



Haut
Conseil de la
Santé
Publique

Groupe de travail « Évaluation des risques sanitaires »

Audition Monsieur Noussitou – Ddass de Pau (64)

1^{er} décembre 2009

Monsieur NOUSSITOU indique être ingénieur du génie sanitaire, responsable du service santé environnement de la Ddass des Pyrénées-Atlantiques. Lacq est un gisement de gaz naturel dont la particularité est d'être souffré. Découvert dans les années 50, son exploitation a débuté à la fin de ces années pour atteindre son plein rendement dans les années 60. Le principal polluant historique de la zone est le SO₂. Les rejets étaient, au début de l'exploitation, d'une vingtaine de tonnes par jour, puis de 600 à 700 tonnes par jour dans les années 70. Aujourd'hui, avec le déclin du gisement, ils se chiffrent à une dizaine ou une quinzaine de tonnes par jour. En mode dégradé, ces rejets atteignent des pointes à 20-25 tonnes.

Le site est préoccupant du point de vue de la pollution atmosphérique au SO₂. Au fil du temps, le complexe s'est transformé en complexe de chimie fine autour notamment de la chimie du soufre, du carbone et de l'azote. Le site est relativement circonscrit dans un espace d'une dizaine de kilomètres carrés constitué de quatre grandes zones industrielles. Il est majoritairement situé en milieu rural. Sur un cercle d'un diamètre de 10 kilomètres alentour, la population s'élève à 20 à 30 000 personnes et, en cercle concentrique, jusqu'aux portes des grandes agglomérations que sont Pau et Orthez, elle atteint le double.

La zone de Lacq compte une centaine d'installations tenues par une vingtaine d'exploitants. Elles sont classées et soumises à autorisation. Les installations d'origine ont connu des modifications. Aussi, quand l'obligation d'évaluation des risques sanitaires est entrée en vigueur, la méconnaissance de l'état initial sur la zone d'implantation a rendu difficile l'évaluation des dossiers individuels. Un travail difficile de collecte de données collectives à jour et homogènes a été mené pour sortir des approches individuelles qui ne permettaient pas d'avoir une vision globale du site. Une stratégie de sensibilisation a été adoptée pour faire comprendre aux industriels que le fait de ne pas traiter le problème collectivement comportait des risques juridiques. Parallèlement, des stratégies de développement autour de la reconversion de l'activité historique d'extraction de gaz étaient menées et des services collectifs proposés dans lesquels Monsieur Noussitou a tenté d'introduire l'approche collective de l'impact santé. Cela a conduit à la mise en place de l'évaluation des risques sanitaires sur l'ensemble de la zone de Lacq en 2004.

Monsieur NOUSSITOU estime que le volet sanitaire peut être utile quand l'étude porte sur un seul exploitant et une seule installation sans bruit de fond ou avec un bruit de fond homogène. Mais la généralisation du volet sanitaire à l'ensemble des études d'impact d'installations soumises à autorisation ne semble pas être une bonne solution. Dans le département, tous les élevages sont soumis à étude d'impact. Il aurait peut-être mieux valu réaliser des études d'impact génériques sur la filière élevage dont les résultats soient exploitables sans que l'on ait localement à faire une étude

individuelle à chaque demande d'autorisation. Il en est de même avec les dépôts de ferraille pour lesquels le VSEI ne sera pas d'une grande utilité. Dans des zones comme celle de Lacq, qui regroupe des polluants historiques et des polluants nouveaux dans une atmosphère complexe, le VSEI atteint vite ses limites. Le VSEI est bien dimensionné pour la responsabilité individuelle mais pas pour la responsabilité collective. Lorsqu'il existe plusieurs installations, plusieurs exploitants, plusieurs sources de bruits de fond, une approche collective s'impose très rapidement. C'est ce que la Ddass a essayé de faire.

Monsieur NOUSSITOU indique que les moyens réglementaires disponibles étaient peu nombreux et axés sur le seul angle santé. La Ddass émet un avis dans un système de décisions relativement complexe où les autres enjeux sont importants (emploi, économie...).

Dans le cas de Lacq, la demande sociale vis-à-vis de l'environnement ou de problèmes de santé repérés n'est pas très importante. Le lancement d'une étude fait courir le risque, dès lors, de briser la paix sociale, la population étant amenée à penser que les investigations en cours sont motivées par la suspicion de problèmes. Il est néanmoins impossible d'ignorer la demande montante de davantage de sécurité sanitaire. Cet argument a permis de convaincre les décideurs d'adopter une démarche globale. Cette démarche a d'abord visé à convaincre les partenaires administratifs en charge de la mise en œuvre de la réglementation, et notamment la DRIRE (DREAL actuelle), puis le préfet et les industriels. Chaque zone industrielle est organisée sous la houlette d'un gestionnaire de zone. Par ailleurs, le tissu industriel est relativement homogène. Il fallait convaincre les industriels que des outils manquaient, notamment en termes de modélisation multisource et de données réactualisées régulièrement et à des dates homogènes sur les rejets et leur dispersion, pour éclairer toutes les décisions industrielles. La nécessité de disposer d'un outil de développement a été mise en avant.

