



Institut d'Études Politiques de Lyon

VetAgro Sup - École Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS)

Démocratie participative et risques industriels
Étude d'un dispositif de concertation : la commission
de suivi de sites du bassin de Lacq (64)

Stage réalisé du 23 avril au 26 juillet 2019
à la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement
et du Logement (DREAL) Nouvelle-Aquitaine

Mémoire sous la direction de Laure BONNAUD

Adeline LANTERNE

Inspectrice de Santé Publique Vétérinaire

2018/2019



Institut d'Études Politiques de Lyon

VetAgro Sup - École Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS)

Démocratie participative et risques industriels
Étude d'un dispositif de concertation : la commission
de suivi de sites du bassin de Lacq (64)

Stage réalisé du 23 avril au 26 juillet 2019
à la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement
et du Logement (DREAL) Nouvelle-Aquitaine

Mémoire sous la direction de Laure BONNAUD

Adeline LANTERNE

Inspectrice de Santé Publique Vétérinaire

2018/2019

« La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement,
et du Logement (DREAL) Nouvelle-Aquitaine, l'ENSV (Ecole Nationale
des Services Vétérinaires) et Sciences Po Lyon n'entendent donner
aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce rapport.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteure. »

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	7
LISTE DES ABREVIATIONS	9
INTRODUCTION	11
PARTIE 1 - L'HISTOIRE D'UNE EPOPEE INDUSTRIELLE : UN TERRITOIRE MARQUE PAR LES RISQUES	23
1.1. L'EPOPEE INDUSTRIELLE DU BASSIN DE LACQ : REGARD SUR L'EVOLUTION DE LA GOUVERNANCE	23
1.2. LA POPULATION FACE AUX RISQUES : DE « LUTTER CONTRE » A « VIVRE AVEC » ?	28
1.3. DES ODEURS NOUVELLES COMME PROBLEME PUBLIC	32
PARTIE 2 - LA COMMISSION DE SUIVI DE SITES DU BASSIN DE LACQ : UN CADRE DE CONCERTATION ET UN FONCTIONNEMENT A L'ORIGINE DE TENSIONS	39
2.1. DES CADRES DE CONCERTATION DISCUTES	42
2.2. PARTICIPATION, SUJETS D'ACTUALITE ET DEBATS : DES DESEQUILIBRES ET DES TENSIONS	55
PARTIE 3 - LA COMMISSION DE SUIVI DE SITES COMME ESPACE SOCIAL : ATTENTES ET STRATEGIES D'ACTEURS	67
3.1. ROLES DE LA CSS : DES ATTENTES DIVERGENTES	68
3.1.1. <i>La CSS comme instance d'informations et de dialogue</i>	68
3.1.2. <i>La CSS comme tribune officielle</i>	71
3.1.3. <i>La CSS comme lieu d'un travail collectif et décisionnel ?</i>	72
3.2. COLLEGES POPULATION ET SALARIES : UNE COALITION AUX POSITIONNEMENTS ET AUX INTERETS PARFOIS DIVERGENTS	75
3.2.1. <i>Les associations de protection de l'environnement : un acteur militant</i>	75
3.2.2. <i>Les riverains : émergence d'un acteur nouveau en quête de reconnaissance</i>	94
3.2.3. <i>Les salariés : la concertation comme caisse de résonance de revendications salariales</i>	103
3.3. COLLEGES INDUSTRIELS, COLLECTIVITES TERRITORIALES ET ADMINISTRATIONS : DES POSITIONNEMENTS HETEROGENES ET EVOLUTIFS	107
3.3.1. <i>Les industriels : l'ouverture par de nouveaux outils</i>	108
3.3.2. <i>Les élus : la confiance de la population à regagner</i>	126
3.3.3. <i>Le collège administrations : lever les résistances pour s'ouvrir à la concertation</i>	137
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	159
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	167
SOURCES	171
LISTE DES ANNEXES	177
ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN	179
ANNEXE 2 : TABLEAU DES ENTRETIENS REALISES	181
ANNEXE 3 : TABLEAU DES OBSERVATIONS REALISEES	183
ANNEXE 4 : SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS	185
LISTE DES FIGURES	187
LISTE DES TABLEAUX	189
LISTE DES ENCADRES	191

REMERCIEMENTS

Sincères remerciements

à Mme Alice-Anne MÉDARD, directrice régionale, pour son accueil au sein de la DREAL Nouvelle-Aquitaine,

à M. Olivier MASTAIN, directeur régional adjoint, pour m’ avoir confié ce stage, pour la confiance accordée et pour les moyens mis à ma disposition,

à Mme Laure BONNAUD, sociologue, pour avoir accepté d’encadrer mes travaux, pour sa disponibilité, ses relectures et ses corrections, ses conseils précieux et ses encouragements,

à MM Yves BOULAIGUE et Nordine AIT-ALI ainsi qu’ à l’ équipe de la DREAL-UD64 pour m’ avoir accueillie au sein de leur service, m’ avoir fait découvrir le bassin industriel de Lacq et m’ avoir ouvert les portes de la CSS, pour avoir partagé en toute transparence leurs savoirs, leurs expériences et leurs perceptions,

à l’ ensemble des acteurs interrogés à l’ occasion des entretiens menés, pour m’ avoir accordé du temps, pour avoir accepté de partager leur vécu et leur vision de la concertation,

aux agents de la DREAL site de Poitiers, pour leur accueil bienveillant, salutation particulière à Virginie,

à Mikaël, Noé, Maëlle et Juliette, pour leur soutien, leur patience et leur compréhension, merci de m’ avoir suivie dans cette « aventure » qui, loin de nous éloigner, a renforcé notre petite tribu.

En espérant n’ avoir oublié personne...

LISTE DES ABREVIATIONS

ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANSM	Agence Nationale de Sécurité du Médicament
AP	Arrêté Préfectoral
APESA	Association Pôle Environnement Sud Aquitain
ARS	Agence Régionale de Santé
ARSIL	Association des Riverains des Sites Industriels de Lacq
ASL	Association Syndicale Libre
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCLO	Communauté de Communes de Lacq-Orthez
CDNPS	Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites
CE	Code de l'Environnement
CGT	Confédération Générale des Travailleurs
CHSCT	Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail
CISST	Comité Interentreprises de Santé et de Sécurité au travail
CLIC	Comité Local d'Information et de Concertation
CLIS	Comité Local d'Information et de Surveillance
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CoDERST	Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques
COMEX	COMité EXécutif
CSS	Commission de Suivi de Sites
DD-ARS	Délégation Départementale de l'Agence Régionale de Santé
DDASS	Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale
DGPR	Direction Générale de la Prévention des Risques
DGS	Direction Générale de la Santé
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DREAL-UD64	Unité Départementale des Pyrénées Atlantiques de la DREAL
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
ERS-Z	Etude des Risques Sanitaires de Zone
FNE	France Nature Environnement
GAST	Groupe d'Alerte en Santé Travail
HSE	Hygiène Sécurité Environnement
ICPE	Installations Classées pour la Protection de l'Environnement
IED	Industrial Emissions Directive = Directive relative aux émissions industrielles
INERIS	Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques
ISPED	Institut de Santé Publique, d'Epidémiologie et de Développement
MTD	Meilleures Techniques Disponibles
MTES	Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire
PPI	Plan Particulier d'Intervention
PPRT	Plan de Prévention des Risques Technologiques
PQ	Personnalité Qualifiée
RSE	Responsabilité Sociale des Entreprises
SEPANSO	Société pour l'Etude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest
Seveso AS	Seveso seuil haut
SNPA	Société Nationale des Pétroles d'Aquitaine
SPF	Santé Publique France
SPIRAL	Secrétariat Permanent pour la prévention des pollutions Industrielles et des Risques dans l'Agglomération Lyonnaise
SPPPI	Secrétariat Permanent Pour la Prévention des Pollutions Industrielles
SST	Santé et Sécurité au Travail
TGAP	Taxe Générale sur les Activités Polluantes
UFC-Que Choisir	Union Fédérale des Consommateurs-Que Choisir
UIC	Union des Industries Chimiques (désormais France Chimie)
UPPA	Université de Pau et des Pays de l'Adour
URS	Unité de Revalorisation du Soufre

« Bassin de Lacq : Arkema va investir 20 millions d'euros dans son unité de Mont »¹ ; « A Lacq, un demi-siècle de pollutions cachées »² ; « Odeurs sur le bassin de Lacq : le nouveau cri d'alerte des riverains »³

Ces dernières années, pas une semaine ne s'écoule sans que la presse locale voire nationale ne porte son regard sur le bassin industriel de Lacq (Pyrénées-Atlantiques), que ce soit pour évoquer la mise en service d'une nouvelle unité industrielle, la révélation d'émissions de rejets de substances ou encore la mobilisation de salariés ou de riverains révélant les impacts environnementaux subis et faisant part d'inquiétudes pour leur santé.

Si cette actualité révèle parfois le dynamisme du bassin en termes d'activité, elle est bien souvent le reflet de tensions et de luttes qui s'exercent sur ce territoire.

Elle démontre également, par la diversité des sujets abordés, la pluralité d'acteurs aux intérêts parfois divergents, qui se côtoient, échangent, interagissent, évoluent dans un système social fortement empreint de l'histoire de ce complexe industriel.

Les conflits ainsi mis en avant font par ailleurs référence à des interrogations sur le risque industriel et à des préoccupations environnementales. Différents dispositifs institutionnels d'information, de participation et de concertation du public, qui peuvent être globalement rattachés au concept de démocratie participative, ont été mis en place ces dernières décennies, en réponse notamment à des situations de contestation ou des accidents industriels majeurs.

La démocratie participative : de l'information à la codécision

La démocratie participative désigne le principe - ainsi que les instruments qui le matérialisent et concourent à le faire vivre - selon lequel les citoyens, les individus, les groupes sociaux participent

¹ La République des Pyrénées. Bassin de Lacq : Arkema va investir 20 millions d'euros dans son unité de Mont, 05/06/2018, disponible à l'adresse : <https://www.larepubliquedespyrenees.fr/2018/06/05/bassin-de-lacq-arkema-va-investir-20-millions-d-euros-dans-son-unite-de-mont,2358402.php> [consulté le 20 juin 2019]

² Le Monde. A Lacq, un demi-siècle de pollutions cachées, 02/06/2018, disponible à l'adresse : https://www.lemonde.fr/pollution/article/2018/06/01/a-lacq-un-demi-siecle-de-pollution-cachee_5307905_1652666.html [consulté le 20 juin 2019]

³ La République des Pyrénées. Odeurs sur le bassin de Lacq : le nouveau cri d'alerte des riverains, 18/06/2019, disponible à l'adresse : <https://www.larepubliquedespyrenees.fr/2019/06/17/odeurs-sur-le-bassin-de-lacq-le-nouveau-cri-d-alerte-des-riverains,2569979.php> [consulté le 20 juin 2019]

au gouvernement des affaires publiques, dans divers domaines de la société : aménagement du territoire, transports, urbanisme, environnement, risques technologiques...

Si ce principe est inscrit depuis moins de 40 ans dans les textes législatifs français - on peut citer sur ce point la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et la loi Barnier du 2 février 1995 créant la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) - il trouve son origine quelques décennies auparavant dans les vagues de décentralisation et de régionalisation de la seconde moitié du XX^e siècle. Il est, pour partie, une réponse, ou plutôt un complément en ce sens qu'il ne s'y substitue pas⁴, à la « crise du modèle » de la démocratie représentative, fondée sur les représentants élus par le peuple⁵.

Dans le domaine environnemental, la Déclaration de Rio de 1992⁶ et la Convention d'Aarhus de 1998⁷ consacrent, à une échelle mondiale, l'information et la participation de tous les citoyens, en principes du droit de l'environnement : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient.* » (extrait du principe 10 de la Déclaration de Rio).

Ce principe de portée internationale trouve sa déclinaison française à l'article 7 de la Charte de l'Environnement de 2004, intégrée dans le bloc de constitutionnalité en 2005⁸ : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* ».

Toujours au niveau français, l'INERIS (Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques) a défini en 2010 le concept de participation comme étant : « *l'ensemble des modes par lesquels un acteur, y compris le public, peut contribuer de manière directe à l'élaboration d'un projet* ».

⁴ Blondiaux Loïc. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, vol. 50, no. 2, 2007, pp. 118-129.

⁵ Kamaté Caroline. « Participation citoyenne et risques industriels : quelques pistes pour engager une démarche », Numéro 2016-03 de la collection Les Cahiers de la sécurité industrielle, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France, 2016.

⁶ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement - Principes de gestion des forêts. Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, Brésil, 1992, disponible à l'adresse : <https://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm> [consulté le 15 juillet 2019]

⁷ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adopté le 25 juin 1998, disponible à l'adresse : <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf> [consulté le 15 juillet 2019]

⁸ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697 : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004>

Si le concept de participation sous-tend l'objectif d'idéal démocratique en ce sens que la société civile contribue à la vie politique jusque dans les décisions prises, il n'en est pas moins vrai qu'il peut prendre des formes variées allant de la simple information (le citoyen est destinataire des décisions prises sur lesquelles il ne peut intervenir) jusqu'à la codécision (construction conjointe et partage de la décision et des responsabilités qui lui sont associées, entre différentes prenantes) avec un gradient large passant par la consultation (recueil d'un avis préalablement à la prise de décision) et la concertation (action collective de recherche d'un accord en vue d'une décision).

La participation est un processus dynamique, un ensemble d'interactions plus ou moins fournies entre les acteurs institutionnels et non institutionnels (associations, experts, groupes d'intérêts, citoyens ordinaires), dans des arènes d'échanges, de débats, de négociations voire de confrontations.

Parmi ces acteurs, le citoyen mobilisé, est présenté par certains auteurs⁹ comme « l'individu participatif », archétype de l'acteur informé, conscient des enjeux et bien intégré. Il peut ainsi émerger, avoir voix au chapitre, défendre des intérêts généraux ou catégoriels, maîtriser son environnement local en influant sur la gestion publique.

Autre acteur, l'autorité publique dont les intérêts à la participation (les « bénéfiques participatifs »¹⁰) peuvent être de trois ordres, de poids différents selon le domaine considéré¹¹ :

- un objectif managérial : rendre l'action publique plus efficace en termes de diffusion d'information, de rapidité d'exécution ou de pertinence des solutions retenues ;
- un objectif social : renforcer le lien social, développer les compétences ou tirer profit des talents des individus concernés ;
- un objectif politique : produire des décisions publiques plus légitimes car résultant d'un compromis.

Les dispositifs de démocratie participative dans le domaine des risques industriels

Comme les autres domaines d'action publique, celui de la prévention des risques industriels n'a pas échappé pas à l'essor à la fin du XX^e siècle, à « l'impératif participatif » décrit par Blondiaux et Sintomer¹². Auparavant la décision était discutée, élaborée, négociée dans un jeu politique fermé, fortement technicisé et administratif, que l'on pourrait qualifier de triangle de fer entre les industriels, les élus locaux et l'État. Dans les territoires les plus concernés par les risques industriels majeurs telle la zone de Fos-Etang de Berre, les riverains sont parvenus, par la contestation, par l'expression

⁹ Hérault Bruno. « La participation des citoyens et l'action publique », Centre d'Analyse Stratégique, La Documentation française, 2008, p.10.

¹⁰ *Ibid*, p.56.

¹¹ *Idem*

¹² Blondiaux Loïc, Sintomer Yves. L'impératif délibératif. In: Politix, vol. 15, n°57, Premier trimestre 2002. Démocratie et délibération, sous la direction de Loïc Blondiaux et Yves Sintomer. p.33.

d'inquiétudes liées à la pollution de l'air et de l'eau, par l'acquisition de savoirs couplés à la remise en cause de l'autorité et de la légitimité de l'État, à ouvrir progressivement le système à de nouveaux acteurs de la société civile tels les associations et les populations locales. D'une gestion de gouvernement, hiérarchique et contraignante, la politique de gestion des risques industriels s'ouvre vers la gouvernance - processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement - en tant qu'elle répond aux quatre grands traits définis par Le Galès¹³ : le polycentrisme institutionnel (ministère en charge de l'écologie, Préfecture, services de la DREAL) ; une frontière public/privé floue avec une ouverture des processus décisionnels et politiques vers de nouveaux acteurs de la société civile (participation du public aux enquêtes publiques, démocratie participative...) ; l'accent sur la dimension procédurale de l'action publique ; développements d'instruments d'action publique coopératifs et moins contraignants à l'image des dispositifs de concertation telle que la CSS. Dans ce contexte, la gouvernance est alors vue comme une approche permettant des décisions partagées, satisfaisantes pour les acteurs et de résoudre les conflits par la négociation et la coopération. Mais, au-delà de ce tableau idéaliste, elle soulève également des questions de choix collectifs et de débats contradictoires, de confrontations de valeurs et d'intérêts divergents, de légitimité et de démocratie¹⁴.

Pour leur voisinage, la question des risques liés aux activités industrielles soulève une sensibilité particulière au regard d'autres politiques publiques, en tant qu'elle renvoie aux potentielles atteintes à l'intégrité de l'homme et de l'environnement au sein des unités industrielles mais également au-delà des enceintes des installations, qu'elle est consubstantielle des enjeux de développement économique et technologique et qu'elle interroge le concept même de risque dont la connaissance est difficilement accessible et la perception complexe¹⁵. De plus, elle porte la nécessité d'arbitrer entre des intérêts difficilement conciliables : mise en sécurité des installations contrainte par les objectifs de rentabilité ; protection du voisinage rarement dans le sens du développement local...

Il faut également noter que les échanges sur les sujets de risques technologiques, qui impliquent une relative transparence dans la diffusion d'informations, se confrontent régulièrement aux contraintes de secret industriel voire aux impératifs de sûreté que présupposent ces installations à risque.

Le risque industriel est par nature complexe, ses implications et conséquences potentielles pouvant toucher de nombreux enjeux. Sa gestion se doit donc de prendre en compte tous les composants d'un

¹³ Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, « Dictionnaire des politiques publiques 4^e édition », Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p.300

¹⁴ *Idem*

¹⁵ Kamaté Caroline. « Participation citoyenne et risques industriels : quelques pistes pour engager une démarche », Numéro 2016-03 de la collection Les Cahiers de la sécurité industrielle, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France, 2016, p.4.

territoire (urbanisme, santé humaine, diversité biologique...)¹⁶ et notamment y associer les parties prenantes concernées.

Pour ce faire, aux formes traditionnelles de consultation que sont les enquêtes publiques prévues dans le cadre des procédures d'autorisation d'exploiter des installations classées pour la protection de l'environnement, des dispositifs complémentaires de concertation ont vu le jour souvent à la faveur d'évènements négatifs, contestations ou catastrophes.

Ainsi, au début des années 1970, pour faire face à la montée en puissance des inquiétudes des populations dénonçant les pollutions de l'eau et de l'air autour de la zone industrielle de Fos-Etang de Berre, le premier Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI, initialement nommé Secrétariat Permanent pour les Problèmes de Pollution Industrielle eu égard au contexte de sa constitution) est institué. Quelques autres bassins industriels majeurs suivront par la suite cette initiative mais il faudra attendre 2008 pour que ce type de dispositif se voit inscrit dans le code de l'Environnement (CE), tout en gardant un cadre peu contraignant.

Les SPPPI constituent, selon l'article D.125-36 du CE, des structures de réflexion et d'études sur des thèmes liés à la prévention des pollutions et des risques industriels dans leur zone de compétence, y compris sur la question des transports de matières dangereuses, dans le but de maîtriser les pollutions et nuisances de toutes natures et de prévenir les risques technologiques majeurs des installations classées.

En 2001, la catastrophe industrielle d'AZF¹⁷ fait resurgir les inquiétudes et les questionnements des riverains sur la sécurité des installations industrielles. En réaction, des tables rondes régionales et nationale sur les risques technologiques se tiennent dans les mois suivants et mettent l'accent sur le besoin exprimé de transparence et d'information et sur la nécessité d'une concertation accrue avec les riverains des installations industrielles. Ainsi, par circulaire du 12 juillet 2002¹⁸, la ministre de l'environnement invite les préfets à engager le dialogue autour des sites classés Seveso¹⁹ au niveau

¹⁶ France Nature Environnement, Évaluation du fonctionnement des comités locaux d'information et de concertation, 2009, p.20, disponible à l'adresse :

https://fnepaca.fr/images/imagesFCK/file/actions/industrie/ressources_documentaires/rapport_final_clic_2009.pdf.

¹⁷ Le 21 septembre 2001, l'usine AZF de Toulouse est détruite par l'explosion d'un stock de nitrate d'ammonium, provoquant la mort de 31 personnes dont 21 salariés, faisant 2500 blessés et de lourds dégâts matériels estimés à deux milliards d'euros (source Wikipédia : Explosion de l'usine AZF de Toulouse, disponible à l'adresse : https://fr.wikipedia.org/wiki/Explosion_de_l%27usine_AZF_de_Toulouse, [consulté le 20 juillet 2019]).

¹⁸ Circulaire du 12/07/02 relative à la création de commission locale d'information sur les risques technologiques, disponible à l'adresse : https://aida.ineris.fr/consultation_document/7729.

¹⁹ La directive européenne Seveso est relative à la prévention des risques accidentels. La 1^e version a été adoptée en 1982. Le texte actuellement en vigueur est la directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/C, JOUE du 24/07/2012, disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=celex:32012L0018>.

de seuil haut (Seveso AS) à travers la création de commissions locales d'information sur les risques technologiques. Ces instances officiellement dénommées Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC) sont confirmées dans la loi du 30 juillet 2003²⁰, dite loi Bachelot ou loi risques qui prévoit par ailleurs l'élaboration de Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) ayant pour but de réviser et de renforcer la maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels présentant des risques majeurs. Les CLIC, obligatoires dans tout bassin industriel comprenant au moins une installation classée Seveso AS, sont des instances participatives locales à visée, comme leur nom l'indique, d'information et de concertation. Elles ont pour but de prévenir les risques d'accidents majeurs et de renforcer l'intérêt du public à l'égard des questions de sécurité industrielle²¹. La concertation portée par les CLIC concerne essentiellement l'élaboration et la validation des PPRT.

Par décret en date du 7 février 2012²², les CLIC évoluent, au fur et à mesure de leur renouvellement, vers des Commissions de Suivi de Sites (CSS) qui voient leurs prérogatives en matière de risque accidentel être élargies à toutes les préoccupations environnementales, parmi lesquelles les nuisances. Si une CSS est obligatoirement requise pour les installations Seveso seuil haut et pour certains établissements de stockage et d'élimination de déchets, le décret offre également aux préfets la possibilité de créer une commission de ce type pour toute installation classée soumise à autorisation si la situation appelle la mise en place d'une telle instance.

L'article R.125-8-3 du CE décrit les trois missions confiées aux CSS :

- 1) créer entre les parties prenantes un cadre d'échange et d'information sur les actions menées par les industriels, sous le contrôle des pouvoirs publics ;
- 2) suivre l'activité des installations classées pour lesquelles elle est créée ;
- 3) promouvoir pour ces installations l'information du public sur la protection des intérêts protégés.

Comme le CLIC, la CSS est un instrument d'action publique à triple visée²³ : tout d'abord, un *objectif de prévention* par la diffusion aux parties prenantes susceptibles de relayer auprès des publics intéressés, des connaissances sur les risques industriels, sur les mesures de prévention associées et

²⁰ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021 texte n° 4, disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000604335>

²¹ Bonnaud Laure, Martinais Emmanuel, « Les leçons d'AZF - Chronique d'une loi sur les risques naturels », La Documentation Française., Paris, coll. « Réponses environnement », 2008, 160 p.

²² Décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site, JORF n°0034 du 9 février 2012 page 2302 texte n° 12, disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025344282&categorieLien=id>

²³ Ferrieux Cécile, Le Naour Gwenola, Martinais Emmanuel. « Les CLIC en Rhône-Alpes. Bilan et perspectives. » [Rapport de recherche] DREAL - Rhône Alpes ; SPIRAL risques industriels ; CIRIMI. 2010, p.8-9

ainsi améliorer la sécurité et renforcer l'acceptabilité des sites industriels ; ensuite, un *objectif de légitimation* en incitant les acteurs locaux à échanger et à débattre de la prévention des risques pour en favoriser l'acceptabilité ; enfin, un *objectif de participation* d'acteurs nouveaux, non historiquement associés aux processus d'élaboration et de décision des politiques de prévention des risques industriels.

Ces différentes instances associent toutes dans leur composition peu ou prou les mêmes parties prenantes au sein de collèges dont les périmètres varient selon le dispositif : élus/collectivités territoriales, industriels, administration/services de l'État, associations de protection de l'environnement, riverains, salariés des installations considérées et personnalités qualifiées.

Les dispositifs d'information du public et de participation au processus décisionnel sont devenus ainsi au fil du temps, par leur inscription dans la loi et par les obligations réglementaires de planification concertée (cas des PPRT), des impératifs administratifs fortement institutionnalisés qu'il convient de questionner pour s'assurer qu'ils remplissent les objectifs initialement assignés.

Les apports des sciences sociales à l'étude des dispositifs de démocratie participative

Par leur caractère sociologique, leur inscription dans l'action publique et leur renvoi aux approches par les instruments d'action publique²⁴ et aux théories de la gouvernance²⁵, les dispositifs de démocratie participative ont fait l'objet de nombreuses recherches de sciences sociales. Ainsi, Becerra, Lalanne, Weisbein ont mis en évidence, sur les territoires et pour les dispositifs étudiés, que ceux-ci participent à faire émerger de nouveaux acteurs parmi les riverains, les associations et les salariés mais que rares sont les participants de ces collèges à s'être réellement saisis de ces nouveaux instruments. Selon d'autres auteurs, les dispositifs participatifs bousculent les frontières entre les spécialistes et les non-spécialistes (Latour, 1989 ; Callon, Barthe et Lascoumes, 2001) et rendent possibles un processus d'empowerment – dans lequel les populations jouent un rôle actif dans les processus d'action publique - de catégories d'acteurs souvent marginalisés tels que les riverains (Carrel, 2006). D'autres études concluent au maintien, malgré l'ouverture à des nouvelles personnes,

²⁴ Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, « Dictionnaire des politiques publiques 4^e édition », Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p.325

²⁵ Selon Le Galès, la gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, « Dictionnaire des politiques publiques 4^e édition », Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p.301

d'un ordre technico-administratif (Lascoumes, 1998 ; Larrue, 2011) et à une domestication et une autodisqualification (Pestre, 2011) des personnes dont on cherche paradoxalement la participation (Blatrix, 2002 ; Mermet, 2004)²⁶. L'obligation législative de concertation pose de nombreux problèmes quant à son fonctionnement, à son influence dans le processus décisionnel (Lascoumes, Le Gales, 2005 ; Bherer, 2011 ; Bourg et Boy, 2005), à la mobilisation du public (Neveu, 2007), à sa représentativité (Blatrix, 1999) ou encore à l'acquisition des connaissances et savoirs comme préalable à la concertation²⁷.

