste à manipuler et stocker des engrais solides à base de nitrate d'ammonium ainsi que des céréales. L'entreprise est à l'origine de risques tels que de surpression et toxiques.

La proximité des trois entreprises a permis d'élaborer un PPRT commun.

Après avoir réduit autant que possible les dangers à la source de chacune des entreprises, un périmètre d'exposition aux risques autour de ces 3 établissements sous forme de cercles concentriques ont été délimités et à l'intérieur desquels différentes zones devront être réglementées en fonction de la gravité des phénomènes et leur

probabilité d'occurrence vis à vis de l'urbanisation existante et future. Certains aménagements pourront être recommandés ou prescrits afin de protéger les personnes, qu'elles soient salariées des entreprises ou des particuliers.

La particularité de cette plate-forme associe les entreprises SEVESO seuil haut avec des entreprises dont les activités sont de nature totalement différentes, car c'est la proximité du port qui les a réunies. Ceci a augmenté la difficulté à appliquer le document national. De plus, l'habitat urbain est faiblement représenté (117 habitations) et se situe à environ 1.5 km de l'entreprise Yara France. La présence de nombreux salariés travaillant en extérieur fait que dans les zones rouges (zone à gravité maximale), des densités de personnes à l'hectare ont été définies en fonction de la possibilité de les mettre à l'abri très rapidement.

Une fois approuvé, le PPRT donnera une assise juridique aux mesures à prendre et vaudra servitude d'utilité publique. Il s'imposera aux documents d'urbanisme.

3 L'élaboration du PPRT

L'élaboration du PPRT s'est faite sur 3 années durant lesquelles de nombreux échanges ont eu lieu entre les POA (personnes et organismes associés), les industriels et la population. Les industriels et la population ont créé chacun une association leur permettant d'être représentés lors des discussions, respectivement l'ADIPM et l'ADEM, que la commission a rencontrées au cours de l'enquête.

Ces nombreux échanges ont permis de faire évoluer le projet en prenant en compte les contraintes des uns et des autres, vers un document acceptable par tous, fruit de compromis. Cela a également permis aux interlocuteurs de mieux se connaître et notamment les industriels entre-eux, qui ont découvert les problématiques et dangers des entreprises voisines.

La circulaire du 25 juin 2013 dite « circulaire plate-forme » a permis de regrouper les établissements SEVESO et entreprises voisines au sein d'une plate-forme industrielle, permettant d'assouplir les mesures initialement envisagées par le PPRT en partant du principe que ces entreprises ont une forte culture du risque et qu'elles travailleront en synergie. Pour cela, il est nécessaire de mettre en œuvre une gouvernance partagée entre tous les acteurs de la plate-forme et particulièrement en ce qui concerne la sécurité qui doit se mutualiser par la coordination des HSE de chaque exploitant. Chaque entreprise de la plate-forme devra adhérer à la charte de gouvernance qui est chargée d'animer et de coordonner les différentes actions en matière de sécurité (exercices communs...). La charte devra être signée par l'ensemble des entreprises de la plate-forme lors de l'assemblée générale de l'ADIPM et en tout état de cause avant l'approbation du PPRT.

Le projet de PPRT issu de cette collaboration a été mis à l'enquête publique du 7 avril au 7 mai 2015, en mairies de Montoir-de-Bretagne et de Donges.

4 Le dossier

Le dossier consiste en une notice de présentation, un règlement et de nombreuses annexes. Le règlement définit des mesures qui seront applicables d'une part à l'habitat urbain - prescription d'un local de confinement face au danger de fuite d'ammoniac hautement toxique de l'entreprise Yara France pour protéger la population et d'autre part, aux entreprises de la plate-forme et à celles dans le périmètre d'exposition aux risques. Celles-ci consistent à protéger les salariés et à renforcer le bâti etc... Dans la zone rouge (danger maximum), des mesures de délaissement sont préconisées.

Certaines de ces mesures font l'objet d'un financement.