Pour élaborer l'outil permettant d'évaluer et de gérer les impacts, des espaces de discussion ont été créés. Monsieur NOUSSITOU indique avoir défendu des avis défavorables de la Ddass motivés par la qualité insuffisante des volets sanitaires d'études d'impact pour des projets stratégiques d'installations soumises à autorisation pour la protection de l'environnement. Il manquait notamment des données sur les impacts cumulés de sources comparables. Le VSEI portait seulement sur quelques pourcents de l'ensemble des rejets des zones. Or, dans la plupart des cas, le demandeur d'autorisation au moment du dépôt de son dossier n'a ni la maîtrise ni la vision des rejets voisins. Ce manque de transparence était créateur de fragilités juridiques et sociales. Des outils permettant d'avoir une vision globale s'avéraient donc nécessaires.

Le montage retenu a confié la maîtrise d'ouvrage de l'étude à l'antenne locale de l'UIC. Les partenaires étaient les industriels et les collectivités locales de la zone ainsi que les administrations, dont la Ddass soutenue par la CIRE. Ensuite une démarche d'évaluation des risques sanitaires a été entreprise en s'appuyant sur les guides de l'INERIS et de l'InVS. La première étape a consisté à réaliser un inventaire de l'ensemble des rejets, ce qui n'était pas évident. Sur proposition de la DRIRE, le Préfet a demandé à chaque installation classée de réaliser un inventaire de ses rejets et de les quantifier à une date donnée, à savoir l'année de référence 2003. Cet inventaire a été évalué par un bureau d'études qui a conclu, dans certains cas, à des analyses complémentaires, soit pour spécifier certaines familles de polluants, soit pour procéder à des mesures. Cela a été le cas de la station d'épuration collective de la zone industrielle de Lacq pour laquelle subsistaient beaucoup d'incertitudes.

Un comité de pilotage a été mis en place avec l'UIC, les administrations, les collectivités locales et les responsables environnementaux. Un bureau d'études a été choisi après appel d'offres.

Le groupe de travail demande quelle a été l'implication des associations et des riverains.

Monsieur NOUSSITOU rappelle qu'il n'existe pas de demande sociale forte ni conflictuelle dans ce cas. Il a été décidé de présenter la démarche au travers d'un Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (S3PI) créé pour la zone de Lacq. Il regroupe des associations de protection de l'environnement, des associations de consommateurs, les principaux syndicats, les collectivités et l'Etat. Le principe et la démarche de l'étude ont été présentés au S3PI. Il était également prévu de lui présenter les résultats mais cela n'a pas encore été réalisé à ce jour, non par manque de volonté, mais en raison de la mise en place des Commissions Locales d'Information et de Concertation (CLIC). Le préfet souhaite voir fusionner le S3PI avec la CLIC qui deviendra le cadre de diffusion de l'étude. Mais la mise en place des CLIC pose des problèmes liés à la gestion de l'urbanisme autour de sites Seveso et constitue une source de conflit avec les élus locaux. La démarche et les résultats de l'étude ont néanmoins été présentés dans tous les CHSCT des entreprises. Un débat avait eu lieu au niveau du comité de pilotage pour savoir si des associations repérées devaient être associées, mais cette éventualité avait finalement été écartée au profit de leur représentation en SPPPI.

Le groupe de travail demande si les parties prenantes pourraient participer à la conception d'une étude d'évaluation des risques, dans la définition des périmètres ou le choix des polluants traceurs, mais aussi au suivi du déroulement de l'étude, comme le choix des VTR et les modélisations retenues, et ce afin d'assurer sa transparence et sa compréhension.

Monsieur NOUSSITOU répond par l'affirmative, mais précise que cette participation doit s'inscrire dans un cadre institutionnel identifié. Le contexte géopolitique de Lacq est très particulier. La communauté de communes qui entoure Lacq est relativement uniforme et couvre l'ensemble du territoire. Des élus et des fonctionnaires proches des milieux associatifs étaient présents au sein du comité de pilotage. La question s'est posée de la représentation syndicale. Il existe en effet des syndicats structurés qui s'intéressent beaucoup aux problèmes de sécurité et d'environnement et, indirectement, aux problèmes de santé. Le choix a été opéré de les informer *via* le S3PI auquel ils participent. Toute la démarche a été présentée au S3PI. Seule la publication des résultats n'a pas encore été réalisée.