Il est donc pertinent, pour analyser l'efficacité et la pertinence des instruments participatifs mis en place sur un territoire, d'interroger leur fonctionnement ainsi que leur perception par les parties prenantes.

Interroger la démocratie participative sur le territoire du bassin industriel de Lacq

Comme nous l'avons vu précédemment, les dispositifs de démocratie participative relatifs aux risques industriels concernent principalement les installations à risque majeur. Avec 20 usines soumises à la directive Seveso (15 seuil haut et 5 seuil bas) et plusieurs autres réputées à enjeux compte-tenu de leurs activités et des risques qu'elles présentent (notamment soumises à la directive dite IED²⁸ ou au code minier²⁹), réparties sur quatre plateformes, le territoire du bassin de Lacq a vu se mettre en place successivement, parfois en coexistence, les instances prévues par la loi.

Ainsi, la dernière née, la Commission de Suivi de Sites (CSS) du bassin de Lacq, a été créée en 2016 en remplacement du SPPPI et du CLIC. Elle vise à promouvoir les échanges sur les enjeux environnementaux du bassin, à suivre l'activité des installations industrielles du bassin et à favoriser l'information du public. Elle a la particularité de couvrir ces missions non pas pour un site comme la plupart des CSS existantes en France mais pour 22 installations du bassin de Lacq, intéressant un périmètre large de 13 communes.

²⁶ Becerra Sylvia, Lalanne Michèle, Weisbein Julien (dir.), Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines, Toulouse, Octarès Editions, coll. « Colloques et congrès », 2017, p.2

²⁷ Frère Séverine, Zwarterook Irénée. « La concertation dans l'élaboration des Plans de prévention des risques technologiques de Dunkerque : asymétries d'information et jeux d'acteurs », Natures Sciences Sociétés, vol. vol. 24, no. 2, 2016, pp. 109-122.

²⁸ Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), JOUE du 17/12/2010, disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32010L0075>.

²⁹ Le code minier régit, entre autres, la recherche et l'exploitation du sous-sol notamment à des fins d'extraction d'hydrocarbures liquides ou gazeux, disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000023501962>).

Après 3 ans d'existence, alors que la DREAL estime déployer une énergie importante pour faire vivre et animer la CSS, les membres du collège des associations de protection de l'environnement et des riverains dénoncent en instance, mais également par voie de presse³⁰, des dysfonctionnements récurrents de la CSS et réclament plus de dialogue et de transparence.

Face à ce constat, il est donc apparu nécessaire à la DREAL Nouvelle-Aquitaine, en charge de l'organisation et de l'animation, de réaliser un premier bilan de ce dispositif participatif et d'analyser ces revendications, étude qui m'a été confiée durant ce stage.

Le point de départ de la réflexion est de considérer la CSS comme un dispositif institutionnel et social intégré à son environnement - social, historique, territorial -, régi par des règles et fruit des interactions entre ses membres.

Dans ce mémoire, l'intérêt est porté sur les trois dimensions et les liens qui les unissent, soit le milieu (le territoire du bassin de Lacq), le dispositif (la CSS en tant qu'outil) et les représentations (les points de vue des acteurs).

Le sujet conduit donc à questionner chacune de ces composantes pour analyser le fonctionnement de la CSS et plus largement pour éclairer la question des risques industriels sur ce territoire.

Ce faisant, plusieurs hypothèses peuvent être énoncées :

- le territoire et sa population ont été marqués au cours du temps de l'empreinte du développement industriel et économique du bassin. Ce marqueur identitaire fort est présent dans les positionnements, dans les discussions et dans les relations établies entre les membres de la CSS ;
- la CSS est une arène publique au sein de laquelle peuvent être exposées, par certaines parties prenantes, de nouvelles préoccupations, sanitaires et environnementales, autour du bassin de Lacq ;
- la CSS est un dispositif réglementaire dont les modalités de constitution et les règles de fonctionnement sont révélateurs et participent aux rapports de force entre ses membres ;
- la CSS est un système social composé d'acteurs porteurs de représentations, de valeurs, d'intérêts qui échangent, débattent, se confrontent concourant ainsi à leur évolution.

Le but final de la présente recherche est d'apporter des clés de lecture, de compréhension et d'analyse du fonctionnement de la CSS du bassin de Lacq en vue d'identifier les lignes de force et, le cas

³⁰ Sud-Ouest. Pollutions sur le bassin de Lacq : « Notre parole n'est pas prise en compte », déplorent les riverains, 15/03/2019, disponible à l'adresse : <https://www.sudouest.fr/2019/03/15/notre-parole-n-est-pas-prise-en-compte-5900236-4585.php> [consulté le 23 juillet 2019]

échéant, caractériser les points de faiblesse afin de proposer des adaptations, utiles à l'amélioration de son efficacité.

Méthodologie de l'étude

Sur un plan méthodologique, les travaux ont été menés selon plusieurs modes :

1) une étude bibliographique des études et rapports existants tant sur l'analyse du fonctionnement de tel dispositif participatif que sur la thématique des risques, dont certains ayant le bassin de Lacq pour territoire d'étude ;

2) l'exploitation des documents administratifs disponibles relatifs à la constitution (arrêtés préfectoraux) et au fonctionnement (présentations, comptes-rendus) des CLIC, SPPPI et CSS du bassin de Lacq ;

3) une revue de presse globale à l'aide du service de veille et de documentation Europresse (<https://nouveau-europresse-com.ressources.sciencespo-lyon.fr/Search/Reading>) ;

4) une enquête qualitative réalisée entre le 7 mai et le 19 juillet 2019, auprès d'acteurs locaux pour les interroger sur leur expérience de participation à la CSS du bassin de Lacq et recueillir leurs expériences et analyses.

Compte-tenu du nombre très important de membres de cette instance (74 dans la formation plénière), les entretiens ont majoritairement été réalisés auprès des membres du bureau de la CSS dont l'effectif est plus limité (14). Le choix des membres du bureau interrogés a été guidé par le souhait de recueillir un maximum d'informations auprès d'acteurs régulièrement mobilisés.

La liste des acteurs interrogés a été complétée par des parties prenantes, non membres du bureau, en lien avec les membres de cette instance ou ayant été amenés à y participer (invités comme experts notamment).

Dix-huit entretiens semi-directifs (N=18), en individuel ou en petits groupes (total de 23 personnes interrogées), en face à face (N=16) ou en audio/visioconférence (N=2), ont ainsi été réalisés :

Collège	Administrations	Collectivités territoriales	Exploitants	Riverains et associations de protection de l'environnement	Salariés	Personnalités qualifiées	Invités
Nombre d'entretiens	3	2	3	3	2	4	1
Nombre de personnes interrogées	5	2	4	5	2	4	1

Tableau 1 : Liste des entretiens menés par collège et nombre de personnes interrogées

Sans prétendre à l'exhaustivité des expériences et des situations vécues ou à la représentativité des membres, les entretiens réalisés permettent de refléter une diversité de formes de participation au sein de chaque collège.

Après une brève présentation du stage et de ses objectifs, les entretiens semi-directifs ont été menés sur la base d'un guide d'entretien (Annexe 1) servant de fil conducteur à la discussion, portant sur les items suivants :

- la participation de la personne interrogée à la CSS,
- les objectifs de la CSS et le rôle de l'acteur au sein de cette instance,
- le cadre formel de la CSS (composition, règlement intérieur, organisation des réunions, comptes-rendus, participation d'invités, d'experts...),
- les sujets évoqués, les discussions/échanges, les informations disponibles, le traitement d'un sujet particulier (épisode de rejets non conformes en 2018), le volet sanitaire,
- la communication interne et externe de la CSS,
- les relations entre acteurs,
- les autres instances de concertation sur le bassin de Lacq.

Afin de ne pas influencer l'acteur interrogé, les termes transparence, confiance, défiance n'ont pas été mentionnés par l'enquêteur.

Les durées d'entretien varient entre 1h10 et plus de 3h pour les plus longs (réalisés en 2 fois).

Avec l'accord des personnes interrogées, les entretiens ont été enregistrés et retranscrits en vue de leur exploitation.

La majorité des personnes sollicitées a répondu favorablement à la demande d'entretiens, dans une attitude volontaire (réponse rapide, très peu de relances, effort certain de disponibilité malgré des agendas chargés) et intéressée (volonté d'avoir accès aux conclusions des travaux).

Seuls deux entretiens initialement envisagés (un représentant du collège Administrations et un représentant associatif non membre de la CSS) n'ont pu se tenir pour des motifs de difficultés d'organisation et d'indisponibilités.

5) la participation entre mai et juillet 2019, à plusieurs instances, réunions et visites, en position d'observation :

- réunion du bureau de la CSS en date du 19 juin 2019 ;
- conférence des maires de la Communauté de Communes de Lacq-Orthez (CCLO) du 1^{er} juillet 2019, en présence d'industriels du bassin de Lacq (et de représentants de la DREAL-UD64), invités pour présenter et échanger avec les élus locaux sur les activités industrielles et leurs impacts sur ce territoire ;
- réunion entre riverains et industriels, ouverte au public, en date du 2 juillet 2019 portant essentiellement sur les nuisances subies par la population et les actions mises en place ou envisagées par les industriels pour les réduire ;
- séance plénière de la CSS en date du 10 juillet 2019 ;
- visite de la plateforme Industlacq à Lacq le 12 juillet 2019 par le Préfet Spitz en présence d'industriels et de la DREAL (direction et UD64).

Restitution de l'étude

La présente étude s'articule autour des trois dimensions servant de cadre à l'étude : contexte/dispositif/représentations.

Ainsi, la première partie vise à présenter d'une part le contexte historique et territorial du bassin de Lacq en termes de gouvernance et de risques et d'autre part la naissance et l'émergence d'un problème public.

Puis, la deuxième partie s'intéresse aux cadres de constitution de la CSS - au besoin en référence aux précédents dispositifs SPPPI et CLIC - et aux rapports de pouvoir et aux tensions qu'ils induisent ainsi qu'à son fonctionnement en matière de participation, de préoccupation et de mobilisation des acteurs.

Enfin, la troisième et dernière partie, basée sur l'exploitation des entretiens et des observations menés, s'attache à présenter et analyser les attentes, les représentations et les pratiques des acteurs, les postures et les stratégies développées dans cette instance.

PARTIE 1 - L'histoire d'une épopée industrielle : un territoire marqué par les risques

La démarche retenue pour analyser le fonctionnement de la CSS, consiste tout d'abord à s'intéresser à l'histoire de ce territoire, à ses évolutions, à ses mutations ainsi qu'à son actualité récente, qui peuvent constituer le creuset de positions, de mobilisations et de tensions au sein de cette instance.

1.1. L'épopée industrielle du bassin de Lacq : regard sur l'évolution de la gouvernance

Pour mieux comprendre la situation actuelle du bassin de Lacq, les enjeux soulevés par les parties prenantes et les relations établies entre les acteurs, revenons tout d'abord sur la singulière épopée de ce territoire rural : « *pour éclairer le présent, regardons le passé* »³¹.

Le tournant industriel de ce territoire niché au cœur d'un Béarn agreste et pastoral³², est pris en 1951 quand, après plusieurs années de recherche, un gaz riche en sulfure d'hydrogène, toxique, jaillit d'un puits de forage. Malgré les difficultés de maîtrise du gisement « Lacq profond » rencontrées à sa découverte³³, fort d'une ambition française en matière industrielle et d'une volonté d'indépendance énergétique dans un contexte de reconstruction post-guerre, la mise en exploitation est décidée et confiée à entreprise publique, la Société Nationale des Pétroles d'Aquitaine (SNPA). La valorisation commerciale du gisement débute dès 1957 après seulement quelques années de recherches technologiques et de travaux.

L'implantation, le développement et les évolutions du complexe industriel de Lacq au cours des six dernières décennies s'inscrit dans un contexte de forte intervention de l'État. Cette industrialisation pilotée de l'extérieur³⁴ conduit à moderniser cet espace initialement rural à vocation agricole.

³¹ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

³² Briand Christophe. « Les enjeux environnementaux du complexe industriel de Lacq (1957-2005) », Flux, vol. 63-64, no. 1, 2006, p. 20.

³³ Sud-Ouest. L'épopée du gaz du bassin de Lacq en Béarn : 60 ans d'histoire, 30/03/2017, disponible à l'adresse : <https://www.sudouest.fr/2017/03/30/l-epopee-du-gaz-du-bassin-de-lacq-60-ans-d-histoire-3319500-705.php> [consulté le 23 juillet 2019].

³⁴ Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Rebotier Julien. L'environnement : une catégorie au faible potentiel mobilisateur dans un territoire industriel à risques - le cas du bassin de Lacq, p.11, disponible à l'adresse suivante : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02132456/document>.

Ainsi, dès la prospection minière et la découverte de cette ressource énergétique exceptionnelle, la population de Lacq et de ses environs voit son environnement, dans ses nombreuses composantes - biophysique, paysagère mais aussi en termes d'aménagement du territoire, d'économie, d'emploi, de démographie -, totalement bouleversé.

L'exploitation gazière de Lacq se présente rapidement comme une opportunité de développer une région jusqu'alors peu industrialisée. L'abondance d'énergie disponible localement permet à trois plateformes industrielles de voir le jour sur les communes de Mont, Pardies-Noguères puis Mourenx dès 1975. Autour de la SNPA, s'installent de grands groupes chimiques et pétroliers, d'envergure nationale voire internationale, ainsi qu'un réseau de petites et moyennes entreprises locales.



Le Bassin de Lacq compte 24 communes dont Abidos, Artix, Lacq, Mont, Mourenx, Noguères, Pardies où sont édifiées des unités industrielles dont la plus importante l'Usine de Lacq

Figure 1 : Carte de la zone de Lacq
(source : <http://antischistegv.free.fr/?p=3654>)

Le paysage est modelé au gré des installations d'unités et des aménagements créés pour leur fonctionnement telles que des réseaux de canalisations de distribution de gaz et d'utilités partagées ainsi qu'une retenue d'eau artificielle associée à la centrale électrique sur le Gave de Pau, destinée à fournir l'énergie nécessaire à l'industrie.

Le rayonnement économique bénéficie à toute la population locale, soit directement par l'emploi par conversion des emplois agricoles vers des emplois industriels, mais également à travers les ressources allouées aux communes³⁵.

Le besoin massif de l'industrie en main d'œuvre dépasse le cadre du territoire local et de nouvelles populations venant de tout l'Hexagone, voire au-delà, le rejoignent : ainsi, la zone de 24 communes autour de Lacq³⁶ passe de 11 000 habitants au début des années 1950 pour atteindre 27 000 en 1964³⁷,

³⁵ Santé Publique France, Analyse des attentes et du contexte local autour du bassin industriel de Lacq, 2019, p.12-13, disponible à l'adresse : <https://www.santepubliquefrance.fr/content/download/153501/2186624>.

³⁶ La zone de Lacq comprend 24 communes : Abidos, Abos, Arance, Argagnon, Artix, Arthez de Béarn, Audéjos, Besingrand, Denguin, Gouze, Labastide-Cézéracq, Lacq, Lagor, Lahourcade, Lendresse, Maslacq, Monein, Mont, Mourenx, Noguères, Os-Marsillon, Pardies, Tarsacq et Vielleségure.

³⁷ Union des Ingénieurs Scientifiques du Bassin de L'Adour, Exploitation du gisement de Lacq de 1957 à 2013, UISBA - APETRA, 2013, p.7, disponible à l'adresse : http://sictame-unsatotal.org/upload/cahiers/Cahiers_2013-09.pdf.

avec la création *ex nihilo* de la ville-nouvelle de Mourenx, alors symbole d'une modernité urbanistique.

L'essor du bassin a par ailleurs irrigué au-delà de son territoire, au bénéfice de l'ensemble des Pyrénées-Atlantiques avec des retombées notamment dans les domaines démographiques (accroissement significatif de la population paloise dès le recensement de 1959³⁸), de la formation (création de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour UPPA), de la recherche (installation à Pau du centre scientifique et technique Jean-Féger appartenant au groupe pétrolier Total, Pau devenant ainsi la capitale française voir européenne du pétrole) et des infrastructures ferroviaires et routières.

Des années 1960 à 1980, l'extraction gazière française, dont la presque totalité provient du gisement de Lacq, est à son apogée. Cependant, dès la découverte de cette ressource, son caractère fini, temporaire, tarissable est connu et anticipé par la création d'une réserve financière voulue par les institutions locales et régionales et alimentée par la SNPA pour préparer l'après-gaz³⁹ et organiser le développement économique du département des Pyrénées-Atlantiques.

Une première phase de reconversion et de diversification du complexe industriel est enclenchée dans les années 1970 avec la valorisation industrielle d'un résidu de l'exploitation du gaz, le soufre, à travers le développement de la thiochimie⁴⁰.

En 1975, le groupe Elf Aquitaine (société publique ayant repris la SNPA à partir de 1966) diversifie son activité de valorisation du gaz en créant diverses sociétés dans différentes branches industrielles et les installe dans le bassin de Lacq : une filiale dans le secteur de la santé et de l'hygiène, installée sur la plateforme de Mourenx, qui deviendra plus tard SANOFI ; une société chimique devenue Ef-Atochem puis ARKEMA ; une structure à vocation collective, « sorte de lotisseur industriel »⁴¹ - la SOBEGI, la SOciété BEarnaise de Gestion Industrielle - de gestion et de coordination de la

³⁸ Commune de Biron, disponible à l'adresse : https://www.biron64.fr/mod_turbolead/upload//file/document-pdf/LES%20CINQUANTE%20ANS%20DU%20COMPLEXE%20DE%20LACQ.pdf [consulté le 23 juillet 2019].

³⁹ Sud-Ouest. L'épopée du gaz du bassin de Lacq en Béarn : 60 ans d'histoire, 30/03/2017, disponible à l'adresse : <https://www.sudouest.fr/2017/03/30/l-epopee-du-gaz-du-bassin-de-lacq-60-ans-d-histoire-3319500-705.php> [consulté le 23 juillet 2019].

⁴⁰ La thiochimie (du grec *theion*, le soufre) est l'activité de transformation chimique des produits contenant du soufre en vue de la synthèse de produits tels que la méthionine et ses dérivés, des mercaptans, des thioglycoliques et spécialités ou encore des additifs pour caoutchouc. Ces substances sont destinées à divers secteurs industriels que les industries alimentaire, agrochimique, cosmétique et pharmaceutique, les secteurs pétrolier, gazier et automobile (source ARKEMA, disponible à l'adresse : <https://www.arkema.com/fr/produits/familles-produits/thiochimie/>).

⁴¹ Audition de M. François Virely, société SOBEGI du 22/10/2009 par le Haut Conseil de la Santé Publique (source Haut Conseil de la Santé Publique, Évaluation des risques sanitaires dans les analyses de zone, 2011, disponible à l'adresse : <https://www.hcsp.fr/Explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=190>).

plateforme destinée à aider à la reconversion du bassin de Lacq dès lors que l'exploitation du gaz aura cessé.

Les années 1980 et 90 voient s'ouvrir une phase de déclin et de crise avec la fermeture de plusieurs sites industriels historiques comme Péchiney ou la centrale électrique d'Artix et donc la perte de près d'un millier d'emplois alors que s'amorcent de profonds changements dans la gouvernance des entreprises implantées sur le bassin : internationalisation et financiarisation de la stratégie des grands groupes industriels, désengagement partiel de l'État notamment par la privatisation partielle de la SNPA devenue Elf Aquitaine dès 1976, achevée en 2000 suite au rachat par Total⁴².

Ces profonds changements sont couplés à la perspective toujours plus proche de l'épuisement du gisement qui, outre la fin de l'exploitation commerciale du méthane, aura pour conséquence de fragiliser voire remettre en cause la pérennité des activités thiochimiques présentes sur le bassin, par défaut de matière première.

Une mobilisation de salariés apparaît alors au cours des années 1990, inquiets pour l'avenir des emplois et qui réclament de part de l'État et du groupe Elf Aquitaine des investissements productifs pour maintenir une activité sur le bassin d'emploi de Pau-Lacq-Orthez⁴³. Un compromis tripartite entre Elf Aquitaine, les syndicats locaux et les collectivités territoriales émerge révélant le repli stratégique de l'État central, acteur majeur dans l'essor de ce bassin, au profit des pouvoirs publics locaux et des règles du marché.

Dès le début des années 2000, une seconde reconversion du bassin de Lacq est planifiée avec une redéfinition des ressources principales (arrêt de l'exploitation commerciale du méthane fin 2013, gestion du gisement de gaz « à l'économie » au bénéfice des activités de valorisation du soufre pour la thiochimie), une réhabilitation des zones d'exploitation gazière pour permettre l'implantation de nouvelles activités et un virage pris vers les énergies nouvelles, la transition écologique et la chimie fine et de spécialités.

Ainsi, en vue d'organiser le devenir du site et de suggérer une implantation à de nouvelles entreprises, notamment dans le secteur de la chimie fine, les acteurs institutionnels locaux (Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, Communauté de communes de Lacq, Chambre de Commerce et d'Industrie

⁴² Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Rebotier Julien. L'environnement : une catégorie au faible potentiel mobilisateur dans un territoire industriel à risques - le cas du bassin de Lacq, p.12, disponible à l'adresse suivante : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02132456/document>.

⁴³ Sud-Ouest. L'épopée du gaz du bassin de Lacq en Béarn : 60 ans d'histoire, 30/03/2017, disponible à l'adresse : <https://www.sudouest.fr/2017/03/30/l-epopee-du-gaz-du-bassin-de-lacq-60-ans-d-histoire-3319500-705.php> [consulté le 23 juillet 2019].

Pau Béarn) et industriels (notamment Elf Aquitaine) s'unissent pour créer une structure support, CHEMPARC⁴⁴.

Sur recommandation de l'inspection générale de l'environnement et du conseil général de mines (rapport rendu en septembre 2002⁴⁵), les industriels s'organisent également en structures multi-exploitants (Associations Syndicales Libres ASL, une pour la plateforme de Lacq-Mont, une pour celle de Mourenx-Pardies), dont les objectifs sont de coordonner les mesures liées à la sécurité et à la sûreté de sites Seveso multi-exploitants, d'assurer le dialogue avec les riverains et partenaires et de gérer les parties communes.

Dans la période précédant l'arrêt de son activité par Total en 2013, le bassin est fragilisé de manière directe (plusieurs centaines de salariés à reclasser, démantèlement et dépollution des installations d'extraction et de purification du gaz, reconfiguration des installations et des process à grand renfort d'investissements - 154 millions d'euros pour grande partie prise en charge par Total⁴⁶) mais aussi indirecte compte-tenu du poids économique de Total, acteur majeur de la plateforme prenant à sa charge une part importante des charges fixes, au bénéfice des autres industriels.

À ce jour, le bassin, troisième pôle chimique français⁴⁷ après celui de la Seine et du Rhône, compte, à travers ses quatre plateformes historiques, une trentaine de sites industriels, fortement inter-dépendants, dont 20 sont soumis à la directive européenne SEVESO relative aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses⁴⁸, et 200 sociétés de service pour un total d'environ 7500 emplois directs⁴⁹. Malgré le nouvel essor industriel impulsé ces quinze dernières années, pour exemple l'installation d'entreprises telle que TORAY Carbon Fibers Europe à Lacq, leader mondial de la fabrication de fibres de carbone, avec un fort support de Total, de l'État et des collectivités

⁴⁴ Inspection générale de l'Environnement, Conseil Général des Mines, Sécurité du pôle chimique « CHEMPARC » Zone d'activités de Lacq (Pyrénées-Atlantiques), 2002, disponible à l'adresse : http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DEFAULT/Infodoc/ged/viewportalpublished.ashx?eid=IFD_FICJOINT_000124_5&search=.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ La Tribune. LCC 30, symbole d'une reconversion, 25/04/2014, disponible à l'adresse : <https://objectifaquitaine.latribune.fr/business/2014-04-25/lcc-30-symbole-d-une-reconversion.html> [consulté le 23 juillet 2019].

⁴⁷ Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Rebotier Julien. L'environnement : une catégorie au faible potentiel mobilisateur dans un territoire industriel à risques - le cas du bassin de Lacq, p.1, disponible à l'adresse suivante : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02132456/document>.

⁴⁸ Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/C, JOUE du 24/07/2012, disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=celex:32012L0018>.

⁴⁹ Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Rebotier Julien. L'environnement : une catégorie au faible potentiel mobilisateur dans un territoire industriel à risques - le cas du bassin de Lacq, p.1, disponible à l'adresse suivante : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02132456/document>.

territoriales⁵⁰, l'activité et l'emploi industriels sur le territoire restent vulnérables (suppression de 672 emplois industriels entre 2007 et 2012 sur le territoire de la Communauté de Communes de Lacq-Orthez et fermeture de l'usine YARA de Pardies en 2019).

L'histoire du bassin de Lacq depuis le milieu du 20^e siècle, placée sous le signe de la découverte minière, du progrès technique et de la modernité, est donc très fortement marquée, comme peu d'autres en France sur une période aussi courte, d'un avènement économique, de changements, de réorientations, de reconfigurations, de réussites et de fragilités.

Du pilotage stratégique des débuts largement dominé par l'État et la SNPA et les nombreuses filiales créées dans les différents secteurs industriels, les pouvoirs publics locaux complétant le triangle d'acteurs⁵¹, se substitue un écosystème industriel plus fragmenté⁵² composé d'une vingtaine de multinationales bénéficiant d'organisations collectives et accompagnées dans leur projet par les services de l'État, à la fois régulateurs et promoteurs, et les pouvoirs publics locaux⁵³.