Avis de la commission d'enquête sur le dossier

Le dossier soumis à enquête est très complexe et, malgré l'existence d'un résumé non technique, n'est guère abordable par un public non averti. La commission d'enquête estime que le dossier aurait gagné en clarté si certaines parties très techniques (ex série de photos « orientation zone bris de vitres » dans le règlement) avaient été omises.

Il aurait été intéressant, mais sans doute difficile, d'y adjoindre une étude socio-économique des conséquences du PPRT sur les entreprises présentes dans le périmètre d'exposition aux risques. Cela aurait mis en exergue l'impact financier réel des mesures préconisées afin d'estimer « l'effet PPRT » sur des installations futures. De même, il aurait été intéressant de mesurer l'impact du PPRT sur une dépréciation éventuelle de l'immobilier urbain.

5 L'enquête

L'enquête s'est déroulée dans de bonnes conditions. Toutes les personnes qui ont souhaité s'exprimer ou se renseigner sur ce projet de PPRT ont pu être reçues par les membres de la commission d'enquête, présents à chacune des permanences. L'accueil réservé par la mairie de Montoir-de-Bretagne a été des plus chaleureux.

Le public s'est peu mobilisé pour cette enquête, malgré un affichage sur site, sur le territoire de Montoir-de-Bretagne et de Donges, constitué par 21 panneaux format A3, jaune fluorescent, bien visible. A noter toutefois, que 3 panneaux ont été arrachés, remplacés dès le lendemain, ré-arrachés et n'ont plus été remplacés en commun accord avec la commission d'enquête jugeant que cela ne portait pas préjudice à une bonne publicité assurée par les 18 panneaux restant. Un huissier a été chargé de constater l'arrachage des panneaux, leur remplacement ainsi que leur ré-arrachage.

Par ailleurs, l'affichage réglementaire a été tout à fait conforme : avis dans la presse par deux fois en plus des panneaux déjà cités, affichage en mairie de Montoir-de-Bretagne (sur panneau d'affichage et sur la porte d'entrée, tous deux biens visibles de l'extérieur) et de Donges (sur la porte d'entrée), sur le site internet de la préfecture et

sur le site internet de la DREAL. De plus, le bulletin municipal de la ville de Montoir-de-Bretagne d'Avril 2015 a présenté un encart dédié au PPRT ainsi que le site internet de la ville. Le dossier, présent à la mairie de chacune des 2 communes, était également consultable sur les sites internet de la DREAL et de la préfecture.

Au cours de l'enquête, la commission a reçu **11 visiteurs**, enregistré **4 observations** sur les registres et reçu **7 courriers** ou note manuscrite juste avant et pendant la dernière permanence. Les POA suivants, associés à l'élaboration du PPRT, ont déposé des observations à l'enquête : GPM, Elengy/Yara France, CCI Nantes-Saint Nazaire et la commune de Montoir-de-Bretagne. Une copie de l'intégralité des observations enregistrées a été transmise aux maîtres d'ouvrage le 10 mai 2015 par voie électronique.

Les questions évoquées au cours de l'enquête ou par la commission d'enquête ont fait l'objet d'un procès-verbal de synthèse qui a été soumis aux maîtres d'ouvrage de la DREAL et de la DDTM. Un mémoire en réponse a été adressé à la présidente de la commission d'enquête dans les délais impartis.

6 Analyse du dossier, des observations, du mémoire en réponse

L'analyse effectuée par la commission d'enquête s'appuie sur le dossier lui-même, les échanges qu'elle a pu avoir avec la mairie de Montoir-de-Bretagne, les services instructeurs (DREAL, DDTM) et leur mémoire en réponse au procès-verbal et les commentaires émis par la commission en réponse aux observations ou courriers.