Le choix de faire porter la démarche par les industriels eux-mêmes a permis de mieux partager les objectifs et les techniques de l'évaluation des risques sanitaires. Ce partage entre les industriels, les administrations et les élus locaux a cours sur d'autres sites où d'autres médiateurs, tels que les associations, sont également associés. Mais Lacq présente la particularité de ne pas comporter de telles associations. Certaines d'entre elles commencent pourtant à s'intéresser à ces questions. Peut-être conviendrait-il aujourd'hui de se rapprocher d'elles.

Le groupe de travail souhaite savoir quelles avancées l'évaluation des risques a permis du point de vue de la Ddass et si elle a conduit à des actions particulières en termes de communication.

Monsieur NOUSSITOU répond que l'étude a permis un recentrage sur quelques polluants identifiés comme préoccupants. A Lacq, il existe 250 points de rejet canalisés, dont certains multi polluants, et 140 polluants. Au final, cinq polluants ont été identifiés comme nécessitant des actions prioritaires, une trentaine de polluants sur lesquels il n'existe pas de données toxicologiques et qu'il faudra par conséquent suivre dans le temps et une centaine de polluants non préoccupants. Pour les cinq polluants majeurs, des plans d'actions ont été mis en place. Un débat est intervenu sur le SO₂, polluant pour lequel des outils de gestion particuliers existaient, notamment en ce qui concerne la surveillance des retombées et la conduite industrielle. La question de l'information de la population lors de dépassements de seuil s'est posée. Les pointes de pollution durent entre trois quarts d'heure et une heure. Certains industriels considéraient qu'il était inutile de prévenir la population de ces pointes dans la mesure où, d'un point de vue technique, l'alerte ne pouvait être donnée qu'après la phase de pollution. Les arguments sanitaires manquaient pour justifier la nécessité de donner l'alerte

malgré tout. Or l'étude a démontré l'existence de dépassements de normes européennes qui posaient le problème des effets cocktail, ce qui a amené le préfet à mettre en place un système d'alerte en cas de dépassement de seuil. Il est néanmoins dommage qu'il soit envisagé à la fin de l'exploitation du gisement de Lacq. Dans les années 70, les pointes de pollution étaient certainement plus fréquentes avec des émissions de SO₂ qui pouvaient approcher en pointe les 1 000 tonnes/jour.

Par ailleurs, l'évaluation des risques sanitaires a permis de détecter du benzène sur la zone alors que tout le monde ignorait sa présence. Il est produit par la station d'épuration collective. Au moment de sa mise en place, il n'existait pas de rejet susceptible d'émettre du benzène. C'est la transformation d'une activité industrielle qui en est à l'origine. Un plan d'action a immédiatement été mis en place pour supprimer ces rejets de benzène. Des plans d'actions prioritaires ont été établis pour d'autres polluants majeurs dont les niveaux sont proches des seuils d'action. Enfin, des plans spécifiques visent à lever les incertitudes pointées par l'étude.

Le groupe de travail remarque que les plans d'action et de gestion ne concernent que l'environnement. Mais l'évaluation de risques fournit également des probabilités d'apparition de pathologies. Le groupe de travail demande si des propositions ont été formulées concernant ces pathologies et une prise en charge éventuelle de la population. La réduction des expositions constitue une étape importante, mais lorsqu'elles sont anciennes, il convient de s'interroger sur leur niveau antérieur, qui est difficile à apprécier, et l'éventuelle survenue de pathologies. Il est rare que la prise en charge sanitaire soit clairement évoquée dans ce type d'évaluation.

Monsieur NOUSSITOU reconnaît que rien n'a été envisagé sur le plan sanitaire. Avant l'ERS sur la zone de Lacq, une étude épidémiologique géographique exploratoire avait été réalisée. Elle avait permis d'examiner la mortalité dans cette zone sur trois cercles concentriques de 1968-1998. Le premier cercle concernait la zone la plus exposée, centrée sur la zone industrielle, et deux zones concentriques considérées comme moins exposées. Cette étude a montré pour les trois zones une mortalité inférieure à la moyenne régionale. La comparaison entre les trois zones montrait une surmortalité significative entre la zone exposée et la zone la moins exposée chez les moins de 65 ans, tous cancers confondus. Il n'existait pas de différence chez les plus de 65 ans. Il convient de rappeler que la population est relativement faible sur la zone de Lacq. A l'époque s'était posée la question de savoir si une étude épidémiologique rétrospective devait être menée. Mais cela avait été finalement écarté, la demande sociale étant inexistante, l'utilité discutable et le coût élevé. Sur le plan de la surveillance de la population, il serait surtout utile de mettre en place des systèmes d'alerte concernant le SO₂ dont les effets à long terme sont moins bien connus que ceux à court terme. Le benzène est un polluant dont l'apparition remonte à trois ans. Il n'existe pas d'autre polluant majeur nécessitant une gestion sanitaire. Les polluants qui mériteraient d'être abordés sur le plan sociologique sont des polluants odorants. Il arrive en effet que le gaz odorant introduit dans le gaz de ville fuie.