La gouvernance du bassin industriel s'est donc recomposée au profit des sociétés industrielles multinationales, et au détriment de l'État désengagé et des acteurs publics locaux aux capacités d'action limitées⁵⁴.

1.2. La population face aux risques : de « lutter contre » à « vivre avec » ?

S'il importe de s'intéresser aux évolutions industrielles et de gouvernance du bassin, l'attention doit également se porter sur les populations, notamment au regard des risques industriels. Pour ce faire, nous nous appuyons sur plusieurs travaux de recherche ayant porté sur le bassin de Lacq.

⁵⁰ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁵¹ Rebotier Julien, Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Nobert Sébastien, *Accompagner les changements vers des territoires résilients. Quelle résilience pour quels acteurs dans le Bassin de Lacq et dans le massif des Landes ? Rapport de recherche*, 2017, p.70, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01498643> [consulté le 15 mai 2019].

⁵² Santé Publique France, *Analyse des attentes et du contexte local autour du bassin industriel de Lacq*, 2019, p.13-14, disponible à l'adresse : <https://www.santepubliquefrance.fr/les-actualites/2019/analyse-des-attentes-et-du-contexte-local-autour-du-bassin-industriel-de-lacq>.

⁵³ Rebotier Julien, Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Nobert Sébastien, *Accompagner les changements vers des territoires résilients. Quelle résilience pour quels acteurs dans le Bassin de Lacq et dans le massif des Landes ? Rapport de recherche*, 2017, p.72, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01498643> [consulté le 15 mai 2019].

⁵⁴ *Ibid*, p.73 et suivantes.

En corollaire du développement du complexe industrialo-chimique de Lacq et de ses mutations affectant le territoire géographique, institutionnel et économique, la population s'est trouvée confrontée à l'intrusion de nuisances et de risques nouveaux, jusqu'alors méconnus sur ce territoire⁵⁵. Par nature, l'exploration pétrolière et gazière présente des risques, particulièrement accrus à Lacq considérant les conditions de pression, de température et la présence d'hydrogène sulfuré dans le gaz. Le risque accidentel majeur se fait jour dès le forage du gisement « Lacq profond » le 19 décembre 1951, avec l'irruption incontrôlable de méthane fortement sulfuré donc toxique, à tel point que les populations locales doivent temporairement être évacuées. Myron Kinley, spécialiste américain des accidents de puits appelé en renfort pour maîtriser le geyser, préconise même « *Oubliez ce champ de gaz, c'est une bombe... Rebouchez vos forages, semez-y de l'herbe et mettez des vaches paître* »⁵⁶. Mais les plus hautes autorités publiques nationales, le Général de Gaulle en tête, en décident autrement ce qui confronte la population du territoire à de nouveaux risques.

Les premières années d'exploitation connaissent plusieurs accidents et pollutions graves (incendie mortel dans une usine en 1959, intoxication d'une cinquantaine de personnes due au dysfonctionnement d'une torchère en 1960, fortes mortalités de poissons suite à la contamination d'un cours d'eau en 1964 e 1967)⁵⁷ ainsi que des impacts notables sur la qualité de l'air et des eaux, sur les cultures végétales et les forêts, attribués aux importants rejets des usines⁵⁸.

Les populations, en particulier celles bénéficiant moins des retombées du complexe industriel comme les agriculteurs, s'inquiètent, protestent et se mobilisent avec l'appui des élus locaux⁵⁹, notamment contre la SNPA, à l'origine des risques et symbole de l'industrialisation exogène⁶⁰.

La contestation s'organise à travers des structures collectives tels que l'association de défense des populations de la région de Lacq née sous l'impulsion d'un élu local ou le Comité d'union créé en

⁵⁵ Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Le risque industriel, facteur de résilience d'un territoire ? L'exemple de la reconversion du bassin de Lacq. 52e colloque de l'Association des Sciences Régionales de Langue Française, Jul 2015, Montpellier, France, p.4, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01357741>.

⁵⁶ Sud-Ouest. L'épopée du gaz du bassin de Lacq en Béarn : 60 ans d'histoire, 30/03/2017, disponible à l'adresse : <https://www.sudouest.fr/2017/03/30/l-epopee-du-gaz-du-bassin-de-lacq-60-ans-d-histoire-3319500-705.php> [consulté le 23 juillet 2019].

⁵⁷ Rebotier Julien, Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Nobert Sébastien, Accompagner les changements vers des territoires résilients. Quelle résilience pour quels acteurs dans le Bassin de Lacq et dans le massif des Landes ? Rapport de recherche, 2017, p.36, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01498643> [consulté le 15 mai 2019].

⁵⁸ Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Rebotier Julien. L'environnement : une catégorie au faible potentiel mobilisateur dans un territoire industriel à risques - le cas du bassin de Lacq, p.16, disponible à l'adresse suivante : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02132456/document>.

⁵⁹ Briand Christophe. « Les enjeux environnementaux du complexe industriel de Lacq (1957-2005) », Flux, vol. 63-64, no. 1, 2006, p. 22.

⁶⁰ Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Le risque industriel, facteur de résilience d'un territoire ? L'exemple de la reconversion du bassin de Lacq. 52e colloque de l'Association des Sciences Régionales de Langue Française, Jul 2015, Montpellier, France, p.4, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01357741>.

1961, présidé par le député Ebrard et chargé de régler à l'amiable avec la SNPA les dommages agricoles causés par les retombées toxiques⁶¹. Les mobilisations environnementales se structurent également au début des années 1970 avec la création de la SEPANSO⁶² mais les questions environnementales ne parviennent plus à émerger au cours de la période de déclin industriel, reléguées derrière les préoccupations d'emploi liées aux fermetures d'usines.

Les résistances des populations vis-à-vis des impacts des activités industrielles s'atténuent progressivement avec, d'une part, la mise en place de mesures compensatoires telles que des indemnités financières et, d'autre part, l'intégration des risques et d'une politique de prévention - moyens de détection et d'alerte, recherche et expertise sur les pollutions, mesures d'amélioration des process, information préventive - dans la stratégie industrielle de la SNPA⁶³.

Cette politique de prévention des risques de la SNPA est complétée dans le temps par les réglementations européennes et nationales relatives aux risques technologiques (directive Seveso et PPRT, plan de prévention des risques technologiques) et aux pollutions (accroissement de la surveillance des sites et durcissement des normes environnementales) avec retard selon certains et sous la pression exercée par les victimes⁶⁴.

La politique de prévention des risques menée par industriels en lien avec les autorités administratives, apparaît comme un des piliers, avec l'accoutumance (en termes de banalisation du risque par l'habitude) et les réseaux relationnels (tout un chacun travaille ou côtoie un salarié de l'industrie), de l'avènement au sein de la population locale d'une « culture du risque » pour les uns, « culture de la sécurité » pour d'autres, population qui « vit avec » après avoir « lutter contre ». D'aucuns, personnalités politiques locales notamment, érigent même l'acceptation du risque par la population comme un atout du territoire pour accueillir de nouveaux investisseurs industriels⁶⁵. Tant les fortes contraintes réglementaires pesant sur le complexe et ses alentours que l'acceptation des risques par la population environnante sont présentées, par les acteurs industriels, politiques et institutionnels,

⁶¹ Briand Christophe. « Les enjeux environnementaux du complexe industriel de Lacq (1957-2005) », Flux, vol. 63-64, no. 1, 2006, p. 22.

⁶² Rebotier Julien, Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Nobert Sébastien, Accompagner les changements vers des territoires résilients. Quelle résilience pour quels acteurs dans le Bassin de Lacq et dans le massif des Landes ? Rapport de recherche, 2017, p.71, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01498643> [consulté le 15 mai 2019].

⁶³ Briand Christophe. « Les enjeux environnementaux du complexe industriel de Lacq (1957-2005) », Flux, vol. 63-64, no. 1, 2006, p. 25 et suivantes.

⁶⁴ *Ibid*, p.29.

⁶⁵ Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Le risque industriel, facteur de résilience d'un territoire ? L'exemple de la reconversion du bassin de Lacq. 52e colloque de l'Association des Sciences Régionales de Langue Française, Jul 2015, Montpellier, France, p.5, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01357741>.

comme des éléments d'attractivité et comme des leviers de résilience du territoire pour surmonter les mutations industrielles marquées par l'arrêt de l'exploitation commerciale du gaz en 2013⁶⁶.

Cette vision positiviste (« *l'idée que l'homme peut dominer la nature* » (Sud-Ouest 27/11/2013)⁶⁷ selon l'expression d'un homme politique local), construite sur un temps long, semble, dans une période plus récente, se confronter à une réalité d'une acceptabilité de la présence des usines et du risque peut être moins unanime dans ce territoire en mutation.

Dans un rapport datant de 2017 sur la résilience du bassin de Lacq⁶⁸, Rebotier et col proposent une typologie des attitudes des populations locales face aux risques, les classant, sans nier la grande variété des positionnements, en trois catégories :

- les *incrédules*, population large et hétéroclite d'individus volontairement non informés, omettent délibérément les risques ;
- les *sereins*, personnes connaissant et acceptant les risques au regard des bénéfices tirés de la présence des usines (emploi, retombées économiques), accordent leur confiance aux gestionnaires de risques (industriels et institutionnels) ;
- les *inquiets* sont pleinement conscients des risques et préoccupés par les effets immédiats ou différés des activités industrielles. La perception d'odeurs, de gênes est à l'origine de leur inquiétude. Certains d'entre eux, les *inquiets volontaires*, alertent, s'informent, s'engagent notamment dans le cadre associatif et sont méfiants vis-à-vis de la gestion des risques par les industriels.

Sur le même sujet, des recherches récentes menées par Santé Publique France⁶⁹ montrent, d'une part, que les enjeux économiques et d'emploi restent une priorité et un sujet majeur partagé par de nombreux acteurs du territoire (habitants, élus, salariés, acteurs institutionnels et industriels) et, d'autre part, que l'axe santé/environnement constitue une préoccupation croissante.

Ce dernier sujet, essentiellement porté par des acteurs associatifs (riverains et protection de l'environnement), émerge depuis quelques années dans le bassin de Lacq, en témoignent d'une part, les mobilisations associatives récurrentes depuis 2015, relatives à l'apparition de nouvelles nuisances

⁶⁶ Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Rebotier Julien. L'environnement : une catégorie au faible potentiel mobilisateur dans un territoire industriel à risques - le cas du bassin de Lacq, p.21, disponible à l'adresse suivante : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02132456/document>.

⁶⁷ *Ibid*, p.7.

⁶⁸ Rebotier Julien, Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Nobert Sébastien, Accompagner les changements vers des territoires résilients. Quelle résilience pour quels acteurs dans le Bassin de Lacq et dans le massif des Landes ? Rapport de recherche, 2017, p.119-124, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01498643>.

⁶⁹ Santé Publique France, Analyse des attentes et du contexte local autour du bassin industriel de Lacq, 2019, p.14, disponible à l'adresse : <https://www.santepubliquefrance.fr/content/download/153501/2186624>.

et l'émergence des questions sanitaires et d'autre part, la réponse institutionnelle à travers les études épidémiologiques en cours sur le territoire du bassin de Lacq⁷⁰.

1.3. Des odeurs nouvelles comme problème public

Une analyse historique de la presse écrite comprenant les mots Lacq+nuisances ou Lacq+pollution, montre que les sujets de nuisances et de pollution ont fait l'objet d'un nombre réduit d'articles jusqu'en 2010.

Sont présentées ci-dessous, les occurrences par décennie (par exemple, la décennie 1980 couvre la période du 1^{er} janvier 1980 au 31 décembre 1989) :

Occurrences Lacq+nuisances ou Lacq+pollution	Décennie 1950	Décennie 1960	Décennie 1970	Décennie 1980	Décennie 1990	Décennie 2000	Décennie 2010
	5	25	29	15	26	44	317

*Tableau 2 : Occurrences Lacq+nuisances ou Lacq+pollution
entre le 01/01/1950 et le 21/07/2019 (Europresse)*

Il apparaît que la décennie en cours, bien qu'inachevée, compte plus d'articles avec ces termes que pendant les six décennies précédentes cumulées.

Les nuisances et la pollution sur le bassin de Lacq apparaissent donc comme des thématiques récentes dans la presse même s'il faut bien sûr considérer l'augmentation du nombre de sources et de publications à travers les décennies.

Il convient donc de s'intéresser à l'émergence de ces questions ces dernières années.

Les thématiques de santé et d'environnement longtemps absentes de la scène publique

Jusqu'en 2015, l'absence de « concernement » des habitants (Céfai, 2007) du bassin de Lacq pour les questions sanitaires et environnementales, semble dominée⁷¹, à en juger par la très faible participation

⁷⁰ Sur saisine de la Direction Générale de la Santé en 2015, Santé Publique France développe depuis 2016 une surveillance épidémiologique autour du bassin de Lacq à travers une étude des attentes et du contexte local (parue en mai 2019, disponible à l'adresse : <https://www.santepubliquefrance.fr/content/download/153501/2186624>), deux études épidémiologiques (morbidité et mortalité) et une étude de santé déclarée.

⁷¹ Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Rebotier Julien. L'environnement : une catégorie au faible potentiel mobilisateur dans un territoire industriel à risques - le cas du bassin de Lacq, p.24-25, disponible à l'adresse suivante : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02132456/document>.

des populations aux dispositifs formels de consultation du public telles que les enquêtes publiques d'approbation des PPRT (tenues entre 2012 et 2015 selon le PPRT) ou de nouveaux projets (stockage de CO2 en 2008).

Si le sujet des rejets atmosphériques fut une préoccupation sociale forte dans les années 1960 avec des manifestations d'agriculteurs et de riverains en dénonçant les impacts sur leurs cultures (voir partie 1.2), la question des odeurs est devenue, pour la population des années 2000, plutôt une particularité locale⁷².

Ponctuellement, quelques articles de presse relaient des ressentis olfactifs désagréables, des incidents industriels à l'origine de fuite⁷³ ou des alertes de qualité d'air dégradée publiée par AIRAQ (association agréée de surveillance de la qualité de l'air d'Aquitaine), ils ne donnent lieu à aucune contestation ou mobilisation locale.

Pourtant, dès 2012-2013, des riverains commencent à ressentir de nouvelles odeurs associées à des effets physiologiques qu'ils signalent à leurs élus locaux, aux industriels et à la DREAL. Ce sujet, évoqué en SPPPI fin 2014, n'est pas investi par l'autorité publique qui en laisse la gestion aux industriels sous leur supervision.

De la même façon, les problématiques sanitaires et environnementales des rejets industriels sont régulièrement questionnées par une association de protection de l'environnement - l'association SEPANSO 64⁷⁴ - à l'occasion de réunions périodiques des instances de concertation existantes tel que le SPPPI du bassin de Lacq (voir partie 2).

Les réponses apportées par les pouvoirs publics - actions de réduction de rejets menées par les industriels sous l'autorité et la supervision des services de la DRIRE⁷⁵ et réalisation d'études de risques sanitaires de zone - se placent alors dans un cadre normatif de gestion des risques industriels et n'investissent pas le champ de la santé publique.

⁷² Sud-Ouest. [LE PIÉTON Signale à ses congénères touristes, qu'il croise, nombreux ces temps-ci dans sa bonne ville, que la mauvaise odeur d'œuf pourri apparue hier en fin d'après-midi est une sorte de particularité locale], 13/08/2010.

⁷³ Sud-Ouest. Une fuite de brome très vite maîtrisée, 19/09/2011, disponible à l'adresse : <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiJv9DErqDkAhWyxIUKHdKiBpgQFjAAegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.sudouest.fr%2F2011%2F09%2F19%2Fu ne-fuite-de-brome-tres-vite-maitrisee-503037-4310.php&usg=AOvVaw3ztpf-ebWyDQOTtY1dBVaL> [consulté le 21 juillet 2019].

⁷⁴ La SEPANSO 64 est la section départementale - pour le département des Pyrénées-Atlantiques - de la fédération des Sociétés pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest, affiliée à France Nature Environnement et reconnue d'utilité publique (source SEPANSO 64, disponible à l'adresse <http://www.sepanso64.org/spip.php?article2>).

⁷⁵ Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement, ancienne dénomination de la DREAL jusqu'en 2009.

Les informations et discussions sur les enjeux sanitaires et environnementaux restent donc confinées au mieux dans les instances de concertation ayant pas ou peu de visibilité, voire sont réservées à la sphère administrative à l'image de l'étude épidémiologique menée en 2002 par l'ISPED (Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement) jamais publiée.

Année 2015, brève chronologie de l'émergence d'un problème social

L'étude détaillée de la presse écrite pour la décennie 2010 conduit à relever les années 2015 (70 publications) et 2018 (66 publications) comme particulièrement riches en articles avec ces thématiques. L'année 2015 paraît donc constitué un premier virage dans la prise en compte des enjeux environnementaux des rejets industriels.

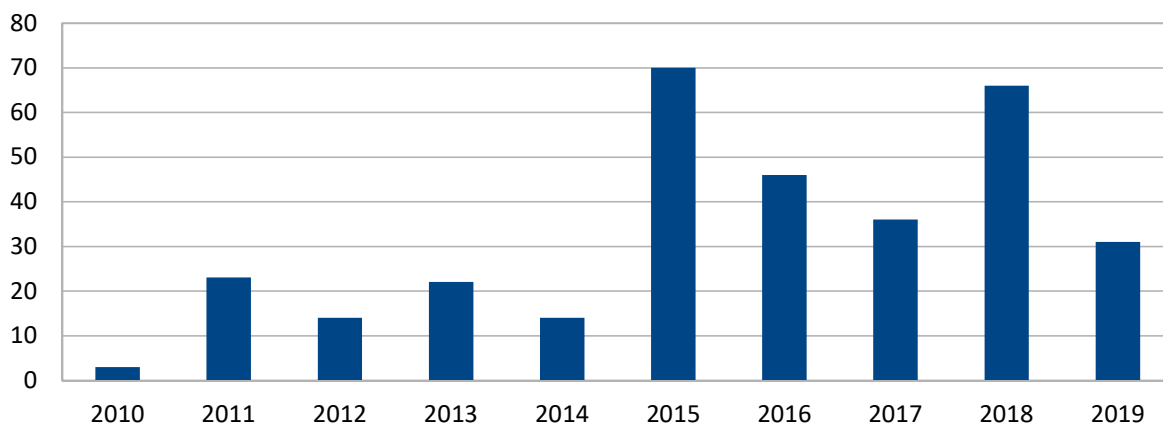


Figure 2 : Occurrences Lacq+nuisances ou Lacq+pollution entre le 01/01/2010 et le 21/07/2019 (Europresse)

2015, année d'émergence des sujets environnementaux dans la presse, a connu deux actualités majeures (56 des 70 articles parues cette année-là).

Tout d'abord, en avril 2015, la Cour des Comptes publie un référé relatif à la gestion publique de la mutation industrielle du bassin de Lacq⁷⁶. Dans ce rapport, l'institution fait état d'enjeux importants en matière de risques de sécurité industrielle, sanitaire et environnementale pour lesquels elle émet des recommandations notamment de « mieux encadrer la sécurité sanitaire des sites industriels dont les activités exposent les populations et les travailleurs à des pollutions anciennes ou nouvellement identifiées » (recommandation n°4).

⁷⁶ Cour des Comptes, La gestion publique de la mutation industrielle du bassin de Lacq, 2015, disponible à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/29452>.

Cette actualité est principalement portée dans la presse par l'association SEPANSO 64, en demande de longue date d'études sur les impacts sanitaires des activités industrielles.

Par ailleurs, à compter de juillet 2015, émerge ce que beaucoup appellent désormais la « crise odeurs » : certains riverains des plateformes industrielles dénoncent médiatiquement d'importantes perceptions d'odeurs nouvelles associées à des gênes physiologiques.

En réponse à ces signalements, la DREAL est amenée à réaliser inspections et enquêtes pour déterminer l'origine des nuisances en vue de les faire cesser et un groupe de travail réunissant DREAL, autorité locale de santé⁷⁷, industriels et élus est mis en place par la Préfecture.

En août 2015, les plaintes sont déposées auprès du Procureur de la République de Pau par la SEPANSO 64 et par des riverains. Les contestations des deux groupes mobilisés – SEPANSO 64 et riverains - convergent : les nuisances causées par les rejets industriels ont des conséquences physiologiques qui conduisent à s'interroger sur leurs impacts sanitaires à court et à long terme.

En septembre 2015, SEPANSO 64, associée à quelques élus et soutenue par les riverains, lance une pétition demandant à la ministre en charge de la santé la réalisation d'une étude épidémiologique indépendante⁷⁸, elle recueille près de 700 signatures.

En octobre 2015, la Direction Générale de la Santé saisit Santé Publique France suite au référé de la Cour des Comptes et à une forte mobilisation locale des élus et des citoyens⁷⁹.

D'un point de vue sociologique, cette séquence de l'année 2015 constitue, selon le cadre défini par Blumer⁸⁰, la première étape du processus de définition collective d'un problème social : l'émergence du problème, ou lorsqu'une situation est reconnue comme tel dans l'espace public et que la puissance publique met en place des mesures pour la résoudre⁸¹.

Pour Spector et Kitsuse⁸², cette phase commence avec l'apparition de groupes qui se mobilisent pour obtenir la réparation d'une situation qu'ils jugent anormale : « les groupes d'intérêt », directement

⁷⁷ Délégation départementale de l'Agence Régionale de Santé (DD-ARS)

⁷⁸ PETITION Pour une étude épidémiologique sur le Bassin de Lacq (64), disponible à l'adresse : <http://www.mne-pau.org/spip.php?article331>.

⁷⁹ Santé Publique France, Analyse des attentes et du contexte local autour du bassin industriel de Lacq, 2019, disponible à l'adresse : <https://www.santepubliquefrance.fr/content/download/153501/2186624>.

⁸⁰ Blumer Herbert, Les problèmes sociaux comme comportements collectifs, trad. par Laurent Riot, *Politix*, vol. 17, no 67, 2004, p. 193–199.

⁸¹ Luneau Aymeric, Militants et riverains dans la dynamique des causes environnementales : Approche sociologique des syndromes d'hypersensibilité chimique. Sociologie. Ecole des hautes études en sciences sociales, 2015, p.70.

⁸² *Ibid*, p.72.

concernés, les victimes - ici les riverains - associés à des groupes non directement concernés, les « croisades morales » - ici la SEPANSO 64.

Par leurs actions, leurs mobilisations, ces groupes cherchent à faire accéder le problème à l'agenda institutionnel.

Durant ce processus de mise à l'agenda⁸³, se dessine également un processus d'élargissement du problème à de nouveaux publics concernés par traductions successives : d'un signalement de nuisances récurrentes et causes de souffrances au départ soulevé par les riverains, à l'inclusion de cette mobilisation dans un enjeu sanitaire plus global pour la population du bassin de Lacq jusqu'aux salariés des sites industriels se déclarant également victimes⁸⁴. Le sujet se déplace également sur un plan moral avec la mobilisation du Conseil presbytéral d'Orthez-Lagor pour la réalisation d'une étude épidémiologique⁸⁵.

Le problème social émergent est légitimé (deuxième étape de l'histoire naturelle des problèmes sociaux selon Blumer), reconnu par la société à travers la prise en charge du sujet par les médias et les réactions des pouvoirs publics aux mobilisations.

La manière d'énoncer le problème (le caractère émotionnel du débat avec la référence aux souffrances vécues par les riverains), la référence à des normes sociales (la revendication est portée par les riverains regroupés en association, l'ARSIL⁸⁶ récemment créée : « *pour nous faire entendre il fallait qu'on ait une existence administrative [...] de faire une association, c'était une façon de nous reconnaître* »⁸⁷), sa mise en forme⁸⁸ (les rejets industriels sont identifiés comme les causes responsables et les entreprises chimiques comme cibles) participent également à cette légitimation du problème.

⁸³ Cobb et Elder, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore et Londres, The John Hopkins University Press, 1983, 2ème édition complétée.

⁸⁴ La République des Pyrénées. Lacq : mauvaises odeurs et fumées irritantes au menu du CHSCT d'Arkema ce jeudi matin, 24/09/2015.

⁸⁵ Santé Publique France, Protocole Étude exploratoire de morbidité autour du bassin industriel de Lacq (Pyrénées-Atlantiques), version du 14/03/2017, p.4, disponible à l'adresse : http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/content/download/20527/135267/file/protocole_Lacq_morbidite.pdf.

⁸⁶ L'ARSIL, Association des Riverains des Sites Industriels de Lacq, a été créée officiellement le 2 décembre 2015 et a pour objet « de protéger les populations riveraines des nuisances et pollutions issues des sites industriels regroupés sur le bassin de Lacq dans un rayon de 15 km, afin que ces populations puissent y conserver leur santé physique et mentale [...] » (source Facebook ARSIL Les riverains des sites industriels du Bassin de Lacq, disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/pages/category/Cause/ARSIL-Les-riverains-des-sites-industriels-du-Bassin-de-Lacq-693330920768562/>).

⁸⁷ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁸⁸ Luneau Aymeric, *Militants et riverains dans la dynamique des causes environnementales : Approche sociologique des syndromes d'hypersensibilité chimique*. Sociologie. Ecole des hautes études en sciences sociales, 2015, p.80.

Après l'émergence du fait social et sa légitimation, vient le temps de la mobilisation de l'action, de la prise en charge institutionnelle du problème (groupe de travail sous l'égide de la Préfecture et saisine de Santé Publique France par la DGS) qui lui confère le statut de problème public.

Au cours de cette étape, la définition du problème fait l'objet de discussions, de controverses et de reformulations⁸⁹ par les différents acteurs : le plan d'actions mis en place conjointement entre industriels et État replace le débat sur un plan scientifique et normatif, les analyses menées montrant le respect des normes tend à éloigner la responsabilité des rejets industriels, déplacement par certains sur le terrain de la politique locale⁹⁰...

Cette chronologie, bien que brièvement reconstruite, volontairement limitée dans le temps et évidemment non exhaustive au regard des nombreuses autres actions menées et événements passés en 2015 et ultérieurement, retrace les mobilisations, élargissements et mécanismes ayant abouti à la mise à l'agenda institutionnel de la question de l'impact sanitaire des rejets industriels autour du bassin de Lacq. Elle démontre comment la problématique des nuisances ressenties notamment à l'été 2015 a été un puissant vecteur d'émergence d'une question plus globale, redéfinie autour de la santé publique à proximité des sites industriels du bassin de Lacq, grâce aux mobilisations sociales, à l'investissement d'entrepreneurs de cause et à la recherche d'alliés - médias, élus, représentants religieux - pour imposer la prise en charge d'un problème.