Plusieurs thèmes émanent de cette analyse :

Conséquences du PPRT pour les riverains de la rue Parmentier

L'objectif même du PPRT est mal compris par le public, malgré 3 réunions publiques et une brochure distribuée dans les boîtes à lettres. La prescription d'un local de confinement et non une simple recommandation comme les textes le prévoient au niveau national, est ressentie par le public comme une installation superflue et coûteuse dans la mesure où il connaît bien les entreprises qu'il côtoie depuis de nombreuses années et que rien ne laisse présager qu'un accident grave puisse arriver ou alors, comme une observation le fait remarquer, pourquoi aura-t-il fallu 12 années (depuis la loi de 2003) pour prescrire un local de confinement et sa réalisation dans un délai de 5 ans, alors que les risques potentiels sont décrits comme énormes. L'association ADEM et les membres

du public pensent que des masques à cartouche seraient amplement suffisants et beaucoup moins coûteux. S'il leur fallait accepter ce local de confinement et malgré un financement à 100 %² qui accompagne cette prescription, le public ne veut en aucun cas avancer les sommes nécessaires à son installation. Le montage financier n'étant pas totalement défini dans le dossier, la commission d'enquête a demandé aux services instructeurs l'assurance qu'une telle avance ne soit pas nécessaire. En réponse, ils indiquent qu'au niveau national, certains dispositifs sont expérimentés dans d'autres PPRT avec une avance de fonds par le biais de dépôts à la caisse des dépôts et de consignation et de prêts à taux 0. Un tel dispositif semblerait répondre aux revendications du public et la commission d'enquête pense qu'il serait important de pouvoir l'appliquer ici.

La nécessité d'un dispositif d'accompagnement dans la réalisation de ce local de confinement a également été mis en avant par la commune lors de l'enquête, car ces démarches sont particulières et très spécialisées. Les services instructeurs indiquent que le ministère s'oriente vers un dispositif d'accompagnement généralisé des riverains, articulé autour de l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH) et qu'une circulaire était en cours d'élaboration pour en définir les modalités. Le maître d'ouvrage reconnaît la nécessité d'un accompagnement adapté au contexte local qui peut revêtir d'autres formes mais qui doivent résulter en la réalisation effective des travaux.

Le commission d'enquête juge que le local de confinement est nécessaire mais que les délais de réalisation sont trop longs (5, voire 8 ans dans le cadre du projet d'ordonnance de mars 2015) et **recommande fortement qu'ils soient écourtés au maximum.**

Au cours de l'enquête, le mode d'alerte de la population en cas d'accident grave a été évoqué avec la possibilité d'installer une sirène rue Parmentier car le public est souvent confus par le nombre de sirènes diverses déclenchées dans la zone portuaire à différents moments.

Les services instructeurs indiquent dans leur mémoire en réponse qu'une nouvelle sirène électronique PPI doit remplacer la sirène pneumatique de l'établissement Yara France courant juin 2015 et que celle-ci devrait être beaucoup plus sonore. Des essais seront réalisés et des mesures correctives apportées en cas d'inaudibilité par les habitants de la rue Parmentier. En outre, le POI de Yara France prévoit un appel téléphonique direct des voisins sous les vents en complément d'un appel automatique des voisins. L'exploitant a dans son POI les coordonnées téléphoniques de 2 riverains de la rue Parmentier, membres de l'ADEM, et doit les appeler pour les prévenir. Sur ce dernier point, la commission d'enquête juge qu'il est important que la totalité des habitants fassent l'objet d'un appel automatique en cas d'accident.

La commune de Montoir a un dossier d'information communal sur les risques majeurs

2 40 % de crédit d'impôt, 25 % des collectivités percevant la CET (contribution économique territoriale) et 25+10 % par YARA

(DICRIM) actualisé.

Conséquences du PPRT pour les industriels

Impact économique

Le GPMNSN et la CCI craignent que l'existence du PPRT affectera l'attractivité de cette zone portuaire et découragera l'installation de nouvelles entreprises ce qui aura un impact économique régional non négligeable. Mise à part le droit au délaissement dont le financement est tripartite (industriel à l'origine des risques, État, collectivités), les mesures prescrites (mises à l'abri du personnel...) devront être financées par les entreprises elles-mêmes.