Le groupe de travail demande si le choix des polluants qui ont suscité la mise en place de plans d'action s'est fait sur la base des résultats de l'ERS ou si des choix plus sociologiques et politiques sont intervenus par rapport à l'existence même de certains polluants auxquels la population est très hostile.

Monsieur NOUSSITOU répond que les polluants ayant fait l'objet d'un plan d'action ont été mis en évidence par l'ERS sans considérations sociologiques locales. En revanche, dès que la présence de benzène a été découverte, la DRIRE n'a pas attendu les conclusions de l'étude pour mettre en œuvre son plan d'action. Le benzène faisant partie des polluants d'action prioritaire au plan national, la DRIRE disposait déjà d'instructions et d'outils réglementaires. Il en est de même s'agissant du SO₂. Lacq ne respecte pas les normes européennes en la matière et l'introduction du SO₂ dans l'ERS, avec des valeurs repères et une modélisation, a permis de démontrer qu'avec les rejets actuels, il ne sera

pas possible de respecter ces normes. C'est pour cette raison qu'a été mise en place la procédure d'alerte des populations. Jusque-là, il avait été très difficile d'amener les décideurs, dont les préfets successifs, à mettre en place un dispositif d'alerte de la population alors qu'il n'existait aucun moyen de limiter l'exposition de la population sans générer de conflit social. Ce n'est néanmoins pas le cas à Lacq.

Monsieur NOUSSITOU reconnaît que certains polluants sociologiques présents à Lacq n'ont pas été pris en compte par l'ERS et qu'il faudra les aborder d'une autre manière.

Le groupe de travail demande si la nécessité d'élaborer un plan de communication auprès de la population se fait sentir. Il souhaite également savoir si les résultats d'ERS sont communicables en l'état ou s'ils nécessitent une préparation avant d'être communiqués.

Monsieur NOUSSITOU estime très difficile de communiquer sur les résultats bruts de l'ERS en raison de la difficulté à expliquer à un public non averti la notion d'excès de risque. Pour autant, la communication sur les supports ERS fait partie intégrante de la conduite de la démarche et il convient de l'intégrer le plus tôt possible. Pour ce faire, un maximum d'acteurs et de médiateurs du territoire doivent être associés à la démarche pour la faire comprendre, dans ses étapes, ses limites et ses objectifs. C'est ce qui a été mis en œuvre à Lacq, malgré l'absence d'associations. Leur participation est souhaitable et la meilleure formule serait qu'elle se fasse au travers du S3PI, qui constitue un bon équilibre entre tous les acteurs. Le CLIC pourra constituer un dispositif comparable. Un tel dispositif est facile à mettre en place lorsque la situation n'est pas conflictuelle. A défaut, il faudrait l'adapter tout en conservant les mêmes bases de présence d'un maximum d'acteurs ayant compris l'ensemble de la démarche.

Le groupe de travail souhaite avoir des précisions sur la définition de la zone et des activités à prendre en compte.

Monsieur NOUSSITOU indique que quatre grandes zones industrielles existent à Lacq. Cette définition a été facilitée par la relative unicité industrielle et de l'organisation administrative, avec une communauté de communes relativement importante couvrant l'ensemble de la zone. Toutes les autres activités ne faisant pas partie du complexe mais qui pouvaient avoir un impact ont été intégrées. C'est le cas de deux usines d'incinération de déchets. Par ailleurs, il n'existait pas d'axe routier important sur la zone, autrement il aurait fallu l'intégrer dans l'étude globale dès lors qu'auraient existé des polluants communs.

Sandrine COQUET estime que si les populations n'ont pas été impliquées dans le comité de pilotage, elles ont néanmoins contribué à l'étude dès lors qu'une étude a été menée auprès de la population pour mieux appréhender les expositions. Les municipalités ont mené une opération d'information en amont pour prévenir la population de l'étude en cours qui allait amener un bureau d'études à les solliciter sur leurs modes de vie. Les données recueillies ont été intégrées dans le calcul de risque. La plupart des familles sélectionnées ont accepté de participer à l'étude. Elles n'ont pas eu de retour d'information par la suite. Il conviendrait peut-être de savoir si elles souhaitent en avoir.

Monsieur NOUSSITOU ajoute que des publications municipales ont été réalisées dans la communauté de communes de Lacq.

FIN DE L'AUDITION