En creux, le déroulement de la « crise » de 2015 traduit pour certains acteurs locaux un déficit et des dysfonctionnements de la discussion publique et de la concertation⁹¹ notamment avec les associations et les riverains. Ces événements et ce constat ont alimenté la réflexion sur la rénovation du cadre de la concertation autour du bassin de Lacq⁹² aboutissant à la création de la CSS en 2016.

Pour conclure cette première partie, force est de constater que ce territoire rural a vu son environnement totalement bouleversé par la découverte du gisement de gaz au début des années 1950 et par l'industrialisation massive qui s'est installée les décennies suivantes.

L'État, acteur dominant à la préfiguration de ce bassin industriel, s'est par la suite effacé au profit de grands groupes industriels internationaux recevant l'appui et le soutien des élus et des collectivités locales, soucieux du développement économique du bassin et du maintien d'un haut niveau d'emploi.

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ La République des Pyrénées. Nuisances à Lacq : ce qu'en disent les élus locaux, 20/08/2015.

⁹¹ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁹² Entretien n°1 - Collège *Administrations*

À l'origine plutôt agricole, la population locale s'est progressivement acculturée aux risques et aux mesures de sécurité, avec ponctuellement quelques heurts telles ces mobilisations sociales et environnementales, éteintes par l'interventionnisme industriel (financier et technique) et les menaces sur l'emploi.

Au gré des mutations et reconversions qu'a connu l'activité industrielle, les contours sociologiques se sont modifiés conduisant à une fragilisation de l'acceptabilité du risque et à l'émergence de nouvelles attentes telle que la prise en compte des préoccupations en matière d'environnement et de santé des populations.

Les mobilisations récentes traduisant ces nouveaux enjeux appellent à la nécessité d'information, d'implication et de concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire.

Après cette première partie centrée sur le territoire, la deuxième partie va porter son regard sur les dispositifs d'information et de concertation sur les risques industriels autour du bassin de Lacq.

Cela nous conduit donc à questionner leur fonctionnement ainsi que les relations établies et les interactions existantes entre les parties prenantes de ce territoire - État, industriels, élus, riverains et associations, salariés.

PARTIE 2 - La commission de suivi de sites du bassin de Lacq : un cadre de concertation et un fonctionnement à l'origine de tensions

Face à l'évolution du tissu industriel du bassin passé de l'extraction gazière à la thiochimie et la chimie fine, un rapport de l'inspection générale de l'environnement et du conseil général des mines recommande dès 2002 que l'information du public et la concertation avec les élus s'imposent de manière impérieuse, pour garantir l'adhésion des habitants à une reconversion loin d'être acquise d'avance même si elle peut bénéficier d'atouts indéniables dans un contexte assez favorable de culture industrielle⁹³.

Ce rapport avance plusieurs pistes pour la concertation recommandée dont la création d'un secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), option retenue et mise en œuvre autour du bassin de Lacq par arrêté préfectoral en 2003.

Par ailleurs, suite à la loi Bachelot de 2003 prescrivant la mise en place de structure de concertation sur les risques accidentels et l'élaboration des PPRT, le Comité Local d'Information et de Concertation (CLIC) du bassin de Lacq a vu le jour en 2006.

Enfin, en suite du décret n°2012-189 du 7 février 2012 visant à simplifier la concertation par fusion des CLIS et CLIC, l'arrêté préfectoral n°ENV/2016/38 du 16 septembre 2016 a institué la Commission de Suivi de Site du bassin de Lacq⁹⁴ regroupant le SPPPI et le CLIC existants.

L'existence de ces structures institutionnelles témoigne du fait que l'information, la concertation et la prise en compte des enjeux industriels et accidentels des entreprises du bassin de Lacq vis-à-vis des populations avoisinantes sont inscrites depuis plus d'une quinzaine d'années comme devant être traitées. La prise en compte et l'information de la population sur les activités industrielles à risque est donc récente sur ce territoire, au regard d'autres bassins tels que Fos-Berre ou Basse-Seine pour lesquels un SPPPI a été créé dès les années 1970 ou encore la vallée de la chimie à proximité de Lyon dans les années 1990. L'acceptabilité affichée par les pouvoirs publics locaux et les questionnements sur l'avenir du bassin et sa reconversion industrielle ont participé à ce décalage temporel en masquant les enjeux d'implication de la population et en n'axant le débat que sur le maintien de l'emploi.

⁹³ Inspection générale de l'Environnement, Conseil Général des Mines, Sécurité du pôle chimique « CHEMPARC » Zone d'activités de Lacq (Pyrénées-Atlantiques), 2002, disponible à l'adresse : http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DEFAULT/Infodoc/ged/viewportalpublished.ashx?eid=IFD_FICJOINT_0001245&search=.

⁹⁴ Arrêté préfectoral n° ENV/2016/98 portant création de la Commission de Suivi de Site du bassin de Lacq, disponible à l'adresse : http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/content/download/18544/122255/file/arrete_prefectoral_portant_cr%C3%A9ation_CSS.pdf.

Les plus de quinze années écoulées pourraient laisser à penser que l'information et la concertation du public sont bien installées dans ce territoire : cependant il est légitime de s'interroger sur la réalité de cette discussion publique notamment en s'intéressant aux modalités de constitution et de fonctionnement de ces instances.

Si l'accent est porté sur la CSS du bassin de Lacq, commission actuelle faisant l'objet de tensions et de conflits, il est intéressant de s'intéresser aux instances qu'elle a remplacé (SPPPI et CLIC) afin de réfléchir en termes de continuité et de rupture.

Aussi, en préalable d'une analyse thématique sur la composition, la participation et les sujets mis aux débats, figure en page suivante une carte d'identité synthétique, comparative de ces trois instances.

Précisions méthodologiques

Cette partie s'appuie sur les documents administratifs (arrêtés préfectoraux de constitution, règlement intérieur), sur les comptes-rendus des instances disponibles à ce jour, certains courriers et échanges entre membres de la CSS (notamment avec la DREAL-UD64 qui en assure le secrétariat) ainsi que sur les observations et entretiens menés.

L'hétérogénéité de la rédaction des comptes-rendus ne permet pas de quantifier de manière uniforme les temps de parole : aussi l'engagement de chacun des collègues dans les discussions est évalué en fonction du nombre d'interventions, hors les présentations inscrites à l'ordre du jour.

Les noms des collègues ayant évolué entre les différentes instances, nous choisissons par convention de retenir les termes *industriels* (exploitants des entreprises objets de la concertation), *collectivités territoriales* (élus, mairies, communautés de communes, conseil départemental et régional), *administrations* (Préfecture, services de l'État, agences régionales, services départemental d'incendie et de secours), *population* (riverains et associations de protection de l'environnement) et *salariés* (représentants des CHSCT ou des CISST selon l'instance).

	SPPPI	CLIC	CSS	
Date de création	2003	2006	2016	2016
Périmètre	16 entreprises du périmètre 13 communes	12 sites Seveso Seuil haut 16 communes	14 sites Seveso 7 installations soumis à la directive IED 1 entreprise soumise au code minier 13 communes	
Composition	<p>55 membres 4 collèges (AP N°11/ENV/21 du 22/02/11)</p> <p>■ Administrations ■ Élus ■ Industriels ■ Associations/Usagers/PQ</p>	<p>39 membres 5 collèges (AP N°200682-17 du 23/03/06)</p> <p>■ Administrations ■ Élus ■ Industriels ■ Riverains/PQ ■ Salariés</p>	<p>Plénière 74 membres 5 collèges + personnalités qualifiées (PQ) (AP N°ENV/2016/38 du 16/12/16)</p> <p>■ Administrations ■ Collectivités territoriales ■ Exploitants ■ Riverains et Ass PE ■ Salariés ■ PQ</p>	<p>Bureau 14 membres (Président + secrétariat + 2 membres/collège + 2 PQ) (Règlement intérieur du 05/07/17)</p> <p>■ Administrations ■ Collectivités territoriales ■ Exploitants ■ Riverains et Ass PE ■ Salariés ■ PQ</p>
Présidence	Préfet des Pyrénées-Atlantiques	1 élu local	1 élu local	
Animation / Secrétariat	DREAL-UD64	DREAL-UD64	DREAL-UD64	DREAL-UD64
Missions	Favoriser la concertation et l'information, proposer des actions visant notamment à parfaire la connaissance, à réduire les pollutions et les nuisances de toute nature, à prévenir les risques technologiques majeurs, à assurer un développement industriel durable	<p>Cadre d'échange et d'information sur les actions menées par les exploitants des installations classées, en vue de prévenir les risques d'accidents majeurs</p> <p>Associé à l'élaboration du PPRT, avis obligatoire sur le projet de plan</p>	<p>Créer entre les différents collèges qui la composent, un cadre d'échange et d'information sur les actions menées, sous le contrôle des pouvoirs publics, par les exploitants des installations classées (dont la liste est fixée par arrêté préfectoral) en vue de prévenir les risques d'atteinte aux intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement</p> <p>Suivre l'activité des installations classées que ce soit lors de leur création, de leur exploitation ou de leur cessation d'activité</p> <p>Promouvoir l'information du public sur la protection des intérêts mentionnés à l'article L.511-1 du code de l'environnement</p>	<p>Choisir les dates et les lieux des réunions</p> <p>Définir les ordres du jour</p> <p>Préciser, au besoin, la forme sous laquelle les informations sont transmises aux membres de la commission</p> <p>Exécuter et suivre les décisions prises par la commission</p> <p>Répondre aux éventuelles questions urgentes pour lesquelles il n'est pas possible de réunir dans des délais rapprochés la commission en séance plénière</p>
Vote	Pas de vote	Voix délibérative pour les titulaires	Droits de vote identiques pour les 5 collèges (péréquation en fonction du nombre de membres par collège)	Droits de vote pour tous les membres

Tableau 3 : Carte d'identité comparative CLIC/SPPPI/CSS du bassin de Lacq

2.1. Des cadres de concertation discutés

Les instances de concertation sont des dispositifs institutionnels dont les modalités et les règles sont - à l'exception du SPPPI pour lequel la constitution et le fonctionnement sont peu contraints - précisément encadrées dans la loi.

Comme tout instrument de politique publique, la construction de ce cadre, bien qu'inscrit dans la loi, est cependant empreinte de représentations, de significations et de théories politiques (notamment sur les rapports entre les parties prenantes) que les acteurs peuvent se réappropriier ou face auxquelles ils peuvent opposer des résistances établissant alors des tensions et des conflits d'usage⁹⁵.

Cette partie va donc s'intéresser aux modalités de constitution et de fonctionnement des dispositifs de concertation sous l'angle des rapports de force qu'elles établissent entre les membres.

Nous nous intéresserons notamment aux discussions ouvertes dès les premiers travaux relatifs à la création de la CSS en 2016, en vue de modeler, de négocier le cadre de la CSS proposé par la DREAL-UD64, chargée, par la Préfecture, de la rénovation des dispositifs de concertation existants.

Des instances pléthoriques aux collègues structurellement déséquilibrés

Les formations plénières des instances comportent chacune un nombre très important de membres (entre 39 et 74 membres). En effet, il faut noter que le SPPPI, le CLIC et la CSS du bassin de Lacq ont la particularité, au regard d'autres pouvant exister au niveau national, de concerner, non pas un site industriel, mais les quatre plateformes du complexe de Lacq soit entre 12 et 22 entreprises et de 13 à 16 communes selon l'instance. Le choix de ce périmètre de concertation s'explique par l'histoire du bassin bâti à partir d'une seule entreprise originelle (la SNPA), par la proximité des unités industrielles induisant de potentiels cumuls d'effets et par les nombreuses interactions existantes : collectif d'entreprises à travers les ASL, partage de certains services notamment en matière de sécurité (services d'intervention par exemple), transferts de substances et matières entre sites, mutualisation des utilités.

Cela conduit donc à une forte représentation des collègues *industriels* (entre 28 et 36 % des membres) et *collectivités territoriales* (de 22 à 29%).

En SPPPI, le poids en apparence équilibré du collège *associations/usagers/PQ* (25 % des membres d'une instance à 4 collègues) masque en réalité une faible proportion pour chacune des parties

⁹⁵ Gardon Sébastien, Le Naour Gwenola. Introduction à l'analyse des politiques publiques. Polycopié du cours, ENSV VetAgro Sup, Science Po Lyon, Décembre 2018.

prenantes le composant : 7 % des membres du SPPPI proviennent d'associations, 9 % sont des salariés et des personnalités qualifiées.

Le même constat existe pour le CLIC où les riverains (et associations même si non explicitement citées) et personnalités qualifiées figurent dans le même collège.

C'est au sein de la CSS que le collège *population* représente la plus faible part des membres de la plénière (4% seulement) du fait de l'augmentation notable du nombre de sites industriels concernés (22 contre 12 en CLIC).

Au fil du temps, les évolutions réglementaires en matière de désignation de salariés (à savoir organisations syndicales en SPPPI et en CLIC, contre représentants des CHSCT en CSS) ont permis d'augmenter la part du collège *salariés* (de 13 à 27%).

Le collège *administrations* conserve un nombre de membres stable (N=7) mais une part qui diminue avec l'augmentation du nombre de membres de la CSS par rapport au CLIC (de 15 à 9%).

Le format pléthorique de ces instances plénières est accru par le fait que le souhait de l'État de reconduire les membres des instances précédentes pour favoriser la réussite de ce nouveau dispositif.

« On a rempli tous les minimas, tous les attendus en termes de représentants et on avait tout le passé, toute l'histoire et on n'a pas voulu refuser donc on les a maintenus [...] on a essayé surtout de n'enlever personne car aucun intérêt à exclure des entités préalablement représentées. »⁹⁶

La taille de ces assemblées limite l'approfondissement des sujets présentés et favorise une information descendante, unilatérale au détriment des débats et des échanges entre les participants.

« Le SPPPI et le CLIC, c'étaient de grandes réunions [...] le CLIC, il y avait trop de monde, c'était trop général. »⁹⁷

« Donc ces structures en fait étaient plutôt des instances de monologue que des instances de dialogue. »⁹⁸

« On ne peut pas travailler à 80, il y a de l'information donnée [...] en plénière, c'est plus résumé, c'est plus schématique, [...] on ne peut pas discuter en plénière, on ne peut pas passer 3-4 heures sur un sujet. »⁹⁹

⁹⁶ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

⁹⁷ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

⁹⁸ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁹⁹ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

« Sur la plénière, les échanges sont possibles mais on est un peu plus sur de l'information descendante. »¹⁰⁰

« C'est plus une instance de présentation des choses, moins dans le dialogue et la co-construction. »¹⁰¹

Ces instances sont donc, par construction, dominées par les collèges *industriels*, *collectivités territoriales* et, plus récemment, *salariés* au détriment des *administrations* et de la *population*, alors même que ces dispositifs ont pour objectifs d'informer le public et de le faire participer au processus décisionnel.

Une représentation de la population plus en lien avec le territoire

La sous-représentation des associations et des riverains s'explique en partie par le fait que la population du territoire du bassin de Lacq n'est globalement pas fédérée et organisée autour des thématiques de pollutions et de risques industriels.

« Les associations et les riverains n'étaient quasiment pas représentés avant [la création de la CSSJ] »¹⁰²

En effet, jusqu'en 2015, aucune association locale de riverains n'était constituée autour de ces sujets, ce qui peut être mis en lien avec la culture du risque avancée par les élus et acteurs économiques locaux et l'absence de problématiques majeures émergentes.

« Avant 2015, on ne ressentait pas de problème de cohabitation entre l'activité industrielle et l'environnement au sens large. Je dirais que le message qui était porté par les élus et les industriels, était de dire qu'on était sur un territoire qui était exemplaire du point de vue de l'acceptabilité des activités industrielles à risque. »¹⁰³

Le collège *population* a donc longtemps été constitué exclusivement d'associations de protection de l'environnement - section locale de la SEPANSO affiliée à FNE ; fédération départementale de pêche - membres habituels des instances institutionnelles tel que le CoDERST. Ces associations, à rayonnement départemental, n'ont pas d'implantation locale forte.

¹⁰⁰ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

¹⁰¹ Entretien n°16 - Invité

¹⁰² Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

¹⁰³ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

À noter qu'une association dénommée « Association Santé-Environnement du bassin de Lacq » présidée par une représentante de SEPANSO 64, par ailleurs membre du réseau juridique de FNE, a siégé pendant quelques années en SPPPI et en CLIC mais n'est plus du tout active aujourd'hui.

Depuis 2015, une mobilisation locale de riverains autour de la problématique des nuisances olfactives ressenties couplées à des effets physiologiques, s'est organisée en association - l'ARSIL, l'Association des Riverains des Sites Industriels du Bassin de Lacq -, association désignée membre de la CSS.

La CSS se compose donc de riverains en plus des associations départementales reconnues, même si celle-ci reste largement minoritaire au regard d'autres collègues.

« La plus grande différence [entre la CSS et le SPPPI/CLIC] c'est l'ouverture aux riverains et aux associations, une plus grande place avec raison aux associations et aux riverains [...] Maintenant, ils ont des représentants dûment patentés. »¹⁰⁴

La difficulté de recruter des habitants du territoire tient aussi à l'exigence posée par l'Administration, bien que convaincue de la nécessité que la population soit correctement représentée, de ne solliciter que des participants nécessairement associatifs avec pour objet la protection de la qualité de vie. Cela corrobore l'analyse de Cécile Ferrieux sur la mise en place du dispositif SPIRAL dans la vallée de la Chimie¹⁰⁵, selon laquelle un tri des associations doit être fait.

Cette sélection opérée par l'État, d'une part limite les opportunités d'émergence de nouveaux acteurs locaux dans les instances de concertation compte-tenu du nombre très restreint d'associations constituées sur le territoire et d'autre part, ne cible qu'une représentation revendicatrice, porteuse d'un combat, l'exemple de l'ARSIL montrant que la mobilisation ne s'est formée que pour répondre à une problématique spécifique.

« L'intérêt est que la population soit au mieux représentée. [...] Faut quand même que ce soit une association dont le fondement soit... sinon on va taper dans les clubs sportifs [...] Il faut quand même que l'association se soit montée avec dans son statut cet objet quand même, l'objet de la protection du bien-être des riverains ; déjà quand j'ai dit ça j'ai orienté les positions »¹⁰⁶

La représentation de la population pose nécessairement la question de la prise en compte de divers points de vue, sans prétention d'exhaustivité, pouvant exister sur un territoire.

¹⁰⁴ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

¹⁰⁵ Ferrieux Cécile, Le succès paradoxal d'un dispositif partenarial de concertation sur les risques et pollutions industriels, *Sciences de la société*, 100, 2017, pp.31-45.

¹⁰⁶ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

De la nécessité de créer un bureau

Les constats d'effectifs excessifs dans les réunions et d'un équilibre de représentations impossible à atteindre au regard du très large périmètre de la CSS, ajoutés à la « crise odeurs » vécue comme un échec des dispositifs de concertation, ont conduit la DREAL-UD64, à l'initiative de la rénovation de la concertation par fusion du SPPPI et du CLIC, à saisir l'opportunité offerte par la réglementation de créer un bureau en plus de la formation plénière.

« J'ai vraiment considéré que la manière dont la crise 2015 a été gérée traduisait vraiment le manque de structures de concertation adaptées [...] et puis on a proposé au Préfet de rénover le cadre, de fusionner les deux structures de concertation et puis surtout de créer un bureau »¹⁰⁷

Le bureau de la CSS du bassin de Lacq est constitué de deux membres par collège soit dix membres, auxquels s'ajoutent un président nommé par le Préfet, un secrétariat et deux personnalités qualifiées, soit un total de 14 membres titulaires, éventuellement doublés de suppléants pour pallier les indisponibilités.

Cette structure légère permet une mobilisation plus aisée que les dispositifs pléniers.

« [Au sujet du SPPPI] avec une lourdeur administrative... qui faisait qu'il se réunissait 2 fois ou une fois par an. »¹⁰⁸

Outre la lourdeur administrative évoquée ici, les instances SPPPI et CLIC étaient portées en matière d'organisation par les services de l'État et donc contraintes par des moyens limités dans des contextes de réformes administratives. Contrairement à l'autre SPPPI existant dans les Pyrénées-Atlantiques (SPPPI Estuaire de l'Adour, autour de la zone industrialo-portuaire de Bayonne) dont l'organisation échoit à une structure associative dirigée par un élu et qui se réunit entre 1 et 8 fois par an depuis 23 ans (moyenne de 3,5 réunions par an), le SPPPI du bassin de Lacq s'est réuni de manière irrégulière (six fois entre 2006 et 2015 dont une période de quatre ans sans réunion).

« [Au sujet du SPPPI/CLIC] c'était des réunions quand on avait le temps. »¹⁰⁹

¹⁰⁷ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

¹⁰⁸ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

¹⁰⁹ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

Le choix pour l'État de conserver la gestion administrative du SPPPI du bassin de Lacq est basé sur la volonté de maîtriser les débats de sécurité industrielle pour ce territoire à forts enjeux du fait de la présence de nombreuses industries classées Seveso.

« Il y a très peu de situations où l'État avait conservé la présidence des SPPPI. C'était un choix délibéré pour garder la main sur le territoire [...] les enjeux sur le bassin et les préoccupations sont tellement fortes et quand j'ai vu l'expérience et l'exemple de PACA où le SPPPI est associatif et où l'État n'est pas maître du jeu, ils passent leur temps à gérer des crises avec les élus, des crises médiatiques, des crises d'ordre sanitaire [...] on vit une situation beaucoup plus apaisée en ayant l'impression de maîtriser le jeu parce qu'on passe du temps dessus »¹¹⁰

Cette gouvernance étatique se traduisait également dans l'animation des réunions des SPPPI et CLIC.

« Personne n'avait véritablement envie, que ce soient les élus ou les industriels, de mettre les sujets sur la table, d'identifier les problématiques en ayant cet échange avec les associations et que les associations [...] n'étaient pas non plus forcément très demanderesses [...] avant 2015, je dirais que tout le monde vivait assez tranquillement et que c'était plutôt nous qui mettions les sujets sur la table du SPPPI ou du CLIC et qui essayions d'avoir au moins une réunion par an mais comme c'était un système poussé... ben c'était du coup un dispositif poussif et qu'on vivait plus comme une purge qu'autre chose. »¹¹¹

Pour la CSS, la fréquence de croisière est fixée à un bureau par trimestre mais peut être renforcée notamment en cas de gestion de crise. Ainsi, le bureau de la CSS s'est d'ores et déjà réuni treize fois entre décembre 2016 et juillet 2019. À l'occasion de l'« épisode SANOFI » du nom de l'entreprise implantée à Mourenx, productrice du principe actif de la Dépakine® (médicament antiépileptique), pour laquelle un rejet de bromopropane (composé organique volatil utilisé comme solvant, classé cancérigène, mutagène et reprotoxique possible par l'Organisation mondiale de la santé)¹¹² très nettement supérieur aux normes fixées a été détecté, le bureau de la CSS s'est réuni à six reprises entre avril et novembre 2018, parfois avec un délai de prévenance de quelques jours, justifié par l'urgence.

¹¹⁰ Entretien n°18 - Collège Administrations

¹¹¹ Entretien n°1 - Collège Administrations

¹¹² Le Monde. Rejets toxiques : dans le viseur du gouvernement, Sanofi met son usine à l'arrêt, 09/07/2018, disponible à l'adresse : https://www.lemonde.fr/pollution/article/2018/07/09/l-usine-sanofi-qui-produit-la-depakine-emet-des-quantites-dangereuses-de-substances-toxiques_5328413_1652666.html [consulté le 30 juillet 2019].

Au-delà de la facilité de mobilisation, le bureau permet une proximité relationnelle entre les membres et la possibilité d'approfondir les sujets à l'ordre du jour.

*« [En bureau] on sait qui est qui, on se connaît, et comme on est moins nombreux ça permet de passer quelques coups de fils, d'avoir des relations bilatérales qui permettent de mieux se connaître, de dépasser les postures [...]. À une dizaine, on peut travailler, pas à plus. Les choses sont décortiquées, plus approfondies en bureau. »*¹¹³

Ce format en assemblée restreinte est vu par l'ensemble des membres y participant comme l'organe de travail¹¹⁴ de la CSS.

La question des personnalités qualifiées

L'article R.125-8-2 du code de l'environnement ouvre la possibilité d'intégrer des personnalités qualifiées (PQ) dans la CSS avec la précaution introduite par la circulaire du 15 décembre 2012 ayant pour objet la création des CSS, « de ne pas créer artificiellement une sur-représentation des personnalités qualifiées ou de l'administration pour éviter le danger de voir le débat tourner à des échanges entre experts »¹¹⁵.

Les personnalités qualifiées

L'article 2-6 de l'arrêté préfectoral N°ENV/2016/38 portant création de la commission de suivi de site du bassin de Lacq désigne comme personnalités qualifiées (ou leur représentant) :

- le **président du Groupement d'Intérêt Public CHEMPARC** : structure multipartenariale (industriels, syndicats de salariés, l'université de Pau et des Pays de l'Adour, PME-PMI de Lacq Plus, collectivités territoriales, Chambres de Commerce et d'Industrie et services de l'État) chargée de la revitalisation et du développement économique du bassin¹¹⁶ ;
- le **directeur de l'association AIRAQ** : devenue ATMO Nouvelle-Aquitaine en 2016, observatoire régional de la qualité de l'air agréé par le ministère en charge de l'écologie¹¹⁷ ;

¹¹³ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

¹¹⁴ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

¹¹⁵ Circulaire du 15 novembre 2012 relative à la mise en application du décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site, disponible à l'adresse : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/11/cir_36090.pdf.