Les services instructeurs indiquent dans leur réponse au procès-verbal qu'un projet de modification de la loi est en cours d'étude (article 19 de la loi du 20 décembre 2014 - projet d'ordonnance mis en consultation en mars 2015) et qui permettrait, dans certaines conditions, la mise en œuvre de mesures alternatives aux mesures d'expropriation et de délaissement pour les entreprises riveraines des établissements SEVESO seuil haut et que leur financement serait tripartite, dans la limite du montant des mesures foncières évitées. Cette nouvelle disposition pourrait donc s'appliquer pour les entreprises existantes situées dans les zones rouges définies par le zonage réglementaire du PPRT et serait rétroactive et donc applicable dans le cas du PPRT de Montoir-de-Bretagne. La commission d'enquête estime en effet qu'il serait encourageant que cette disposition s'applique au PPRT de Montoir et pourrait rassurer les entreprises concernées.

A noter toutefois, que la disponibilité de zones à développer est faible à cause entre autre de contraintes environnementales - environ 15% de la zone est encore libre de projets.

Acceptabilité des sites de Yara France et Elengy

L'acceptabilité de ces sites est une préoccupation majeure pour ces deux entreprises qui pensent que les densités de personnes à l'hectare permises dans la zone rouge (celles-ci ont été basées sur le personnel existant et celui lié aux projets connus lors de l'élaboration du PPRT) pourrait limiter leur possibilités à se développer et proposent d'associer les PMS (plans de mise en sécurité) de certaines de ces entreprises à des POI (plans d'opération interne), ce qui permettrait de décompter le personnel de ces entreprises du calcul des effectifs maximaux acceptables dans les zones rouges. Les services instructeurs précisent ne pas être en faveur de cette solution et préfèrent une solution au cas par cas, étudiée lors de la révision quinquennale de l'étude de dangers de chacune des entreprises Seveso seuil haut (2016 pour Elengy, 2018 pour Yara France).

La commission d'enquête estime que les comptages effectués lors de l'élaboration du PPRT devraient permettre de concilier le développement des deux entreprises et

l'installation de nouvelles structures étant donné qu'ils ont été pris en compte. L'étude au cas par cas de l'intégration des PMS au POI des entreprises SEVESO donnera d'autant plus de flexibilité.

Mise en œuvre du PPRT

La mise en œuvre du PPRT ne sera pas simple car certains points ne sont pas totalement clarifiés et le texte du règlement comporte des ambiguïtés ou imprécisions qui risquent de laisser une part importante à une interprétation des textes. Au cours de l'enquête, certaines ont été révélées et les changements suivants devront être apportés au règlement :

- nouveau libellé de l'article 2 du chapitre I du titre I du règlement : « les constructions, installations, travaux ou activités ne relevant d'aucun régime de déclaration ou d'autorisation préalable sont toutefois soumis aux dispositions du présent PPRT
- Supprimer le NB de l'article 4 du Titre 1
- Changer la première phrase de l'article 1 du chapitre I du titre III du règlement et le compléter avec : « AOT non constitutives de droits réels : AOT conférant à leurs titulaires des droits assimilables à ceux des AOT constitutives de droits réels »
- interdiction du stationnement des autocars de tourisme et des cars scolaires dans les zones rouges

Cette liste n'est sans doute pas exhaustive à cause de la complexité du document et de la diversité de situations dans lesquelles se trouvent les différentes entreprises et il conviendra d'adapter les textes aux cas par cas au fur et à mesure de l'application du PPRT.

Contrôle du respect des prescriptions

Le GPMNSN et la commission d'enquête se sont demandés comment la réalisation des prescriptions seront vérifiées et a questionné les services instructeurs à ce sujet. Celle-ci se fera selon trois axes : soit lors de l'instruction des demandes de permis de construire, soit au travers de l'inspection des ICPE, soit à travers le contrôle du respect du Code du Travail par l'inspection du travail. De plus, les exercices PPI (plan de protection interne) permettront également de s'assurer de l'efficacité des mesures de mises à l'abri du personnel. La charte de gouvernance prévoit la transmission annuelle de son rapport d'activité au Préfet, ce qui permettra aux services instructeurs d'apprécier son fonctionnement. La commission d'enquête est satisfaite de cette réponse.