¹¹⁶ Source CHEMPARC, disponible à l'adresse : <https://www.chemparc.fr/chemparc/>

¹¹⁷ Source ATMO Nouvelle-Aquitaine, disponible à l'adresse : <https://www.atmo-nouvelleaquitaine.org/article/atmo-nouvelle-aquitaine-le-nouvel-observatoire-regional-de-lair>

- le **président de l'association Lacq Plus** : association fédératrice des PME et industriels locaux avec pour missions la promotion du bassin, la formation et la recherche de compétences¹¹⁸ ;
- le **président de l'Union des Industries Chimiques d'Aquitaine** : désormais France Chimie Nouvelle-Aquitaine, syndicat professionnel chargé de défendre et de représenter ses adhérents par l'accompagnement, l'information, le conseil sur l'emploi, les questions sociales, la formation, l'innovation et la communication¹¹⁹ ;
- le **président de l'Association Pôle Environnement Sud Aquitaine (A.P.E.S.A.)** : centre de recherche technologique sur le développement durable, au service des entreprises et des territoires¹²⁰ ;
- le **président de la Chambre de Commerce et d'Industrie Pau Béarn** : établissement public géré par des chefs d'entreprise, chargé de développement économique¹²¹. A compter de 2019, un entrepreneur élu de la CCI siégera en CSS alors que la participation était précédemment assurée par un collaborateur salarié.
- le **président de l'Union Fédérale des Consommateurs Que Choisir** : association à but non lucratif adhérente à la fédération nationale UFC-Que Choisir, en charge de la défense des consommateurs et usagers¹²².

Ces personnalités qualifiées présentent donc pour la majorité d'entre eux (cinq sur les sept, hors ATMO et UFC-Que Choisir) un profil « industrialiste »¹²³ qui postule le primat des intérêts industriels (Lascoumes, 1999 ; Massardier *et al.*, 2012)¹²⁴. Cela complète ainsi le poids déjà important des industriels dans le dispositif plénier et tend à modifier l'équilibre affiché de la composition du bureau. Pour les représentants des autres collègues, cela laisse à voir que la vision économique va primer sur les débats au détriment d'autres enjeux.

*« Il y a le représentant de CHEMPARC au titre des personnalités qualifiées qui représente quelque part les industriels. »*¹²⁵

*« [A propos des personnalités qualifiées] plus dans le financier ou l'économique, à part l'UFC-Que Choisir et ATMO, ça reste de l'économique [...] plus une valence industrie, exploitants, je ne dis pas qu'il n'en faille pas mais ça montre bien que ça va être l'économie qui va piloter un peu plus que la santé ou la sécurité. »*¹²⁶

¹¹⁸ Source Lacq Plus, disponible à l'adresse : <http://www.lacqplus.asso.fr/presentation/>

¹¹⁹ Source France Chimie Nouvelle-Aquitaine, disponible à l'adresse : <https://www.linkedin.com/company/uic-nouvelle-aquitaine/about/>

¹²⁰ Source APESA, disponible à l'adresse : <https://www.apesa.fr/entreprise/>

¹²¹ Source CCI Pau Béarn, disponible à l'adresse : https://www.pau.cci.fr/cci/nous-connaître-41_fonctionnement-et-mission-94.html

¹²² Source UFC-Que Choisir de Pau, disponible à l'adresse : <https://pau.ufcquechoisir.fr/presentation/>

¹²³ Ferrieux Cécile, Le succès paradoxal d'un dispositif partenarial de concertation sur les risques et pollutions industriels, Sciences de la société, 100, 2017, pp.31-45.

¹²⁵ Entretien n°13 - Collège *Population*

¹²⁶ Entretien n°3 - Collège *Salariés*

L'association SEPANSO 64 met en tension ce point lors de l'élaboration du règlement intérieur de la CSS détaillant les modalités de constitution du bureau et de fonctionnement des instances, en indiquant son refus de voir participer des personnalités qualifiées au bureau considérant que leur présence conduit à une sur-représentation du secteur économique-industriel et à une rupture d'équilibre entre les collègues, en violation du principe d'égalité voulu par le législateur dans la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010. Cette demande ne sera pas acceptée.

Bien qu'il n'y ait pas de définition légale de ce qu'est une personnalité qualifiée, nous retiendrons de textes réglementaires ou pratiques institutionnelles, quelques caractéristiques les concernant. Ainsi, il apparaît qu'une personnalité est désignée *intuitu personæ*, en raison de ses compétences¹²⁷ ou de son expérience¹²⁸ sur un ou des domaines spécifiques utiles à la commission dans laquelle elle siège, elle ne peut être suppléée¹²⁹. En conséquence, une personnalité qualifiée est désignée nominativement et non par sa fonction, ce qui n'est pas le cas pour la CSS du bassin de Lacq, toutes les personnalités qualifiées étant des organismes ou des institutions représentés par leur président/directeur ou son représentant.

Par ailleurs, ATMO et UFC-Que Choisir se présentent respectivement plus comme porteur d'une expertise technique reconnue et comme chargé de la défense des consommateurs.

La présidence

Alors que le SPPPI était historiquement présidé par l'État en la personne du Préfet, la CSS a pour président, comme le CLIC en son temps, un représentant des collectivités territoriales (maire de Lagor et vice-président de la communauté de communes de Lacq-Orthez (CCLO)).

Ce mode de gouvernance de la CSS par un élu local résulte d'une stratégie pilotée par l'État en vue de favoriser la concertation, sans trop déséquilibrer les débats vers la sphère industrielle ou environnementale. Ce choix a par ailleurs permis une implication plus forte des acteurs sociopolitiques locaux dans la politique de gestion des risques.

¹²⁷ Décret n° 2008-279 du 21/03/08 pris pour l'application de l'article L. 531-5 du code de l'environnement, JORF n°71 du 23 mars 2008, disponible à l'adresse : https://aida.ineris.fr/consultation_document/2553.

¹²⁸ Source Conseil Economique, Social et Environnemental, disponible à l'adresse : <https://www.lecese.fr/groupe/personnalites-qualifiees>

¹²⁹ Article R.133-3 du Code des relations entre le public et l'administration, disponible à l'adresse : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?jsessionid=CFA2FD17997F2ECD34B2CA810713591A.tp1gfr30s_3?cidTexte=LEGITEXT000031366350&idArticle=LEGIARTI000031370111&dateTexte=20190806&categorieLien=id#LEGIARTI000031370111.

« Le Préfet ne voulait pas que ce soit l'Administration qui est juge et parti quand même, les industriels, si on met un industriel ça va faire désordre on va dire qu'on favorise trop l'industrie, les riverains ou les écolos, l'Administration n'en voulait pas les industriels non plus donc il reste le collège des élus. »¹³⁰

« C'est la stratégie de gouvernance de la CSS, il nous avait semblé très important que la CSS ne soit pas présidée par l'État, pour qu'on n'y voit pas dans la CSS aussi un sujet de régulation, de réglementation mais bien un sujet de concertation. »¹³¹

La question de la présidence assurée par un élu avec le soutien de l'État, est discutée selon deux stratégies par certains acteurs : tout d'abord, par la candidature d'un représentant des salariés lors de la désignation du président et, par ailleurs, par des demandes conjointes entre la SEPANSO 64 et un représentant du collège *salariés* au bureau de la CSS, de limiter certains pouvoirs initialement donnés de manière exclusive au président (invitation d'experts, diffusion au public des travaux, approbation des comptes-rendus de séance) au profit du bureau.

Ces parties prenantes affirment ainsi leur volonté de prendre une part active aux travaux et aux décisions de la CSS.

L'État a ainsi cherché à intégrer et à faire émerger de nouveaux acteurs dans la CSS - collectivités territoriales en tête mais aussi en faible proportion des représentants de riverains. Cependant, par leur composition, les dispositifs de concertation institués autour du bassin de Lacq rejoignent en partie le « modèle technocratique, néocorporatiste et industrialiste »¹³², selon lequel dominant l'État et les entreprises dans la mise en œuvre des politiques de gestion des risques industriels. Cette organisation bicéphale est soutenue et renforcée par les pouvoirs publics locaux, comme nous l'avons vu alliés de longue date des intérêts industriels.

Face à cet état de fait, comment réagissent les autres parties prenantes ? Admettent-elles ce déséquilibre de représentation ou mettent-elles en œuvre des stratégies pour en limiter l'influence ?

¹³⁰ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

¹³¹ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

¹³² Ferrieux Cécile, Entre procédures technocratiques, information et concertation : la gestion des risques industriels au niveau local, 7^e séance du séminaire d'études « Sciences, société et communication », 27 novembre 2017, Saint-Martin-d'Hères, France, disponible à l'adresse : <https://ssc.hypotheses.org/518>.

Sur le périmètre de la CSS

Comme nous l'avons détaillé en première partie, l'année 2015 a été la période d'émergence de la question des enjeux de santé publique autour du bassin de Lacq, portée par la mobilisation de quelques entrepreneurs de cause.

Aussi, dès les prémices de la création de la CSS début 2016, ces groupes mobilisés - notamment la SEPANSO 64 - saisissent l'instrument que constitue la CSS, originellement construit pour servir la prévention des risques industriels, pour appuyer et renforcer le combat engagé en faveur de la réalisation d'études sanitaires auprès de la population.

Dans ce but, l'association sollicite l'inclusion dans le périmètre de la CSS des communes prises en compte dans l'étude géographique exploratoire du risque sanitaire sur la période 1968-1998, menée par l'Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement de Bordeaux (ISPED) et achevée en 2002.

De la même façon, le collège *salariés* exprime la volonté d'inclure dans le périmètre d'activité de la CSS l'ensemble des salariés du complexe (salariés des entreprises donneurs d'ordres et sous-traitantes, intérimaires). Pour appuyer cette demande, les représentants des salariés reprennent une décision légitime (celle émise par la DGS de réaliser une étude épidémiologique) en argumentant que les travailleurs des plateformes sont les premiers acteurs à être exposés au risque sanitaire lié aux émissions industrielles sur le bassin de Lacq.

Sur le règlement intérieur

Plusieurs points du règlement intérieur de la CSS sont régulièrement interrogés par les collèges *population* et *salariés*.

Les débats portent tout d'abord sur le non-respect des **délais de convocation et de transmission des documents préalablement aux réunions**, prévus par le règlement intérieur (14 jours), mis en avant par la SEPANSO 64 à laquelle s'associe parfois les représentants salariés.

Ces retards de diffusion limitent selon eux l'appropriation des sujets et l'examen attentif des dossiers et constituent un obstacle à une participation active et pertinente en séance et engendrent ainsi une asymétrie d'informations entre les acteurs membres de la CSS¹³³.

¹³³ Frère Séverine, Zwarterook Irénée. « La concertation dans l'élaboration des Plans de prévention des risques technologiques de Dunkerque : asymétries d'information et jeux d'acteurs », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 24, no. 2, 2016, pp. 109-122.

L'accès à l'information et la compréhension sont des enjeux forts pour les collègues « non-experts » qui veulent bénéficier d'une égale connaissance pour pouvoir prendre part aux décisions.

Cela constitue une revendication récurrente des associations vis-à-vis des dispositifs de concertation considérant que l'accès à l'information est une base essentielle à l'amélioration de la compréhension et de la gestion des risques industriels¹³⁴.

De plus, la **présence aux réunions** de bureau de la CSS de personnes ne figurant pas *sensus stricto* dans la composition fixée à l'annexe du règlement intérieur, est très régulièrement à l'origine de débats générateurs de tensions. En effet, plusieurs représentants de services de l'État ou de collectivités territoriales, présence du titulaire et du suppléant par exemple, sont parfois amenés à participer aux séances. Ce déséquilibre numérique apparent entre les collègues est régulièrement dénoncé par les représentants de la SEPANSO 64 jugeant que celui-ci est en sa défaveur alors même qu'il n'a aucune incidence sur les décisions, les règles de vote étant fixées indépendamment du nombre de personnes présentes. Ce point est d'autant plus une source de tensions que l'association estime ne pas bénéficier du même droit à solliciter l'intervention d'experts extérieurs que les autres collègues, devant formaliser des demandes alors que d'autres membres ne prennent pas la peine de prévenir l'ensemble du bureau.

*« On s'est quand même accroché sur le fait que celui qui fait l'ordre du jour ne prévient pas qu'il va y avoir des invités. C'est-à-dire que des membres, la DREAL, le président, peuvent inviter des personnes sans en informer les autres. Nous, on nous dit "si vous voulez inviter quelqu'un, vous devez en faire la demande". M. Pépin, qui est un expert qu'on fait venir, « mais c'est un expert, vous ne pouvez pas le faire venir comme vous voulez en tant qu'invité ». »*¹³⁵

Par ces contestations, l'association entend être placée à égalité de droit et parole¹³⁶ vis-à-vis des autres membres.

Par ailleurs, les **modalités de prise de décision** au sein du bureau font l'objet, depuis l'élaboration du règlement intérieur, de nombreuses discussions et négociations. En effet, la proposition initiale prévoit que les décisions soient prises à la majorité simple, avec une péréquation donnant le même poids à chaque collègue.

¹³⁴ France Nature Environnement, Évaluation du fonctionnement des comités locaux d'information et de concertation, 2009, p.20, disponible à l'adresse : https://fnepaca.fr/images/imagesFCK/file/actions/industrie/ressources_documentaires/rapport_final_clic_2009.pdf.

¹³⁵ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

¹³⁶ Entretien n°11 - Collège *Population*

Considérant la composition déséquilibrée en faveur de la sphère industrielle, la SEPANSO 64 souhaite que les personnalités qualifiées - dont la présence au bureau a été validée - ne disposent pas du droit de vote et que les décisions soient prises par une majorité plus large que la majorité simple de manière à pouvoir lutter face à une alliance entre industriels, État et élus. Considérant le refus du président de la CSS, du représentant de la Préfecture et de la DREAL-UD64 de prendre en compte ces observations, la SEPANSO 64 a requis l'intervention du Préfet.

L'association entend ainsi pouvoir peser dans les décisions et, pour ce faire, fait appel au plus haut représentant de l'État dans le département alors placé comme seule autorité légitime.

Il apparaît que la question du vote, bien que fondamentalement limitée puisque la réglementation n'impose un avis formel de la CSS que pour le champ très restreint des PPRT, revêt un caractère plus large en ce sens qu'elle embarque les déséquilibres et rapports de force existants et établit les jeux de pouvoirs entre les différents membres de la commission.

Ces jeux de pouvoirs s'exercent parfois de manière conflictuelle, comme à l'occasion d'une réunion de bureau en mars 2019 durant laquelle le collège *population* a demandé le report de la réunion de bureau du 7 mars 2019 arguant que les délais de convocation et de transmission documents n'avaient pas été respectés. En l'absence de consensus, la question a été mise au vote avec un résultat en faveur du report. Suite à la décision du président de séance de poursuivre la réunion, les représentants des collèges *population* et *salariés* ont marqué leur opposition à ce choix en ne prenant plus part aux discussions qui ont suivi.

Enfin, un quatrième point d'achoppement sur le formalisme de la CSS concerne les **comptes-rendus de réunions** rédigés par le secrétariat de séance - la DREAL-UD64 - et proposés à la validation de l'ensemble des membres. Ils font l'objet de remarques régulières de SEPANSO 64 estimant que la rédaction de ces comptes-rendus manque d'objectivité et demandant plus d'exhaustivité dans la restitution des débats notamment par l'ajout de prises de position ou de paroles de certains membres estimant que celles-ci éclairent l'état d'esprit des intervenants.

« Il y a effectivement des manques qui peuvent se concevoir, mais après, il y a des interprétations qui peuvent porter à confusion et parfois des oublis volontaires, c'est-à-dire des choses qui sont demandées à être inscrites au compte-rendu [...] des paroles d'industriels qui nous paraissent très révélatrices de certaines choses, qui n'apparaissent pas. »¹³⁷

¹³⁷ Entretien n°11 - Collège *Population*

Le non-respect des règles de fonctionnement établies est ressenti par certains membres du collège *population* comme du mépris à leur égard, avec une portée quasi symbolique en ce sens que cette instance est pour eux un outil de démocratie¹³⁸.

Face à la composition de la CSS laissant une large place aux industriels, à l'État et aux élus, les règles de fonctionnement de la CSS sont donc l'objet de discussions régulières, de négociations, de tensions, signes des rapports de force engagés par tout ou partie des membres des collèges *population* et *salariés*, les non-experts¹³⁹, exclus du modèle décrit par Cécile Ferrieux¹⁴⁰, face à la domination du modèle industrialiste. À ces rapports de force, s'ajoutent les référentiels de valeurs, de normes et de pratiques, différentes pour chacune des parties qui, lorsqu'elles se confrontent, peuvent conduire sinon à des ajustements voire à des conflits.

2.2. Participation, sujets d'actualité et débats : des déséquilibres et des tensions

Alors que la concertation semble orientée, par les choix de construction des dispositifs institutionnels, vers une prédominance des acteurs industriels et administratifs, il est nécessaire de s'intéresser à la place réellement prise dans ces instances par les acteurs minoritaires dans cette structuration. Les riverains, les associations et les salariés sont-ils absents, simples spectateurs de cette discussion publique ou prennent-ils part activement aux débats, contestant ainsi le découpage initial ?

Des collèges aux participations variables

Au-delà des compositions théoriques fixées dans les actes réglementaires de constitution de ces instances, les comptes-rendus et feuilles de présence permettent de rendre compte des participations effectives des membres aux réunions de SPPPI, CLIC ou CSS organisées.

¹³⁸ Entretien n°12 - Collège *Population*

¹³⁹ Frère Séverine, Zwarterook Irénée. « La concertation dans l'élaboration des Plans de prévention des risques technologiques de Dunkerque : asymétries d'information et jeux d'acteurs », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 24, no. 2, 2016, pp. 109-122.

¹⁴⁰ Ferrieux Cécile, Le succès paradoxal d'un dispositif partenarial de concertation sur les risques et pollutions industriels, *Sciences de la société*, 100, 2017, pp.31-45.

La figure ci-dessous présente, pour chacun des instances existantes ou ayant existé autour du bassin de Lacq, le nombre de participants mini/moyen/maxi ainsi que les compositions, exprimées en pourcentage, mini/moyenne/maxi de chacun des collègues.

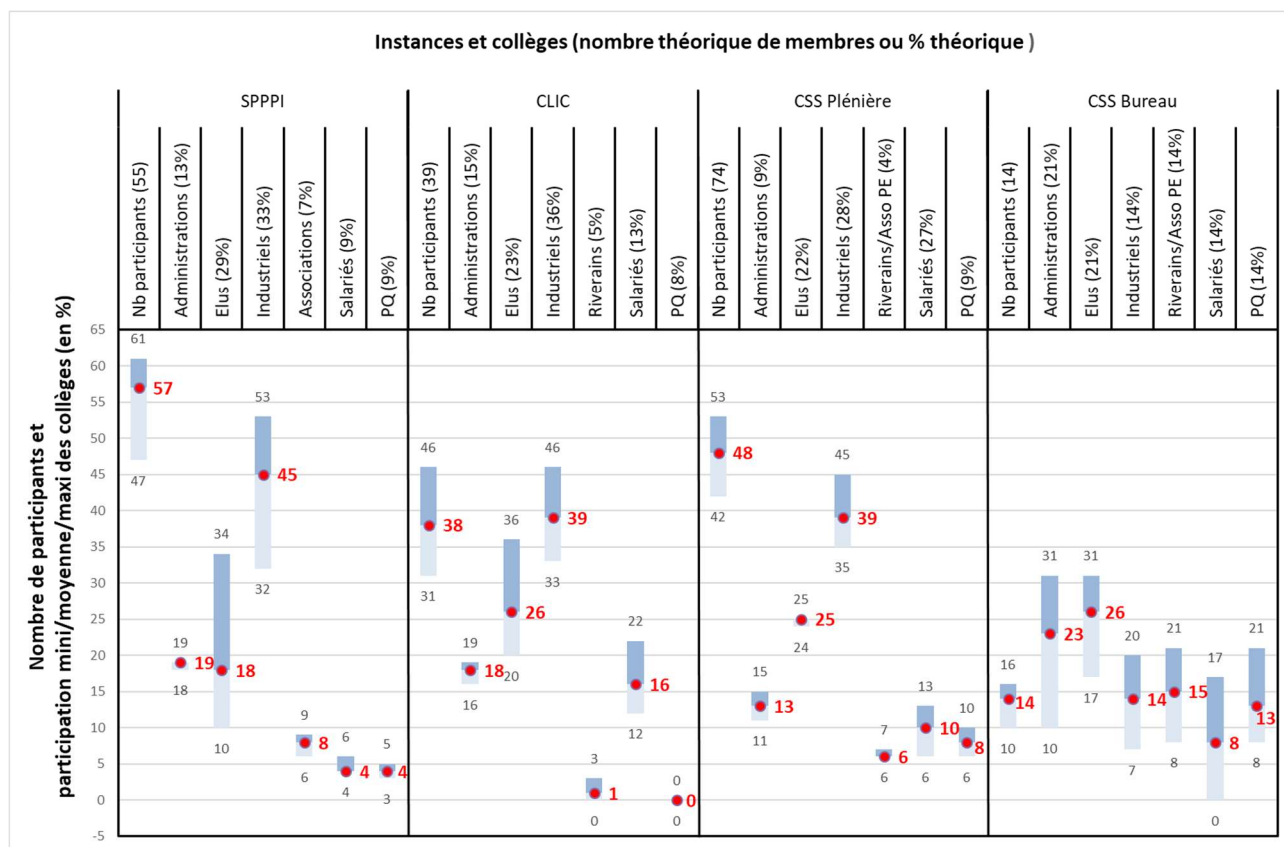


Figure 3 : Nombre de participants et participation mini/moyenne/maxi des collègues (en %) dans les instances SPPPI, CLIC et CSS

Il ressort que, aussi bien en SPPPI, qu'en CLIC et qu'en CSS plénière, les assemblées sont nombreuses (38 à 57 participants en moyenne) et il existe de grandes disparités de participation des différents collègues membres.

Ainsi, le **collège industriels** est, pour ces 3 dispositifs, toujours dominants en nombre de participants, parfois jusqu'à plus de la moitié des sièges (53% en SPPPI), en moyenne entre 39 et 45 % ce qui est supérieur à leur part dans la composition théorique.

Cette sur-représentation industrielle peut s'expliquer de plusieurs manières.

Elle est tout d'abord liée au nombre important de sièges alloués à ce collègue (cf supra).

Par ailleurs, les exploitants sont régulièrement sollicités dans ces réunions pour assurer des présentations ce qui conditionne leur présence.

Enfin, le représentant de l'entreprise, souvent le directeur, peut être amené à venir accompagné de collaborateurs techniques (par exemple, responsable Hygiène Sécurité Environnement (HSE)) ou de prestataires tels que des bureaux d'études ou des prestataires chargés de prélèvements, de manière à

disposer des compétences nécessaires pour répondre aux questions posées en séance. De manière ponctuelle, quand la situation l'exige comme cela a pu être le cas pour l'épisode SANOFI, des salariés au niveau du groupe (direction générale, responsable HSE de la branche chimie des entreprises) peuvent venir assister les représentants locaux des sites.

Les **collèges *collectivités territoriales et administrations***, respectivement deuxième et troisième collège les plus représentés en CSS, respectent globalement les participations prévues dans les arrêtés de constitution des instances.

Comme les industriels, les membres de ces deux collèges ne rencontrent pas de contraintes particulières pouvant limiter leur participation, celle-ci étant incluse dans leur exercice professionnel ou dans leur mandat électif.

Au besoin, les organisations en place (services de l'État ou conseil municipal) permettent une suppléance pour ne pas laisser la place vacante.

Le **collège *salariés*** a vu sa participation fortement évoluer au fil des instances. Ainsi, si en SPPPI et en CLIC, ses membres étaient régulièrement présents, leur participation en CSS est bien moindre, en moyenne seul un tiers des sièges de ce collège sont pourvus.

Les explications à cette désaffection de la CSS plénière sont multiples.

Tout d'abord, la représentation a été modifiée en ce sens que siégeaient en SPPPI et en CLIC les organisations syndicales en parité (nomination d'un représentant de chacun des cinq syndicats représentatifs dans les entreprises de la plateforme) ; en CSS, ce sont les représentants désignés par les CHSCT (Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail) des différentes entreprises couvertes par cette instance, qui siègent. La participation des salariés à la CSS s'est donc vue liée à la délégation du CHSCT mais sans moyens supplémentaires, notamment de temps alloué, pour préparer les réunions et assister aux séances.

« Si je prends le collège des représentants salariés, je n'ai pas de moyen pour travailler à la CSS, pas de jours dévoués, pas d'heures de délégation, pas de moyens financiers, je n'ai rien pour travailler là-dessus. »¹⁴¹

Certains représentants salariés bénéficient, du fait du cumul de mandats syndicaux, de délégations horaires importantes et peuvent ainsi se libérer pour participer à la CSS. Pour d'autres uniquement membres du CHSCT, le manque de moyens constitue un frein important.

¹⁴¹ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

« Certains sont justes membres du CHSCT, ils n'ont pas le temps d'assister, de travailler sur la CSS. Ils sont postés, la réunion c'est l'après-midi, ils ne peuvent pas venir. »¹⁴²

La demande de moyens spécifiques pour la CSS a été exprimée à la création de l'instance mais s'est vu opposé un refus par les employeurs et l'ensemble des membres.

« C'est ce qu'on a dénoncé au départ [...] on a demandé des moyens à la première réunion, il y a eu un tollé du collège patronal, c'est une délégation de votre CHSCT, vous avez des moyens CHSCT, vous les prenez avec ça. »¹⁴³

« On a demandé, ça a été non par l'employeur, les pouvoirs publics et l'ensemble des autres collèges. »¹⁴⁴

Cette problématique liée au manque de moyens pour les représentants salariés risque d'être accentuée par la réforme du dialogue social en entreprise¹⁴⁵, en cours de mise en œuvre. Selon l'effectif de l'entreprise, les heures de délégation et le nombre de titulaires pourraient être réduits ce qui pourrait renforcer la difficulté pour les représentants des salariés de participer à la CSS.

Outre la question des moyens, le mode de nomination actuellement utilisé pour le collège *salariés* (représentant du CHSCT, à défaut salarié protégé) ne permet pas une représentation de toutes les entreprises du bassin car certaines ne disposent pas, du fait de leur effectif salarié, d'instance du personnel. En conséquence, pour au moins quatre entreprises, aucun représentant n'a été nommé. Enfin, un autre type de difficulté réside dans le fait que la Santé et Sécurité au Travail (SST), cheval de bataille des représentants des CHSCT, n'est pas une prérogative de la CSS.

En dernier lieu, le **collège populations** est très minoritaire en termes de participation aux instances plénières. Comme cela a été détaillé, il dispose de peu de sièges du fait notamment d'un faible nombre de riverains susceptibles de participer, couplé à une exigence des services de l'État de recruter dans le milieu associatif. Par ailleurs, les arrêtés de constitution des instances ne prévoient la présence, pour chaque association de ce collège, que d'un membre ne pouvant se faire accompagner. En

¹⁴² Entretien n°8 - Collège *Salariés*

¹⁴³ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

¹⁴⁴ Entretien n°3 - Collège *Salariés*

¹⁴⁵ L'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales (disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035607348&categorieLien=id>) prévoit la création d'une nouvelle entité de représentation du personnel au sein des entreprises, le Comité Social et Économique (CSE) qui va, au plus tard le 31/12/2019, remplacer les anciennes instances historiques : comités d'entreprise (CE), délégués du personnel (DP), et CHSCT.

conséquence, le collège *population* compte au mieux 3 membres en réunion plénière face à la vingtaine de représentants industriels.

Les instances plénières sont donc non seulement boudées par une partie de ses membres, absents des réunions, mais également dominées numériquement par les industriels, les élus et, dans une moindre mesure, les services de l'État.

Certains considèrent la plénière comme nécessaire pour que les informations passent auprès d'un large public¹⁴⁶, une instance de rapportage des travaux effectués en bureau¹⁴⁷ mais où les débats sont difficiles compte-tenu du format¹⁴⁸.

D'autres, en revanche, estiment que la formation plénière de CSS n'est pas utile, les membres n'étant pas intéressés par les informations transmises jugées sans valeur ajoutée.

*« Pour moi, les séances plénières, ça ne sert strictement à rien, c'est une grande messe où 90 % des gens qui sont là n'en ont rien à faire [...] ils sont là pour des questions statutaires [...] pour beaucoup ça ne les intéresse pas, ils sont sur leur téléphone et n'écoutent pas et parce qu'on y apporte des informations souvent très génériques et sans valeur ajoutée comme quand on explique un procédé. »*¹⁴⁹

Le bureau de la CSS quant à lui compte en moyenne un effectif de 14 participants soit celui fixé dans l'arrêté de constitution, signe de l'intérêt porté par ses membres à cette instance même si un examen plus précis révèle quelques disparités. En effet, le collège *salariés* est régulièrement sous-représenté dans cette formation. Les raisons détaillées précédemment (baisse des moyens alloués et pas de prérogative de la CSS en matière de SST) participent de cette situation. Il peut également être évoqué la désignation au bureau de la CSS d'un salarié, représentant le CHSCT d'une entreprise fermée depuis fin 2018. Le collège *salariés* rencontre des difficultés pour recruter un nouveau représentant en bureau pour les mêmes motifs.

*« On ne trouve pas de relève au niveau [...] des représentants des salariés. »*¹⁵⁰

Avec sa composition restreinte et un nombre de membres par collège identique quel que soit le nombre de représentants en plénière, le fonctionnement de la CSS en bureau permet de rétablir un certain équilibre quantitatif entre les collèges. La balance penche cependant légèrement en faveur des

¹⁴⁶ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

¹⁴⁷ Entretien n°16 - Invité

¹⁴⁸ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

¹⁴⁹ Entretien n°13 - Collège *Population*

¹⁵⁰ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

collèges *administrations* et *collectivités territoriales* du fait du choix de nommer le président et le secrétariat en dehors des collèges, couplée à la présence très fréquente d'une voire deux personnes supplémentaires pour chacun de ces deux collèges, situation régulièrement dénoncée par certains membres du collège *population*.

Sur ce point, on peut d'ailleurs s'étonner que la DREAL n'est présente au bureau que pour assurer la fonction de secrétariat alors même qu'elle est chargée de l'inspection des installations classées objets de la CSS et par là même détentrice d'informations, d'une expertise et de prérogatives réglementaires et de contrôle vis-à-vis de ces entreprises.

CLIC : objectif PPRT

Créés pour donner suite à la catastrophe d'AZF de 2001, les CLIC prônant le rôle essentiel de la concertation et de l'information dans la prévention des risques technologiques. Ils constituent, selon leur objectif fixé dans la loi, « un cadre d'échanges et d'information sur les actions menées par les exploitants des installations classées, sous le contrôle des pouvoirs publics, en vue de prévenir les risques d'accidents majeurs que peuvent présenter les installations »¹⁵¹.

Le CLIC du bassin de Lacq s'est donc exclusivement intéressé au risque accidentel, envisagé sous le prisme de la maîtrise des risques industriels et de l'urbanisation, imposée par la démarche d'élaboration des PPRT¹⁵².

Dans cette instance, les discussions se sont nouées entre les élus, inquiets des contraintes d'aménagement qui pourraient peser sur la population et les industries du bassin, et l'État chargé de la mise en place de cette réglementation.

La défiance des pouvoirs publics locaux vis-à-vis de la procédure domine au départ les débats, teintée d'opposition entre les acteurs locaux et le pouvoir central. Certains élus établissent ainsi, à grand renfort de déclarations politiques, un rapport de force en targuant l'État - en particulier la DRIRE - d'adopter une démarche non concertée, technocratique voire dogmatique dans une logique d'excès de précaution, ne tenant pas compte des spécificités du territoire et de ses acteurs¹⁵³.

Bien que conscients des enjeux de sécurité pour les riverains et les salariés, ils craignent une « euthanasie territoriale »¹⁵⁴ qui gèlerait toutes possibilités de développement économique.

¹⁵¹ Décret n° 2008-279 du 21/03/08 pris pour l'application de l'article L. 531-5 du code de l'environnement, JORF n°71 du 23 mars 2008, disponible à l'adresse : https://aida.ineris.fr/consultation_document/2553.

¹⁵² Le bassin de Lacq compte 3 PPRT pour les 3 principales plateformes industrielles : LE PPRT de Mourenx approuvé en juin 2012, le PPRT Lacq-Mont approuvé en mai 2014 et le PPRT de Pardies approuvé en avril 2015.

¹⁵³ Compte-rendu de la réunion d'installation du CLIC du 26/02/2007

¹⁵⁴ Déclaration du député maire de Mourenx, Compte-rendu de la réunion d'installation du CLIC du 26/02/2007

« Ça a été une négociation [avec élus] plutôt pavée d'épines, la négociation a été très compliquée [...] les élus avaient cette vision angoissée que les PPRT allaient conduire à geler, à sanctuariser une part importante de leur territoire. »¹⁵⁵

Avec les premières phases de l'élaboration des PPRT, la négociation initialement tendue entre l'État et les élus locaux, s'est progressivement apaisée à mesure que les contraintes pesant sur les habitations et surtout sur les perspectives de développement industriel, se sont levées.

« Ils ont vu que, finalement, on n'avait pas de mesures très coercitives vis-à-vis de la population [...] et d'un autre côté on permettait par ce moyen-là de garantir un glacis autour des sites qui allait pouvoir être utilisé au profit des activités industrielles pour qu'elle se développe. »¹⁵⁶

Le collège *population*, bien que concerné au premier chef par les mesures urbanistiques pouvant découler de la démarche, est absente des débats, participant peu voire pas aux réunions, notamment du fait de l'absence d'habitants du territoire dans cette instance.

En revanche, au-delà des tensions originelles entre services administratifs et pouvoirs publics locaux, un autre acteur, le collège *salariés*, se révèle particulièrement actif dans les réunions du CLIC en réalisant la grande majorité des interventions orales, hors présentations, en séance.

Celles-ci portent, d'une part, sur le non-respect de certaines obligations réglementaires liées au formalisme du CLIC tels que la composition jugée illégale ou le non-renouvellement des membres. Sous couvert de conformité réglementaire, ces revendications permettent d'une part de porter un combat syndical - la révision de la composition passant d'une parité syndicale à une représentation des CHSCT plus en faveur du syndicat majoritaire - et d'autre part, de dénoncer des insuffisances en matière de droits des salariés notamment la déficience des CISST autour du bassin de Lacq.

D'autre part, le collège *salariés* intervient durant les réunions sur les risques liés aux activités industrielles. Grâce à leurs bonnes connaissances des entreprises et leurs compétences techniques acquises dans le cadre de leur activité professionnelle, les salariés interrogent ainsi, à travers des questions précises, les mesures de maîtrise des risques mises en place qu'ils jugent insuffisantes.

¹⁵⁵ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

¹⁵⁶ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

Le CLIC devient ainsi le lieu de discussions des enjeux de risque accidentel en entreprise entre les représentants du personnel et leur employeur sur la gestion des accidents industriels en entreprise, déplaçant ces débats des CHSCT vers une arène publique plus ouverte.

En ce sens, l'instrument que constitue le CLIC est, pour partie, détourné de son usage par certains acteurs pour servir des intérêts catégoriels.

SPPPI et CSS : quand l'actualité prend le pas

Les CSS, comme les SPPPI précédemment, ont des prérogatives plus larges que les CLIC. En effet, le décret n°2012-189¹⁵⁷ leur confère un rôle d'information, de concertation, de suivi des installations classées et de promotion de l'information du public, en matière de prévention des risques d'atteinte des intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement¹⁵⁸. Elles s'intéressent donc tant aux risques accidentels que chroniques, tant aux enjeux environnementaux que sanitaires.

Ainsi, depuis 2006, le SPPPI et en continuité la CSS, évoquent cinq thèmes récurrents à travers les présentations faites majoritairement par les services de l'État, les industriels, des organismes invités tels que Santé Publique France, très ponctuellement par le collège *population* (évaluation du risque sanitaire lié au bromopropane présenté par un expert sollicité par la SEPANSO 64, point de situation des nuisances olfactives par l'ARSIL).

Le sujet le plus fréquemment évoqué concerne les **risques chroniques** (31 % des présentations faites) : mesures de maîtrise des rejets mises en place par les industries, traitements des sites et sols pollués les premières années puis plus récemment l'épisode SANOFI qui a largement occupé les bureaux de la CSS (39 % des sujets risques chroniques), certains lui étant totalement dédiés.

Le deuxième thème le plus abordé, régulièrement depuis 2006, concerne les **enjeux sanitaires** pour la population (21 % des sujets présentés) notamment la construction, la mise en œuvre et les résultats

¹⁵⁷ Décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site, JORF n°0034 du 9 février 2012 page 2302 texte n° 12, disponible à l'adresse :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025344282&categorieLien=id>.

¹⁵⁸ L.511-1 du code de l'environnement (disponible à l'adresse :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006834227&dateTexte=&categorieLien=cid> :

« Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients **soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.** Les dispositions du présent titre sont également applicables aux exploitations de carrières au sens des articles L. 100-2 et L. 311-1 du code minier. »

des différentes études menées : Études des Risques Sanitaires de Zone (ERS-Z) entre 2006 et 2013 puis études épidémiologiques menées par Santé Publique France depuis 2016.

À égalité sur la deuxième marche, figure le sujet des **nuisances olfactives** ressenties autour du bassin accompagnées de gênes physiologiques (21 % des sujets présentés). Ce thème, apparu en instance en 2014, est depuis abordé quasiment à chaque réunion.

Le **risque accidentel** est quant à lui moins présent (17 % des sujets présentés). Il est ponctuellement abordé sous l'angle des PPRT (essentiellement pour la période 2013-2014), des mesures de maîtrise des risques (uniquement en instance plénière) voire des incidents/accidents qui surviennent dans les unités industrielles. Ce thème n'est donc pas un sujet de travail du bureau de la CSS alors même que cette instance concerne 14 sites Seveso seuil haut.

« On ne parle pas de risques accidentels [...] on n'explique pas comment on gère ces risques-là, comment on les appréhende, on n'a pas de débats de fond là-dessus. C'est quand même dommage sur un bassin qui s'est bâti autour aussi de problématiques de risques accidentels. »¹⁵⁹

Le thème le moins évoqué (10 % des sujets présentés) concerne le **suivi de la vie et du fonctionnement des usines** notamment en matière de modifications et de projets industriels.

La CSS traite donc majoritairement de sujets d'actualité, il est vrai foisonnante depuis la création de l'instance en 2016 - nuisances olfactives avec impact physiologique, études sanitaires, épisode de rejets chez SANOFI - au détriment de la prévention des risques accidentels et du suivi des sites industriels, objectif originel voulu par le législateur.

Pour certains membres^{160 161}, cela induit un fonctionnement biaisé, en mode dégradé de la CSS, ces sujets d'actualité perturbant la sérénité de sa mise en place de l'instance et polluant les débats, au détriment d'un fonctionnement plus normé en termes de présentations (risques industriels, accidentels, investissements des entreprises...).

De l'avis d'une majorité des personnes interrogées, la technicité des présentations ne représente pas une difficulté en termes de compréhension y compris pour les membres du collège *population*. En effet, beaucoup de membres, notamment du bureau, travaillent ou ont travaillé par le passé sur les

¹⁵⁹ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

¹⁶⁰ Entretien n°6 - Personnalité qualifiée

¹⁶¹ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

plateformes. De plus, ces derniers n'hésitent pas à s'entourer, au besoin, d'experts issus de leurs réseaux pour appréhender les sujets ou à interroger les industriels en séance en cas de lacunes, ces derniers faisant alors preuve de pédagogie.

Cependant, pour certains peut-être plus attachés à la logique de protection des intérêts industriels à travers la maîtrise technique et la connaissance scientifique seulement détenues par des spécialistes, les questions posées sont révélatrices d'un niveau de connaissances et de compréhension en décalage par rapport aux problématiques et aux enjeux de sujets éminemment complexes¹⁶².

« Des fois, il y a des questions, on se demande d'où elles viennent, elles témoignent d'une incompréhension du sujet du fait que c'est complexe. »¹⁶³

Les discussions monopolisées par quelques acteurs

De l'avis de toutes les personnes interrogées, la CSS, en particulier le bureau, est un lieu de débats, de discussions où la parole est libre, chaque membre pouvant prendre aux échanges sans frein ni restriction.

Pour autant, la répartition des interventions dans les périodes de discussions faisant suite aux présentations inscrites à l'ordre du jour, n'est pas homogène entre les différents collègues.

Sur ce terrain, le collègue *population* est particulièrement actif. En effet, tant en instances plénières qu'en formation bureau, les associations de riverains (ARSIL) et de protection de l'environnement (SEPANSO 64) dominent voire monopolisent les débats par leurs questionnements et remarques (environ 75 % des échanges repris dans les comptes-rendus de séance).

Cela s'explique d'une part par le fait que cette instance a vocation à les informer, ils utilisent donc pleinement la possibilité offerte de questionner industriels et services de l'État.

D'autre part, les nombreuses interventions des membres associatifs permettent d'équilibrer les temps de parole liés aux présentations inscrites à l'ordre du jour faites majoritairement par les industriels et l'État. Cela permet au collègue *population* d'avoir voix au chapitre, au même titre que les groupes jugés dominants.

Enfin, les sujets d'actualité présentés concernent au premier chef les acteurs riverains et écologistes, en ce sens qu'ils correspondent, comme nous l'avons vu en première partie, aux enjeux - traitement de la problématique des nuisances olfactives élargie aux questions de santé publique - pour lesquels

¹⁶² Entretien n°14 - Collège *Industriels*

¹⁶³ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

ils se sont mobilisés en vue de les inscrire à l’agenda institutionnel. Ces interventions répétées participent à garder l’attention sur ces sujets.

Un second collègue, celui des *salariés*, intervient ponctuellement en instance principalement en requérant la prise en compte de la situation des salariés dans face aux risques encourus et dans les études sanitaires menées.

Sauf en réponse aux interrogations ou remarques des représentants associatifs et salariés, les autres parties prenantes de la CSS restent plutôt passives.

*« La plupart du temps, notamment en plénière, les échanges sont tellement monopolisés par certains que les autres se transforment plutôt en assemblée passive, ils écoutent et ils n’interviennent pas parce que les interventions sont monopolisées et ça prend trop de temps [...] je suis persuadé que certains voudraient mais n’interviennent pas car on repartirait dans des échanges à n’en plus finir »*¹⁶⁴

*« Sauf ceux qui ont le ministère de la parole, les autres se taisent »*¹⁶⁵

Si les réunions de CSS sont bien un lieu d’échanges, ceux-ci ne sont pas toujours jugés sereins, satisfaisants du fait d’incompréhensions¹⁶⁶, d’attitudes jugées provocantes voire de propos polémiques attribués tant à des représentants industriels qu’associatifs¹⁶⁷. Ils peuvent même conduire à des tensions dans les discussions voire des invectives comme nous allons le voir dans la partie suivante.

Pour conclure cette deuxième partie, la CSS répond donc bien à son objectif initial de constituer un lieu d’échanges entre les parties prenantes. Elle souffre cependant d’une participation déséquilibrée, de sujets souvent mobilisés par l’actualité, d’une domination des débats autour d’un nombre limité de parties prenantes et de tensions dans les discussions et les relations établies entre ses membres. Le fonctionnement même de la CSS et son formalisme font également l’objet de longues et difficiles négociations peu constructives, elles-mêmes sources de dissensions voire de défiance.

La troisième partie va s’intéresser aux représentations, postures et stratégies des membres de la CSS et leurs évolutions au fil du temps.

¹⁶⁴ Entretien n°6 - Personnalité qualifiée

¹⁶⁵ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

¹⁶⁶ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

¹⁶⁷ Entretien n°13 - Collège *Population*

PARTIE 3 - La commission de suivi de sites comme espace social : attentes et stratégies d'acteurs

Selon les théories du néo-institutionnalisme sociologique, les institutions - vues comme facteurs d'ordre - fixent des schémas, des cadres de valeurs dans lesquels s'inscrivent les acteurs qui agissent selon une culture et des conventions¹⁶⁸.

Mais, au-delà d'un dispositif institutionnel, officiel, cadré par les textes réglementaires, la CSS est aussi - et même surtout - un système social en tant qu'elle regroupe des individus aux parcours, aux valeurs, aux principes et aux représentations variés. Selon les attentes qu'ils forgent et les intérêts qu'ils défendent, les acteurs sociaux impliqués dans cette arène publique adoptent des postures, des positionnements, développent des stratégies, perpétuellement modelés par la dynamique des échanges et des interactions établies avec les autres parties prenantes.

Comme nous l'avons vu en première et deuxième partie, dès la création de la CSS en 2016, se dessine la confrontation entre deux blocs d'acteurs.

D'un côté, se trouvent les collègues *population* et *salariés*, acteurs minoritaires porteurs de revendications, de contestations héritées des discussions établies en SPPPI et CLIC et fruit des problèmes nouveaux (crise odeurs), pour lesquels la CSS représente une opportunité d'émergence de leurs mobilisations.

Face à eux, les collègues *industriels*, *collectivités territoriales* et *administrations*, historiquement intégrés aux dispositifs d'information en position dominante par leurs connaissances et leur expertise et détenteurs des informations à diffuser, se positionnent plus en réponse et défensivement vis-à-vis de ces revendications.

Cette partie se propose d'analyser, du point de vue des différents acteurs, les attentes des acteurs concernant la CSS et quels rôles ils attribuent à cette instance. Puis, nous verrons quels positionnements et modes d'action adoptent les acteurs minoritaires, quelles réponses ils reçoivent de la part des autres parties prenantes et en quoi la dynamique de ces échanges conduit aux relations actuelles, empreintes de tensions.

¹⁶⁸ Gardon Sébastien, Le Naour Gwenola. Introduction à l'analyse des politiques publiques. Polycopié du cours, ENSV VetAgro Sup, Science Po Lyon, Décembre 2018.

3.1. Rôles de la CSS : des attentes divergentes

Les missions de la CSS fixées par arrêté préfectoral et par le règlement intérieur sont de plusieurs ordres : créer entre les différents collèges qui la composent un cadre d'échanges et d'informations sur les actions menées par les industriels sous le contrôle des pouvoirs publics, en vue de prévenir les risques d'atteinte aux intérêts visés à l'article L.511-1 du code de l'environnement (CE) ; suivre l'activité des installations classées tout au long de leur existence (création, exploitation, cessation) ; promouvoir l'information du public sur la protection des intérêts visés à l'article L.511-1 du CE¹⁶⁹. Au-delà de ce cadre réglementaire, les acteurs expriment, de manière partagée ou non, des attentes, et ils attribuent des rôles à cette instance.

3.1.1. La CSS comme instance d'informations et de dialogue

Tout d'abord, l'ensemble des parties prenantes interrogées s'accorde à considérer que la CSS doit être le lieu où sont partagées les informations relatives à l'activité industrielle, à la sécurité des installations, à la maîtrise des risques, aux modifications des unités voire à l'implantation ou la cessation d'une entreprise.

L'information provient principalement des industriels et de l'État à destination des autres parties prenantes notamment les associations, qui n'y ont pas accès par ailleurs. Plus que de l'information brute, pour beaucoup, l'intérêt de la CSS est de pouvoir l'explicitier, d'ouvrir l'échange aux questions pour une bonne compréhension.

« On est là pour s'expliquer, pour essayer de comprendre [...] on peut poser toutes les questions. »¹⁷⁰

« La CSS doit être un lieu de compréhension, il faut qu'en CSS les gens arrivent en étant un minimum curieux, avec des questions précises sans limitation de domaine, qu'ils aient compris quelque chose, qu'ils aient l'impression d'en sortir plus intelligents. »¹⁷¹

Ainsi, les associations et dans une moindre mesure les salariés, acteurs intervenant majoritairement en séance dans les discussions suivant les présentations, sont interrogatifs, posent des questions

¹⁶⁹ Arrêté préfectoral n° ENV/2016/98 portant création de la Commission de Suivi de Site du bassin de Lacq et règlement intérieur de la CSS du bassin de Lacq en date du 5 juillet 2017, disponibles à l'adresse : http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/content/download/18544/122255/file/arrete_prefectoral_portant_cr%C3%A9ation_CSS.pdf.

¹⁷⁰ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

¹⁷¹ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

techniques ou organisationnels tant aux industriels - process mis en œuvre, modifications et dysfonctionnements intervenant dans les unités industrielles - qu'aux experts sur les protocoles des études sanitaires ou encore aux services de l'État sur les inspections réalisées et les suites données à ces contrôles^{172 173}.

Au-delà de l'activité des sites industriels, la CSS doit permettre d'évoquer les risques et impacts environnementaux, chroniques ou accidentels, potentiels ou avérés, pour que chacun ait le même niveau d'information¹⁷⁴.

« C'est l'information et les échanges sur les modifications qui interviennent dans les entreprises, les incidents avec impacts sur l'extérieur, qui débordent des sites, qui concernent l'environnement, les riverains. »¹⁷⁵

« Bien évidemment, la CSS est l'un des vecteurs d'informations en cas de crise. »¹⁷⁶

Par extension, la CSS est devenue le lieu où sont évoquées, parmi d'autres sujets, les questions relatives à la santé de la population.

« L'objectif premier est d'informer toutes les parties prenantes, beaucoup de choses peuvent être évoquées, les avancées des industriels sur leurs process, les études épidémiologiques, les points d'actualité. »¹⁷⁷

En revanche, la santé et sécurité au travail (SST) ne figure pas, par choix, dans les prérogatives de la CSS, ce qui limite les attentes des représentants de salariés vis-à-vis de cette instance. Pourtant, la non prise en compte de cette thématique n'est pas forcément claire pour l'ensemble des participants.

« C'est dommage que la CSS s'intéresse à ce qui se passe hors des limites des sites industriels mais pas aux salariés. [...] La CSS aurait pu mais n'a pas voulu entrer dans ce moule-là. »¹⁷⁸

« Le sujet Santé Sécurité au Travail est régulièrement mis sur la table par salariés mais c'est très différent des sujets CSS et il manque des parties prenantes (médecine du travail...), c'est

¹⁷² Observation n°1 - Réunion du bureau de la CSS du 19 juin 2019

¹⁷³ Observation n°2 - Conférence des maires de la Communauté de communes de Lacq-Orthez du 1^{er} juillet 2019 consacrée à la présentation des activités industrielles du bassin de Lacq

¹⁷⁴ Entretien n°17 - Collège *Industriels*

¹⁷⁵ Entretien n°11 - Collège *Population*

¹⁷⁶ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

¹⁷⁷ Entretien n°9 - Collège *Administrations*

¹⁷⁸ Entretien n°2 - Personnalité qualifiée

*une autre discussion. [...] Le sujet relève des CHSCT, ce n'est pas de la responsabilité de la CSS. »*¹⁷⁹

*« La DIRECCTE devrait être présente pour évoquer la SST car pourquoi 2 représentants de salariés s'il n'y a pas leur organisme de tutelle ? »*¹⁸⁰

Les représentants associatifs revendiquent de la transparence dans l'information délivrée.

*« On tient à ce que ce soit transparent, que les choses soient claires, qu'on sache ce qui se passe. »*¹⁸¹

D'autres considèrent que, dans ce cadre, l'information ne peut être absolue compte-tenu de l'importance et de la complexité des activités sur les plateformes.

*« Le dispositif de concertation, on ne peut pas en attendre monts et merveilles, on ne peut pas en attendre qu'il apporte une communication absolue, transparente, permanente sur tout ce qui se passe. [...] La CSS ne peut pas être un livre ouvert sur le bassin industriel, s'il n'y avait qu'un site industriel peut-être, mais il y a des limites, ce n'est pas possible. »*¹⁸²

*« Il se passe beaucoup de choses sur les plateformes. »*¹⁸³

La CSS doit aussi permettre d'établir un dialogue entre les parties prenantes notamment entre industriels et associations, que chacun comprenne les attentes et les contraintes des autres parties.

*« Qu'il y ait aussi un dialogue qui s'instaure entre industriels et associations. L'enjeu de tout ça c'est que chacun ait une position la plus éclairée possible, que les industriels comprennent bien ce que veulent les associations, que les associations comprennent du mieux possible ce que sont les activités industrielles et les difficultés, les problématiques mais aussi la dynamique dans laquelle les industriels sont engagés. »*¹⁸⁴

*« Je la vois comme une instance d'information et d'échanges de façon à ce que, lors de ces bureaux, on puisse partager nos contraintes mutuelles. »*¹⁸⁵

¹⁷⁹ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

¹⁸⁰ Entretien n°9 - Collège *Administrations*

¹⁸¹ Entretien n°11 - Collège *Population*

¹⁸² Entretien n°1 - Collège *Administrations*

¹⁸³ Entretien n°9 - Collège *Administrations*

¹⁸⁴ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

¹⁸⁵ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

« Que les gens d'un territoire se parlent, aient des relations de travail, pas de face à face, que les gens se connaissent, se comprennent même si pas d'accord. »¹⁸⁶

On retrouve ici l'idée, soutenue par les milieux industriels, que leur reconnaissance des enjeux environnementaux et des acteurs qui les portent doit passer en retour par une reconnaissance de leurs propres problématiques.¹⁸⁷

Les représentants d'associations et industriels se rejoignent d'ailleurs sur le fait que la CSS répond à certaines attentes actuelles de la société en termes d'information et d'action collective dans un intérêt commun.