Aire de stationnement poids-lourds

Lors de la visite du site, la commission d'enquête a remarqué qu'un important stationnement de poids lourds, en attente de chargement ou déchargement, est situé sur une aire le long de la RD100, dans le périmètre bleu d'exposition aux risques. Certains chauffeurs doivent stationner quelques heures à cet endroit et il serait opportun, voire nécessaire, de déplacer cette aire en dehors de la zone soumise aux risques. Le règlement ne prévoit rien à son sujet.

Les services instructeurs indiquent que le GPM envisage de délocaliser cette aire et que la gestion des chauffeurs est du ressort des entreprises de la plate-forme dans le cadre du PMS (plan de mise en sécurité) à mettre en place conformément à l'article 1, chapitre II, titre IV du règlement du PPRT. Malgré cela, la commission d'enquête estime que le déplacement de l'aire ou l'installation d'un local de confinement pour les chauffeurs est importante et devra être obligatoire.

7 Conclusions et avis de la commission d'enquête :

- le bien fondé du PPRT est clair : protéger la population et les salariés des entreprises concernées par la proximité d'établissements classés SEVESO seuil haut ce qui est une raison suffisante pour l'appliquer malgré les difficultés à adapter un document national au cas particulier de cette zone portuaire : faible urbanisation, entreprises très diversifiées
- autant que peut en juger la commission d'enquête, l'élaboration du PPRT, réalisée par les services instructeurs, a été faite avec les meilleurs outils dont ils peuvent disposer (logiciels de simulations...), les données des études de dangers de chacune des entreprises..., et qu'ils ont évalué au mieux les risques et les enjeux de ce territoire
- l'élaboration du PPRT et les investissements réalisés par les entreprises pour améliorer la sécurité et réduire le plus possible les risques à la source ont permis de réduire le périmètre d'expositions aux risques
- la réalisation d'un local de confinement prescrit pour les particuliers est incontournable mais doit être accompagné (ANAH ou autre) et son financement assuré sans avances de fonds, quelque soit la situation familiale, afin d'éviter aux propriétaires concernés toutes « complications administratives »
- le PPRT représente des contraintes financières et réglementaires importantes pour les industriels avec néanmoins des aspects positifs - culture commune du risque, meilleur dialogue et connaissance des dangers liés aux entreprises voisines

- la perte économique régionale liée aux mesures du PPRT ne paraît pas manifeste car la quasi-totalité des projets ont été pris en compte dans l'élaboration du projet et la disponibilité de terrains est faible. Pour les entreprises, l'évolution de la réglementation fait que des allègements dans le financement des mesures seront peut-être trouvées, notamment pour les mesures autre que le délaissement
- les craintes de l'acceptabilité des entreprises Elengy et Yara France ne semblent pas justifiées
- la signature de la charte de gouvernance par toutes les entreprises de la plate-forme doit se faire avant l'approbation du PPRT
- l'application du PPRT sera difficile, l'adaptation d'un document national à la plate-forme de Montoir demandera encore beaucoup de travail et sans doute de compromis. Le règlement doit être corrigé
- l'aire de stationnement poids-lourds le long de la RD100 devra être déplacée ou un local de confinement devra être mis à la disposition des chauffeurs

En prenant en compte les commentaires et les conclusions ci-dessus de la commission d'enquête, le dossier présenté à l'enquête, les échanges que la commission a pu avoir avec les services instructeurs et leur réponse au procès-verbal de synthèse, la commission d'enquête estime fondée la mise en œuvre d'un PPRT sur la plate-forme de Montoir-de-Bretagne et donne un :

avis favorable assorti des 2 réserves suivantes :

- que la réalisation d'un local de confinement pour les particuliers puisse bénéficier des expériences en cours dans d'autres PPRT pour son financement (sans avances de fonds) et qu'il soit accompagné (ANAH ou autre)
- que le parking à poids-lourds le long de la RD100 soit déplacé en dehors du périmètre d'exposition aux risques ou qu'un local de confinement soit mis à la disposition des chauffeurs



Mireille AMAT
Présidente de la commission



Guy FERREIRA DA SYLVA

Fait le 4 juin, 2015



Jean-Yves ALBERT