« Aujourd'hui avec tout ce qu'on sait sur ce qui se passe partout et la prise de conscience de notre société, on doit pouvoir fonctionner et avancer ensemble pas toujours en bonne entente mais avec un intérêt commun, et en être conscient et quand des questions sont posées en CSS, ça fait partie du dialogue. »¹⁸⁸

« Le fondement de la CSS est totalement adapté à la demande sociétale d'être transparent, de dire tout le monde est un citoyen, ce qui se passe il n'y a pas de raison parce qu'il y a un mur d'enceinte que les gens ne le sachent pas, certains problèmes peuvent être résolus rapidement, d'autres ce sera plus long, il faut qu'on explique. »¹⁸⁹

3.1.2. La CSS comme tribune officielle

En tant qu'instance institutionnelle, la CSS a une valeur officielle.

« C'est la CSS qui fait foi, pour les associations et les riverains, l'information doit passer par là, c'est ce qu'ils apprécient. »¹⁹⁰

« Pour nous, c'est important, on a des gens à qui on peut demander ce qu'ils font, dire notre mécontentement, c'est quelque chose de sérieux, ce n'est pas un truc où on vient, on ne vient pas, il y a un suivi, c'est important car le compte-rendu est public. »¹⁹¹

¹⁸⁶ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

¹⁸⁷ Ferrieux Cécile, Le succès paradoxal d'un dispositif partenarial de concertation sur les risques et pollutions industriels, Sciences de la société, 100, 2017, pp.31-45.

¹⁸⁸ Entretien n°12 - Collège *Population*

¹⁸⁹ Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

¹⁹⁰ Entretien n°9 - Collège *Administrations*

¹⁹¹ Entretien n°11 - Collège *Population*

« Ça permet de faire une chambre d'enregistrement de ce que pensent les élus, les employés, les directions et les associations. »¹⁹²

Pour d'autres, ce caractère officiel, formel, limite la liberté de parole des intervenants.

« Le bureau devrait être le lieu où les gens se parlent librement [...], permettre aux gens, de se connaître, de discuter mais il faut accepter qu'il y ait moins de formalisme. »¹⁹³

De par cette portée officielle, la CSS constitue également une tribune, en particulier pour les acteurs minoritaires, pour faire passer des messages, exprimer des difficultés ou des doléances. La présence de l'autorité préfectorale renforce d'ailleurs le caractère officiel.

« On fait passer nos messages, nos soucis et nos exigences »¹⁹⁴

« On met aussi des sujets sur la table »¹⁹⁵

« C'est bien que le Préfet soit là, pour entendre nos messages »¹⁹⁶

Cependant, par son cadre d'intervention, ces messages ne trouvent pas toujours écho.

« Le sujet SST est mis sur la table mais il n'est pas forcément écouté »¹⁹⁷

3.1.3. La CSS comme lieu d'un travail collectif et décisionnel ?

Au-delà de l'information échangée à double sens (ente industriels/État et associations/salariés), la CSS a, pour beaucoup d'acteurs interrogés, vocation à partager des problématiques, à réfléchir collectivement à des actions, des mesures, des solutions, à donner des objectifs.

« Favoriser la concertation locale, mettre autour d'une table les partenaires [...] pour voir quels sont les problèmes, imaginer des solutions et mettre en place des plans d'actions. »¹⁹⁸

« Pour moi c'était le rôle de la CSS de présenter des problématiques et que la CSS donne des objectifs, la DREAL le fait déjà, et que tout le monde œuvre dans le même sens. »¹⁹⁹

¹⁹² Entretien n°3 - Collège *Salariés*

¹⁹³ Entretien n°3 - Collège *Salariés*

¹⁹⁴ Entretien n°13 - Collège *Population*

¹⁹⁵ Entretien n°11 - Collège *Population*

¹⁹⁶ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

¹⁹⁷ Entretien n°3 - Collège *Salariés*

¹⁹⁸ Entretien n°6 - Personnalité qualifiée

¹⁹⁹ Entretien n°3 - Collège *Salariés*

« C'est un espace d'information sur l'activité industrielle, sur les nuisances, de partage d'informations, de définition d'objectifs. »²⁰⁰

« La CSS a été présentée comme outil de travail qui devait permettre d'échanger, de faire de propositions. [...] Les sujets devraient donner lieu à débat et à action aussi. »²⁰¹

De plus, en réunissant tous les industriels, physiquement présents ou par l'intermédiaire de représentants, la CSS apparaît comme permettant de traiter les sujets collectifs, d'interactions, de cumuls des effets des différentes entités des plateformes.

« La CSS a un rôle particulier dans la mesure où tous les industriels sont autour de la table, c'est important pour gérer l'effet cocktail, le mélange de fumées... La CSS est le bon format avec des moyens mis en commun pour trouver des solutions. »²⁰²

Sur les missions de l'instance, le principal point d'achoppement entre les participants concerne le pouvoir de la CSS, son rôle décisionnel. En effet, les associations expriment le souhait que la CSS joue un rôle d'évaluation, de contrôle des industriels, en arguant que cela serait bénéfique pour l'image du bassin.

« La CSS, ça devrait être à la fois un gendarme et être capable de donner des bonnes ou mauvaises notes sur le comportement des entreprises vis-à-vis de certaines situations dans la résultante des actions. C'est ce qui donnera une bonne image de notre bassin, pour permettre de nouvelles installations. Si des entreprises affichent le fait que la santé des salariés et la situation sont une priorité, d'abord ça permettra de bonnes relations entre les riverains et site industriel et ensuite, ce sera une incitation à l'installation pour d'autres entreprises. »²⁰³

D'autres membres, élus et industriels notamment, estiment que la CSS ne doit être ni décisionnelle, ni un tribunal.

« Ce n'est pas un tribunal, elle n'a pas de pouvoir pour décider de fermer. »²⁰⁴

« Mais ce n'est pas à la CSS de définir quel plan produit pour un industriel, d'accord pour l'information sur le produit mais il ne doit pas y avoir de prise de position de la CSS. »²⁰⁵

²⁰⁰ Entretien n°4 - Collège *Collectivités territoriales*

²⁰¹ Entretien n°11 - Collège *Population*

²⁰² Entretien n°4 - Collège *Collectivités territoriales*

²⁰³ Entretien n°13 - Collège *Population*

²⁰⁴ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

²⁰⁵ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

L'information reçue en CSS est alors perçue par certains comme un préalable pour les représentants associatifs pour peser dans la discussion et la prise de décision.

« [Les associations] ne s'accommodent pas d'un rôle de spectateur, ils veulent être acteurs et pour être acteurs il faut comprendre ; pour comprendre il faut connaître. »²⁰⁶

En termes de gouvernance, les acteurs minoritaires expriment le souhait de construire un schéma de jeux de pouvoirs renouvelé par rapport à la prédominance des industriels, des administrations et des élus.

« L'idée c'était de sortir du schéma habituel qui était les élus, l'État, les industriels, main dans la main pour continuer le fonctionnement qu'il y avait jusque-là. Que les citoyens, les salariés, les associations puissent jouer un rôle en disant « on n'ira pas par-là, il faut progresser, trouver d'autres aménagements ». »²⁰⁷

« Ce serait bien qu'il y ait une meilleure coordination entre toutes les forces. »²⁰⁸

Enfin, seul un acteur interrogé, une personnalité qualifiée, a évoqué spontanément le rôle de communication externe de la CSS, pourtant l'une des missions attribuées dans la loi à cette instance (“promouvoir l'information du public sur la protection des intérêts visés à l'article L.511-1 du CE”).

« Éventuellement des actions de communication destinées à apaiser le sentiment de risque pour les populations dans l'environnement d'un site industriel majeur comme le bassin de Lacq. »²⁰⁹

Si l'information comme objectif premier de la CSS est admise par tous, les représentants des collèges *population* et *salariés* nourrissent également des attentes pour l'utiliser comme une tribune officielle ou lui donner un rôle décisionnel. Pour satisfaire leurs intérêts et leurs attentes, ces acteurs minoritaires adoptent en CSS différentes attitudes et stratégies, certaines partagées, d'autres propres à certains membres.

²⁰⁶ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

²⁰⁷ Entretien n°11 - Collège *Population*

²⁰⁸ Entretien n°3 - Collège *Salariés*

²⁰⁹ Entretien n°6 - Personnalité qualifiée

3.2. Collèges population et salariés : une coalition aux positionnements et aux intérêts parfois divergents

Forts de leur expérience ou inexpérience de la concertation, des historiques de relations établies avec les autres parties prenantes, des intérêts à défendre, les acteurs vont développer des modes d'action et des stratégies parfois partagées, parfois divergentes. Cette partie examine successivement les positions des différents collèges.

3.2.1. Les associations de protection de l'environnement : un acteur militant

Pour cette catégorie d'acteurs que forment les associations de protection de l'environnement, nous allons principalement nous intéresser à l'association SEPANSO 64 en tant que membre de la CSS et de son bureau, particulièrement actif par sa présence et ses interventions.

Portrait d'une association généraliste

La SEPANSO Pyrénées-Atlantiques (SEPANSO 64) est la section locale de la fédération régionale SEPANSO anciennement Aquitaine, désormais Nouvelle-Aquitaine, affiliée à FNE.

La fédération, créée en 1969, est reconnue d'utilité publique depuis 1982. Elle s'emploie à préserver les milieux et ressources naturelles, la biodiversité, l'eau, l'air et les sols...²¹⁰ et se considère comme un véritable système d'assistance environnementale²¹¹.

La SEPANSO 64, association environnementale généraliste sous statut loi 1901, née en 1971, a pour objet de sauvegarder dans le département des Pyrénées-Atlantiques un équilibre écologique du milieu naturel et humain, tel que l'homme puisse y conserver sa santé physique et mentale²¹². Ses statuts

²¹⁰ Plaquette SEPANSO disponible à l'adresse : http://www.sepanso.org/presentation/depliant_sepanso.pdf.

²¹¹ Compte-rendu de l'Assemblée Générale de la SEPANSO Aquitaine du 13/05/2017, disponible à l'adresse : www.sepanso.org/vie_associative/PVAG_2016_13-05-17.pdf.

²¹² Les statuts de l'association (disponibles à l'adresse : http://www.sepanso64.org/IMG/pdf/Statuts_SEPANSO_PA_2015.pdf) précisent que ses missions sont « notamment de :

- protéger, conserver et restaurer les espaces, ressources, milieux et habitats naturels, terrestres et aquatiques, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres fondamentaux écologiques, l'eau, l'air, les sols, les sites, les paysages et le cadre de vie,
- lutter contre les pollutions et nuisances,
- prévenir les dommages écologiques et les risques naturels, technologiques et sanitaires,
- agir en faveur d'un aménagement du territoire, d'un urbanisme et de mobilités économes, harmonieux et équilibrés,
- promouvoir les activités et les comportements (production, distribution, commercialisation, transports, loisirs notamment) supportables et souhaitables pour l'humain et l'environnement,

prévoient qu'elle assure, entre autres, un travail de veille et d'alerte concernant les risques et pollutions causées entre autres par les installations classées pour la protection de l'environnement²¹³.

Elle compte environ 130 adhérents et fédère depuis 2015 d'autres associations environnementales locales et/ou thématiques²¹⁴.

Agréée au titre de la protection de l'environnement dans le département des Pyrénées-Atlantiques depuis 1978, elle siège dans différentes instances institutionnelles départementales tels que le CoDERST ou la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS), « pour représenter la nature »²¹⁵.

Si son action s'est historiquement basée sur des actions de terrain (actions de mobilisations, de protection de sites pour le classement de ces sites, pour la création de réserves²¹⁶, manifestations²¹⁷, opérations de collecte de déchets recyclables, bouchage de poteaux téléphoniques creux dans lesquels mourraient les oiseaux²¹⁸), elle est désormais plus axée sur de l'information (stands²¹⁹, revue trimestrielle régional Sud-Ouest Nature, interventions dans les médias, conférences et débats publics²²⁰), sur le soutien à d'autres associations, sur la participation et la concertation dans le cadre de nombreuses commissions et sur un travail juridique²²¹.

« Une activité, ces dernières années, moins importante en termes d'actions sur le terrain mais davantage d'actions sur des dossiers, sur du juridique. »²²²

-
- lutter contre le changement climatique et ses conséquences néfastes,
 - promouvoir et veiller à la diffusion et au développement d'une information environnementale et sanitaire loyale et sincère,
 - promouvoir l'application et le respect du droit international, du droit communautaire, des lois, règlements et actes individuels de droit interne relatifs à la protection de la nature, de l'environnement, de la santé publique et des usagers-consommateurs, à la conservation des sites, des paysages et des monuments, et leur évolution,
 - défendre l'intérêt de ses membres dans le cadre de l'objet social de l'association.

²¹³ Source SEPANSO 64, disponible à l'adresse : http://www.sepanso64.org/IMG/pdf/Statuts_SEPANSO_PA_2015.pdf.

²¹⁴ Entretien n°11 - Collège *Population*

²¹⁵ Entretien n°12 - Collège *Population*

²¹⁶ Entretien n°11 - Collège *Population*

²¹⁷ Revue Sud-Ouest Nature n°161, hiver 2013 ? disponible à l'adresse : http://www.sepanso.org/so_nature/Pdf/son_161-complet.pdf.

²¹⁸ La République des Pyrénées. La Sepanso, 40 ans de combats pour l'environnement, 19/12/2011 disponible à l'adresse : <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjukILu1aDkAhUP3xoKHRkYAlAQFjAAegQIABAB&url=https%3A%2F%2Fwww.larepubliquedespyrenees.fr%2F2011%2F12%2F19%2F1a-sepanso-40-ans-de-combats-pour-l-environnement%2C221524.php&usg=AOvVaw1Sj1DBEBZBuo-Kva3LUxn>.

²¹⁹ Entretien n°11 - Collège *Population*

²²⁰ Plaquette SEPANSO, disponible à l'adresse : http://www.sepanso.org/presentation/depliant_sepanso.pdf.

²²¹ Entretien n°11 - Collège *Population*

²²² Entretien n°11 - Collège *Population*

En effet, elle se définit comme une association légaliste²²³, attachée en premier lieu au respect, par les industriels, de la réglementation qui s'impose à eux.

*« J'allais préciser que nous sommes une association, et on le revendique, « légaliste », c'est-à-dire ce qu'on demande d'abord, après si on peut faire évoluer les choses par le biais de certains députés ou autres tant mieux, d'abord appliquer la loi, appliquer les règlements, appliquer les arrêtés préfectoraux, déjà ça. »*²²⁴

Pour mener ses actions en faveur de l'environnement, la SEPANSO 64 utilise une batterie d'outils tels que des campagnes d'information, la presse et les médias, des pétitions, des réunions publiques²²⁵. Les actions judiciaires ne sont pas, pour l'association, une fin en soi et donnent d'ailleurs lieu à débats en son sein, car elles renvoient à l'extérieur une « image d'écologistes anti-tout » qui cherchent à faire feu de tout bois²²⁶. Cependant, ce mode d'action est utilisé selon une politique qu'elle s'est fixée : soit au couperet lorsque la gravité de la situation l'exige (par exemple, lorsqu'un espace classé est illégalement rasé), soit lorsque les autres outils n'ont pas donné les résultats escomptés.

*« Pour Lacq, je pense qu'on va aller vers davantage de plaintes. Là, ras-le-bol de voir les industriels ne pas appliquer la réglementation. Quand on dialogue pendant des mois, des années, qu'on s'use dans des réunions, que ce soit en CODERST, en CSS, en rencontres avec la DREAL... que c'est toujours pareil, à un moment il faut trancher mais ce n'est pas un plaisir. »*²²⁷

Un combat ancien contre « Los mots deu silenci »²²⁸

Dès les années 1970, la SEPANSO 64, récemment créée, pose le problème environnemental causé par l'exploitation du gisement gazier de Lacq. Associés à quelques représentants syndicaux, ces militants écologistes signalent les importants rejets de SO₂ mais se sentent plus méprisés qu'écoutés²²⁹.

²²³ Entretien n°12 - Collège *Population*

²²⁴ Entretien n°11 - Collège *Population*

²²⁵ Entretien n°12 - Collège *Population*

²²⁶ Entretien n°12 - Collège *Population*

²²⁷ Entretien n°12 - Collège *Population*

²²⁸ « Les mots du silence » en béarnais, Revue Sud-Ouest Nature n°161, hiver 2013 ? disponible à l'adresse : http://www.sepanso.org/so_nature/Pdf/son_161-complet.pdf.

²²⁹ Revue Sud-Ouest Nature n°161, hiver 2013 ? disponible à l'adresse : http://www.sepanso.org/so_nature/Pdf/son_161-complet.pdf.

« Les seuls à parler de problèmes depuis les années 1970, c'était la SEPANSO. On parlait déjà en 1974 des rejets des SO2 [...] mais on n'était pas entendu, c'étaient des marginaux, des activistes écolos, des précurseurs »²³⁰

Outre ces impacts environnementaux, ils dénoncent une opacité dans la gestion des risques qui règne autour des activités industrielles du bassin. Selon eux, s'est bâti de longue date un triumvirat : le principal industriel historique, Elf-Aquitaine, exerce ses activités sans prise en compte des enjeux environnementaux (tels que des rejets massifs ou l'absence de gestion des effluents industriels) et bénéficie d'une impunité grâce aux soutiens des élus locaux complices et des services de l'État, Préfet et service des Mines, inactifs²³¹.

S'installe alors, de leur point de vue, une omerta qui contribue à masquer aux yeux de la population les risques réellement induits par les activités industrielles, les pouvoirs publics et les entreprises masquant cette ignorance sous couvert de la culture du risque pour servir leurs intérêts de développement. En 2013, la SEPANSO 64 regrette que la diffusion des questions environnementales et sanitaires ne soit restreinte qu'à quelques instances (SPPPI, CoDERST, CLIC) où les riverains ne sont pas représentés²³², restant ainsi confinée dans des cercles d'experts, sous le sceau du secret.

« Avant, c'était une petite cuisine locale avec une omerta locale qu'on a toujours dénoncée. »²³³

« Le plus efficace, c'est l'ignorance des béarnais quant aux dangers de la pollution. Seule une douzaine d'experts sont au courant. Leurs rapports sont secrets. »²³⁴

Sur la base de situations de dysfonctionnements tel qu'un rejet non-conforme de tétrachlorure de carbone par ARKEMA site de Mont (voir encadré ci-dessous), la SEPANSO 64 justifie la méfiance qu'elle éprouve à l'égard de l'ensemble des sites industriels qu'elle considère tous dysfonctionner. Elle estime excessive la confiance dont fait preuve la DREAL-UD64 à l'égard des solutions techniques proposées par les industriels et questionne l'impartialité de ces services²³⁵.

²³⁰ Entretien n°11 - Collège *Population*

²³¹ Revue Sud-Ouest Nature n°161, hiver 2013 ? disponible à l'adresse : http://www.sepanso.org/so_nature/Pdf/son_161-complet.pdf.

²³² Revue Sud-Ouest Nature n°161, hiver 2013 ? disponible à l'adresse : http://www.sepanso.org/so_nature/Pdf/son_161-complet.pdf.

²³³ Entretien n°11 - Collège *Population*

²³⁴ Extrait d'un article de Michel RODES, membre de SEPANSO 64, paru dans le journal La Gueule Ouverte « Gaztronomie béarnaise. A Lacq le capitalisme tue ! », La Gueule Ouverte, n°12, octobre 1973, p.4 (source SEPANSO)

²³⁵ Revue Sud-Ouest Nature n°161, hiver 2013 ? disponible à l'adresse : http://www.sepanso.org/so_nature/Pdf/son_161-complet.pdf.

« [Sur un dossier relatif à ARKEMA Mourenx] quand on a un passif comme ARKEMA Mont, que la DREAL prenne une proposition de cet industriel comme référence pour faire un nouvel arrêté préfectoral, on se dit franchement soyons méfiants [...] Ils ont des émissions de CCl4 qui explosent à Mont et ils prennent de confiance la solution alternative d'ARKEMA Mourenx pour l'appliquer sur un arrêté préfectoral ! »²³⁶

La SEPANSO 64 juge que la DREAL-UD64 fait preuve avant 2015 de mansuétude et que son action manque de fermeté à l'encontre des industriels peu volontaires, faisant passer l'emploi et la simplification administrative devant les enjeux environnementaux²³⁷.

« On avait le sentiment [avant 2015] que la DREAL était très amène avec des dépassements et des non-respects d'arrêtés préfectoraux, industrie égal emploi, le lien était fait par la DREAL [...] la DREAL était là bon an mal an pour rappeler un peu à l'ordre, ça ça ne va pas, écart, prescription mais que ce n'était pas très ferme dans la mesure où on s'est aperçu qu'une mise en demeure avait été sans effet au bout d'un an et que la DREAL reprenait deux jours avant la fin de cette mise en demeure une nouvelle mise en demeure, ça nous a fait un peu monter dans les tours. [...] Cahin caha, on trouvait que la DREAL, notamment par ses nouvelles mises en demeure, a cautionné sur un certain nombre d'années des comportements d'entreprises qui auraient dû être pour nous plus rapidement sanctionnés, aurait dû dire « Chères entreprises, vous devez rentrer dans les clous et plus vite que ça ». Mais là c'était « Vous avez 1 an puis encore 1 an », ça nous a profondément choqué »²³⁸

« Le fait de reporter ces arrêtés, sans explication, « ce n'est pas fait », on comprend à demi-mot que l'industriel ne joue pas le jeu. »²³⁹

De la même façon, à travers certains dossiers qu'elle juge emblématiques tel celui relatif à l'injection d'effluents liquides dans les couches géologiques profondes du Crétacé 4000 (voir encadré), la SEPANSO 64 fonde la responsabilité qu'elle juge limitée et défaillante des industriels en matière environnementale ainsi que la complicité de certains élus²⁴⁰.

²³⁶ Extrait d'un article de Michel RODES, membre de SEPANSO 64, paru dans le journal La Gueule Ouverte « Gaztronomie béarnaise. A Lacq le capitalisme tue ! », La Gueule Ouverte, n°12, octobre 1973, p.4 (source SEPANSO)

²³⁷ La République des Pyrénées. Pollution de l'air : la Sepanso cible encore Lacq, 18 mars 2014, disponible à l'adresse : <https://www.larepubliquedespyrenees.fr/2014/03/18/air-la-sepanso-cible-encore-lacq,1185048.php>.

²³⁸ Entretien n°11 - Collège Population

²³⁹ Entretien n°12 - Collège Population

²⁴⁰ Revue Sud-Ouest Nature n°161, hiver 2013 ? disponible à l'adresse : http://www.sepanso.org/so_nature/Pdf/son_161-complet.pdf.

Le rejet de tétrachlorure de carbone (CCl4) par ARKEMA Mont

En 2012, ARKEMA Mont informe la DREAL d'un rejet atmosphérique, pour l'année 2011, de 118 tonnes de CCl4 (substance suspectée d'être cancérigène pour l'homme et identifiée comme participant à la destruction de la couche d'ozone donc soumise à autorisation de rejet stricte au titre de l'application du protocole de Montréal²⁴¹) pour un rejet autorisé par l'Union Européenne d'une tonne par an. Sur prescription administrative, ARKEMA a mis en œuvre un plan de réduction de ses émissions. Par ailleurs, le quota européen qui lui était alloué, a été revu à la hausse.²⁴²

L'injection d'effluents liquides dans le Crétacé 4000

Historiquement, les effluents liquides des usines de Lacq contenant des composés soufrés toxiques étaient réinjectés avec les eaux de gisements récupérées lors de l'exploitation des hydrocarbures. Actuellement, les industriels des plates-formes de Lacq et de Mourenx ont, sous couvert d'une autorisation administrative d'injection, accès à cette possibilité d'injection en sous-sol à 4 500 mètres de profondeur. Cette opération est réservée aux effluents non biodégradables et qui, dans certain cas, sont toxiques. Un cadre législatif spécifique portant exclusivement sur les rejets industriels dans le Crétacé 4000²⁴³, a été créé²⁴⁴.

La direction générale des douanes, considérant qu'il s'agissait de déchets, souhaite, à la fin des années 2000, appliquer la Taxe Générale sur les Activités Polluantes²⁴⁵ (TGAP) à ces injections d'effluents. Le député local, David Habib, alors président de la communauté de communes de Lacq et maire de Mourenx, sollicite le ministère de l'économie pour « bien vouloir intervenir pour que soit examinée la possibilité de ne pas classer ces injections d'effluents en déchets ». Le tribunal de grande instance de Paris confirme par un jugement du 8 avril 2011, le classement de ces effluents en déchets et donc l'assujettissement de Total à la TGAP.

Suite à l'adoption d'un amendement à la loi de finances 2012 déposé par le député Habib, le site Crétacé 4000 bénéficie d'une exonération de la TGAP. L' élu a déclaré « Ce n'est pas une activité polluante : c'est

²⁴¹ Le Protocole de Montréal du 16 septembre 1987, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, est un accord multilatéral international sur l'environnement qui a pour objectif de réduire et à terme d'éliminer complètement les substances qui réduisent la couche d'ozone (source Wikipédia : Protocole de Montréal, disponible à l'adresse : https://fr.wikipedia.org/wiki/Protocole_de_Montr%C3%A9al, [consulté le 30 juillet 2019]).

²⁴² Cour des Comptes, La gestion publique de la mutation industrielle du bassin de Lacq, 2015, disponible à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/29452>.

²⁴³ Article 84 de la Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, disponible à l'adresse : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=EEFF028C4578DD6441DA8BAD636771A8.tplgfr_26s_3?idArticle=LEGIARTI000022173284&cidTexte=LEGITEXT000005634877&dateTexte=20190811.

²⁴⁴ Plaquette Industrie et Environnement en Aquitaine - 2014, DREAL Nouvelle-Aquitaine, disponible à l'adresse : www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/industrie_et_environnement-dreal-webplanches_cle5614be-2.pdf

²⁴⁵ La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est due par les entreprises dont l'activité ou les produits sont considérés comme polluants : déchets, émissions polluantes, huiles et préparations lubrifiantes, lessives, matériaux d'extraction, etc. Son montant et le taux applicable varient selon les catégories d'activité et de produit. (source Service-public, disponible à l'adresse : <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F23497>).

simplement de l'eau salée. [...] L'enjeu n'est pas médiocre : l'assujettissement à cette taxe mettra en péril 200 emplois »²⁴⁶.

Ces sujets émergent peu au-delà d'être évoqués par la SEPANSO 64 en réunions de SPPPI, jugées trop peu fréquentes par l'association et desquelles ils retiennent un discours qui « tente de nous infantiliser en nous rassurant à bon compte »²⁴⁷.

*« En SPPPI, il se disait « tout le monde est dans les clous », la DREAL disant « je ne peux pas vous laisser dire que les entreprises ne respectent pas leurs arrêtés ». L'État tenait le discours « tout va bien, il n'y a pas de problème, les industriels sont tout à fait responsables, on a une confiance totale dans les industriels ». Les élus, même discours. »*²⁴⁸

À l'occasion de la fin d'exploitation du gisement de gaz par Total en 2013 et à la faveur de nouveaux bénévoles intéressés au sujet, la SEPANSO 64 décide de mettre un coup de projecteur sur Lacq²⁴⁹ considérant que le départ du groupe pétrolier va modifier le paysage industriel local et ses conséquences sur l'environnement.

Pour l'association, l'acceptation des dangers dans le domaine industriel doit dès lors être débattue par tous et pas uniquement par « ceux qui savent »²⁵⁰.

Lors de leur audition en septembre 2014 par la Cour Régionale des Comptes portant sur la gestion publique de la mutation industrielle du bassin de Lacq, les représentants de SEPANSO 64 apprennent qu'une étude épidémiologique portant sur la période 1968-1998 a été réalisée par l'ISPED en 2002. Ce rapport est transmis à sa parution aux services administratifs départementaux et aux mairies concernées mais n'est pas publié à destination de la population et des associations qui réclamaient de longue date une telle étude.

*« Jusque-là, l'ARS nous disait que ce n'était pas possible alors que cette étude existait, ils l'avaient et ce n'était pas publié. »*²⁵¹

²⁴⁶ Actu-environnement. Lacq : la dette fiscale de Total effacée par la loi de finance, 09/01/2012, disponible à l'adresse : <https://www.actu-environnement.com/ae/news/amendement-david-habib-budget-2012-14588.php4>.

²⁴⁷ Revue Sud-Ouest Nature n°161, hiver 2013 ? disponible à l'adresse : http://www.sepanso.org/so_nature/Pdf/son_161-complet.pdf.

²⁴⁸ Entretien n°11 - Collège *Population*

²⁴⁹ Entretien n°12 - Collège *Population*

²⁵⁰ Revue Sud-Ouest Nature n°161, hiver 2013 ? disponible à l'adresse : http://www.sepanso.org/so_nature/Pdf/son_161-complet.pdf.

²⁵¹ Entretien n°12 - Collège *Population*

L'opacité entretenue sur cette étude avant qu'elle ne sorte au grand jour après une période de plus de 10 ans, devient emblématique pour l'association de l'omerta qui règne autour du bassin, d'autant qu'elle en juge les résultats inquiétants.

Cette situation renforce sa méfiance voire sa défiance à l'égard des services de l'État et des industriels, les suspectant de masquer des informations notamment des incidents ou rejets pouvant avoir des impacts sur l'environnement et la population, ce qui alimente des tensions entre ces parties prenantes.

La défiance comme terreau de la contestation

De cet héritage idéologique et relationnel, la SEPANSO 64 déploie en CSS une posture contestataire à l'endroit des industriels et des services de l'État.

Tout d'abord, la SEPANSO 64 exprime de la suspicion à l'égard des industriels sur le fait que ces derniers ont connaissance des rejets de leurs activités mais qu'ils n'agissent pas pour les réduire pour des raisons financières alors même que les solutions technologiques existent. Elle applique notamment cette conception pour l'actualité récente concernant les nuisances olfactives ressenties par les riverains et l'épisode SANOFI.

« La SEPANSO a suspicion de problèmes, [...] les industriels sont parfaitement au courant de leurs process et de ce qu'ils rejettent et la DREAL aussi, je suis persuadé que c'est un marché de dupe. »²⁵²

« [Sur les raisons de la non-résolution du problème des nuisances olfactives] Essentiellement un problème financier. Sur le bassin de Lacq, le problème majeur est sur l'URS, une unité qui pose problème chez Arkema et que SOBEGI utilise. L'unité est mauvaise du départ mais il faut investir pour mettre en place une unité qui fonctionne, la technologie existe, il y en a dans les centrales nucléaires. Mais c'est un investissement, d'environ 130 millions d'euros donc c'est clairement un manque de moyens mis dans la résolution du problème. »²⁵³

« Les solutions existent, une chimie propre ça existe, mais ça coûte cher. »²⁵⁴

À noter que cette vision n'est pas forcément totalement partagée par l'ensemble des membres de la SEPANSO 64 interrogés. Ainsi, lors de l'entretien n°11, un second interlocuteur présent émet des

²⁵² Entretien n°11 - Collège Population

²⁵³ Entretien n°11 - Collège Population

²⁵⁴ Entretien n°11 - Collège Population

réerves quant à l'affirmation selon laquelle les industriels auraient une parfaite connaissance de leurs rejets.

La SEPANSO 64 considère que la majorité des industries du bassin dysfonctionnent voire que la mise à jour d'une non-conformité d'une entreprise donnée permet, en focalisant l'attention des associations, aux autres entreprises de ne pas respecter sciemment les règles.

« Est-ce que SANOFI n'a pas été le bon plan pour les autres pour faire des choses pas respectables ? Et nous on était axé sur SANOFI. »²⁵⁵

Selon cette vision, le système d'autosurveillance par l'industriel de ses rejets mis en place par la réglementation est défaillant²⁵⁶ en tant que les autorités de contrôle ne sont informées de dépassements des normes que par les industriels ou lors de contrôles et non en temps réel.

Au-delà de cette suspicion à l'encontre des industriels, la SEPANSO 64 se place également sur un terrain politique en mettant en cause les stratégies de ces entreprises, considérant qu'elles sont basées sur la rentabilité et non sur l'investissement et la protection des intérêts²⁵⁷.

« Dès qu'on touche le monde des grandes structures, des lobbys, il faut produire, rentabiliser au maximum, rémunérer les actionnaires en fin d'exercice, c'est d'abord ça qui prime, c'est clair. »²⁵⁸

Sur ce postulat, tout discours des industriels en faveur de l'environnement ou de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) est alors perçu comme de l'écoblanchiment ou greenwashing²⁵⁹.

« Priorité sur la rentabilité plutôt que l'investissement et la protection des intérêts. Et après, greenwashing et RSE et patate et patate. »²⁶⁰

²⁵⁵ Entretien n°12 - Collège *Population*

²⁵⁶ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 13/06/2018, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

²⁵⁷ Entretien n°11 - Collège *Population*

²⁵⁸ Entretien n°12 - Collège *Population*

²⁵⁹ L'écoblanchiment, ou verdissage, aussi nommé greenwashing, est un procédé de marketing ou de relations publiques utilisé par une organisation (entreprise, administration publique nationale ou territoriale, etc.) dans le but de se donner une image de responsabilité écologique trompeuse (source Wikipédia : Écoblanchiment, disponible à l'adresse : <https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89coblanchiment>) [consulté le 30 juillet 2019].

²⁶⁰ Entretien n°11 - Collège *Population*

En outre, l'association juge les logiques industrielles au prisme de l'importance financière des entreprises implantées autour du bassin de Lacq, la majorité étant de grands groupes internationaux cotés en bourse.

*« SANOFI fonctionne avec des équipements de 1974, d'occasion à l'époque. Ils n'avaient pas fait d'améliorations conséquentes. Est-ce que SANOFI n'a pas les moyens de faire des améliorations conséquentes ? Ils ont une rente, une niche, ils sont quasiment les seuls à produire ça. »*²⁶¹

Comme l'ont fait certains mouvements d'écologie politique au cours de l'histoire²⁶², la SEPANSO 64 mène une critique globale de la société industrielle, contre l'industrialisme en proposant la chimie verte comme alternative globale et cohérente²⁶³. Elle se place ainsi, en tant que mouvement écologiste, dans l'espace des mouvements sociaux, estimant avoir vocation à transformer la société²⁶⁴.

Par ailleurs, la SEPANSO 64 questionne régulièrement l'action de la DREAL-UD64 dans sa mission d'inspection des ICPE.

Pour cela, elle procède à l'examen des arrêtés préfectoraux d'autorisations et, le cas échéant, de mises en demeure, obtenus sur des sites internet spécifiques (Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, site national des installations classées) ainsi qu'aux rapports d'inspection relatifs aux industries implantées sur le bassin, dont elle demande la communication à la DREAL-UD64.

Les demandes régulières de transmission de ces documents constituent un point de dissension important entre la SEPANSO 64 et la DREAL-UD64, les premiers estimant que ce sont des démarches rapides à réaliser pour la DREAL, les seconds que la satisfaction de ces demandes s'ajoute à leur charge de travail. De plus, certaines demandes sont répétitives à l'image d'un courrier de mars 2018 sollicitant, entre autres, l'envoi de 13 rapports déjà transmis²⁶⁵.

« On a demandé les arrêtés préfectoraux, les rapports, on n'a pas eu « mais bien sûr on va vous les donner ». Mais vous faites un courrier car la DREAL est débordée, ce qu'on peut comprendre, on est les premiers à le déplorer. [...] On n'est pas arrivé jusqu'à faire un signalement que la DREAL faisait de la rétention d'infos mais il n'y avait pas cette fluidité

²⁶¹ Entretien n°11 - Collège *Population*

²⁶² Vrignon Alexis. Les écologistes et la protection de la nature et de l'environnement dans les années 1970, *Ecologie & politique*, vol. 44, no. 1, 2012, pp. 115-125.

²⁶³ *Idem*

²⁶⁴ *Idem*

²⁶⁵ Courrier du Préfet des Pyrénées-Atlantiques à la SEPANSO 64 en date du 16 mai 2018

*qu'on aurait pu attendre car pour nous il s'agissait de simples clics d'ordinateur depuis la DREAL. »*²⁶⁶

*« Leurs demandes sont des sujets qui s'ajoutent aux autres [...] le fait qu'ils nous fassent des relances sur des éléments d'information qu'ils ont demandés il y a un mois qu'ils n'ont pas encore eus. »*²⁶⁷

A cela s'ajoutent des tensions concernant le fait que les rapports soient en partie caviardés en application de la circulaire du 6 novembre 2017 prévoyant la possible occultation d'informations jugées sensibles pour des raisons de sûreté²⁶⁸. La SEPANSO 64 conteste l'ampleur des parties occultées et que leur choix revienne à l'exploitant de l'ICPE, estimant que cela leur ouvre la possibilité de masquer, aux yeux des associations, des non-conformités relevées par les inspecteurs bien que ne relevant pas d'une problématique de sûreté alors utilisée selon eux comme un alibi²⁶⁹.

Sur ce point, la SEPANSO 64 a sollicité FNE qui, par rebond, est intervenue auprès de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) au sein du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (MTES), direction en charge de l'inspection des installations classées. De la même façon, l'association, en contestation face aux positions des autorités sanitaires locales concernant la réalisation des études épidémiologiques, a écrit à la direction nationale de Santé Publique France pour faire passer son message considérant qu'il n'avait pas été entendu localement.

L'intervention d'un niveau supérieur est révélatrice des tensions existantes, de la difficulté de dialogue entre les acteurs locaux et d'une légitimité fragilisée des administrations locales.

En 2012, Le Gars et Piluso²⁷⁰ concluent que la mise en débat d'éléments sur les risques industriels oscille entre droit à l'information du public et impératifs liés aux secrets industriels et commerciaux. La sûreté apparaît désormais comme pouvant être ajoutée comme une restriction à la démocratie participative.

La SEPANSO 64 examine ces rapports pour relever les points de non-conformité dans le fonctionnement des industries, seul moyen selon eux d'en être informés.

²⁶⁶ Entretien n°11 - Collège *Population*

²⁶⁷ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

²⁶⁸ Instruction du Gouvernement du 06/11/17 relative à la mise à disposition et aux conditions d'accès des informations potentiellement sensibles pouvant faciliter la commission d'actes de malveillance dans les installations classées pour la protection de l'environnement, BO MTES n° 2017/16 du 25 novembre 2017, disponible à l'adresse : https://aida.ineris.fr/consultation_document/40056.

²⁶⁹ Entretien n°11 - Collège *Population*

²⁷⁰ Kamaté Caroline. « Participation citoyenne et risques industriels : quelques pistes pour engager une démarche », Numéro 2016-03 de la collection Les Cahiers de la sécurité industrielle, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France, 2016 p.9

« C'est là qu'on soulève, qu'on s'aperçoit que des choses ne vont pas »²⁷¹

De plus, sur la base du travail réalisé, elle exerce, outre un regard sur les fonctionnements industriels, un contrôle et un jugement de l'action de la DREAL-UD64 en tant qu'elle estime que le service d'inspection n'est pas suffisamment prescriptif ou coercitif avec les industriels, au regard des enjeux environnementaux et humains, en laissant des délais, en ne mettant pas en œuvre les mesures adéquates à l'encontre des industriels ou en ouvrant la possibilité d'user d'arguments économiques pour adapter l'application des prescriptions de leur arrêté d'autorisation d'exploiter.

« Les arrêtés préfectoraux présentés aujourd'hui [relatifs à un plan d'actions piloté par la DREAL-UD64 pour une meilleure connaissance et réglementation des rejets atmosphériques de certains industriels du bassin de Lacq], ça donne encore un délai supplémentaire aux industriels qui ne sont pas dans les clous, c'est très, très limite. Alors que si on a bien vu, il y aurait d'autres moyens d'actions au niveau DREAL. »²⁷²

« Ce qui me surprend dans les arrêtés préfectoraux, « dans la mesure du possible », « économiquement viable », punaise on est avec des multinationales, SANOFI avec une unité d'occasion, c'est une multinationale avec des actions qui montent en flèche ! Est-ce qu'on est conscient que c'est l'environnement et l'humain qui est touché ? »²⁷³

Ces formulations contestées sont pourtant issues des textes réglementaires européens (en particulier la directive IED, concernant l'application des meilleures techniques disponibles MTD²⁷⁴) et français.

L'examen des rapports d'inspection conduit également à de très nombreux questionnements en séance par la SEPANSO 64²⁷⁵, en dehors des sujets inscrits à l'ordre du jour, sur les suites données aux constats réalisés lors des inspections et demandant des justifications à la DREAL-UD64.

L'évocation de ces sujets à l'occasion des réunions de CSS permet à l'association de révéler les non-conformités devant l'ensemble des parties prenantes de la concertation, en utilisant le dispositif comme une tribune publique, estimant que ces informations doivent être divulguées et qu'elles ne le seraient pas sans leur intervention. La SEPANSO 64 se positionne ainsi comme un lanceur d'alerte. D'autres considèrent cette attitude comme une mise en accusation et une stratégie emphatique, d'exagérations des situations²⁷⁶.

²⁷¹ Entretien n°12 - Collège *Population*

²⁷² Entretien n°12 - Collège *Population*

²⁷³ Entretien n°12 - Collège *Population*

²⁷⁴ Source Inspection des installations classées, disponible à l'adresse : <http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr/Pour-en-savoir-plus-sur-la.html>.

²⁷⁵ Observation n°4 - Réunion plénière de la CSS du 10 juillet 2019

²⁷⁶ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

« Les questions de la SEPANSO ne visent qu'à faire le procès du passé et du présent par rapport à tous les sujets de la CSS. »²⁷⁷

« C'est une approche purement légaliste, « qu'est-ce qu'il a droit ? Qu'est-ce qu'il n'a pas droit et quand il n'a pas droit, comment on le sanctionne ? » c'est ma vision du fonctionnement de SEPANSO, valable pour les membres que je connais. »²⁷⁸

De plus, par ce moyen, elle remet en cause la pertinence de la réglementation, l'efficacité et par là même la légitimité de l'Administration, jugée impuissante face aux industriels, ce qui renforce les tensions entre ces acteurs. Certains membres de la CSS considèrent d'ailleurs que ce sont les insuffisances du dispositif réglementaire qui intéressent particulièrement les associations de protection de l'environnement.

« Vous mettez la pression sur les industriels mais quand on voit la célérité qu'ils ont mise à solutionner les problèmes qu'il y a sur le bassin aujourd'hui, à moins qu'ils aient une révélation, je ne vois pas comment on va pouvoir améliorer la situation. »²⁷⁹

« Qu'est-ce qui peut intéresser une association de protection de l'environnement ? Est-ce que ce sont les éléments d'information positifs qui sont apportés ou est-ce que précisément c'est la part d'ombre, même si la part d'ombre réduit au fil de l'eau ? »²⁸⁰

La critique de l'État par la SEPANSO 64 est parfois fondée sur des connaissances postérieures à la date de l'action ou décision : ainsi, l'association reproche à la DREAL-UD64 de ne pas avoir agi avant juillet 2018 concernant la maîtrise des risques liés au rejet atmosphérique du principe actif de la Dépakine sur la base d'une contre-indication émise par l'Agence Nationale de Sécurité du Médicament (ANSM) datée juillet 2017, mais celle-ci n'a été communiquée à la DREAL qu'en juin 2018²⁸¹ ; la SEPANSO 64 dénonce le fait que les informations sur les rejets industriels devraient figurer dans les dossiers de demande d'autorisation d'exploiter mais ceci n'est pas valable pour des installations anciennes comme celles du bassin de Lacq²⁸².

²⁷⁷ Entretien n°18 - Collège Administrations

²⁷⁸ Entretien n°18 - Collège Administrations

²⁷⁹ Compte-rendu de la réunion plénière de la CSS du 17/12/2018

²⁸⁰ Entretien n°1 - Collège Administrations

²⁸¹ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 05/09/2018, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

²⁸² Compte-rendu de la réunion plénière de la CSS du 17/12/2018

Cette situation de défiance peut conduire la SEPANSO 64, dans des cas particuliers tels que l'épisode SANOFI, à se prononcer en faveur de l'arrêt de l'unité industrielle et à considérer que la CSS doit formuler un avis sur les actions menées par un industriel²⁸³.

Elle se positionne alors, selon l'expression utilisée par un industriel, comme un « censeur »²⁸⁴.

*Les médias comme moyens de « scandalisation »*²⁸⁵

La SEPANSO 64 utilise régulièrement la presse pour dénoncer des situations considérant que les réclamations faites au niveau des services de l'État ne portent pas leurs fruits.

*« Quand il y a un problème, il y a conférence de presse. La SEPANSO s'exprime à travers la presse. Par courrier à la DREAL, à la Préfecture, se plaint ou dénonce des faits. Et on fait des conférences de presse [...] On faisait appel aux médias car il n'y avait pas, avant SANOFI, de réaction »*²⁸⁶

L'association juge que la couverture des faits par la presse locale n'a pas toujours été objective, qu'elle est influencée par les industriels.

*« Conférence de presse localement, on s'est aperçu que localement il y avait la mainmise des industriels, la presse locale ne relayait pas objectivement. [...] La presse locale a participé à l'omerta sur le bassin de Lacq des années 1950 jusqu'en 2012-2013, "Tout va bien" »*²⁸⁷

De ce fait, la SEPANSO 64, par l'intermédiaire de contacts, a livré les informations relatives à l'épisode SANOFI directement aux médias nationaux tels que Mediapart, Reporterre, Le Monde, qui ont réalisé articles et enquêtes sur le sujet²⁸⁸.

²⁸³ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 13/06/2018, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

²⁸⁴ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

²⁸⁵ Charvolin Florian. « Ollitrault (Sylvie), Militer pour la planète, sociologie des écologistes, Rennes, PUR, 2008, 226 pages ; Waldvogel (Carole), Imposer l'environnement. Le travail révélateur des associations alsaciennes (1965-2005), Strasbourg, PUS, 2011, 256 pages ; Maresca (Bruno), Le Démézet (Maurice), La protection de la nature en Bretagne : la SEPNB (1953-2003), Rennes, PUR, 2012, 239 pages. », Politix, vol. 101, no. 1, 2013, pp. 254-257.

²⁸⁶ Entretien n°11 - Collège *Population*

²⁸⁷ Entretien n°11 - Collège *Population*

²⁸⁸ Entretien n°11 - Collège *Population*

« Pour SANOFI, on est passé directement par les médias nationaux, du coup les locaux ont dit “euh...” Ben oui, mais on a dit “il fallait être là quand on fait des trucs”, le national nous permet aussi de faire bouger le local »²⁸⁹

Du point de vue de la SEPANSO 64, depuis l'entrée en scène de la presse d'envergure nationale, les articles de presse locale sur le bassin de Lacq ont évolué²⁹⁰.

C'est ainsi que des revendications locales émergent au niveau national. Comme le souligne Ollitrault, les médias sont un moyen de « scandalisation » utilisés par les mouvements écologistes pour attirer l'attention²⁹¹.

Pour d'autres membres de la CSS, le recours aux médias par les associations membres de la CSS sert à mettre une pression sur les acteurs locaux²⁹² bien que ce ne soit pas le reflet de ce qui se dit en instance²⁹³.

Cela révèle le manque de confiance que les associations accordent à la CSS pour traiter et régler les problèmes.

D'autres parties prenantes regrettent que les aspects négatifs autour du bassin de Lacq fassent les gros titres alors que les événements et initiatives de promotion, sont rétrogradées dans les pages locales²⁹⁴.

« Mais quand la SEPANSO parle de nuisances sur le bassin de Lacq, ils ont droit à la 1^{ère} page, c'est les chiens écrasés ça attire »²⁹⁵

D'aucuns considèrent que, par cette vision négative, les médias participent du recul de l'acceptabilité des risques sur le territoire en alimentant un phénomène plus général de rejet de l'industrie²⁹⁶.

²⁸⁹ Entretien n°11 - Collège *Population*

²⁹⁰ Entretien n°11 - Collège *Population*

²⁹¹ Charvolin Florian. « Ollitrault (Sylvie), Militer pour la planète, sociologie des écologistes, Rennes, PUR, 2008, 226 pages ; Waldvogel (Carole), Imposer l'environnement. Le travail révélateur des associations alsaciennes (1965-2005), Strasbourg, PUS, 2011, 256 pages ; Maresca (Bruno), Le Démézet (Maurice), La protection de la nature en Bretagne : la SEPNB (1953-2003), Rennes, PUR, 2012, 239 pages. », Politix, vol. 101, no. 1, 2013, pp. 254-257.

²⁹² Entretien n°17 - Collège *Industriels*

²⁹³ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

²⁹⁴ Entretien n°6 - Personnalité qualifiée

²⁹⁵ Entretien n°6 - Personnalité qualifiée

²⁹⁶ Entretien n°4 - Collège *Collectivités territoriales*

Des controverses sociotechniques

Comme nous l'avons vu, la SEPANSO 64 est suspicieuse, méfiante vis-à-vis des actions menées par les industriels et le contrôle réalisé par l'État. De la même façon, l'association questionne régulièrement les études menées tant par les industriels que par les pouvoirs publics, leur fondement, leurs protocoles, leurs résultats. Cela passe tout d'abord par le recueil de l'ensemble des informations et données, scientifiques, techniques et réglementaires utilisées. Elle a ensuite recours à son réseau d'experts pour analyser ces éléments, préparer des questions, émettre des remarques. Afin de peser dans les discussions et interagir avec les membres de la CSS, les experts peuvent être amenés à participer aux réunions.

Cette stratégie porte sur divers sujets tels que les protocoles des études épidémiologiques en cours par Santé Publique France, le suivi du fonctionnement des process industriels, les technologies utilisées, les évaluations sanitaires des activités industrielles.

La SEPANSO 64 est ainsi très interrogative sur les modalités de réalisation des études afin d'en évaluer la pertinence (nature des études, utilisation ou non de données statistiques²⁹⁷, qualité des données²⁹⁸, délais de restitution des résultats²⁹⁹, méthodes analytiques³⁰⁰...).

De plus, elle peut être force de propositions comme celle d'un expert du réseau FNE d'avoir recours à une étude sanitaire participative³⁰¹, mêlant sciences sociales et épidémiologie, basée sur le modèle de celle réalisée à Fos-sur-Mer³⁰².

Elle exprime également une confiance limitée dans les calculs de risques sanitaires effectués³⁰³

L'association critique aussi régulièrement les enquêtes menées et leurs résultats - interrogeant parfois *a posteriori* leur intérêt³⁰⁴ - mais aussi le fonctionnement d'unité industrielle de traitement³⁰⁵ - la jugeant en permanence à l'arrêt ou en dysfonctionnement - ou encore les hypothèses d'études et les modèles utilisés³⁰⁶.

²⁹⁷ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 22/06/2017, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>.

²⁹⁸ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 28/11/2017

²⁹⁹ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 11/07/2018

³⁰⁰ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 09/08/2018

³⁰¹ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 22/06/2017

³⁰² Santé Publique France, Rapport d'analyse de l'étude Fos-Epseal, 2018, disponible à l'adresse : <https://www.santepubliquefrance.fr/content/download/145921/2132631>.

³⁰³ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 05/09/2018

³⁰⁴ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 28/11/2017 : « M. Mauboulès pose également la question de l'intérêt de cette enquête considérant qu'elle aurait pu être économisée » alors que la CSS a été associée à l'élaboration de son protocole

³⁰⁵ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 11/07/2018

³⁰⁶ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 21/11/2018

Enfin, elle peut, par la voix de l'expert qu'elle sollicite, se positionner en accusation de lenteur voire de mauvaise volonté des autorités chargées de réaliser ces études, les targuant de vouloir gagner du temps et estimant que les « mises à jour ne sont pas difficiles à faire »³⁰⁷.

Cette attitude ouvre ainsi le champ à des controverses sociotechniques. L'intervention d'un expert scientifique, caution technique de l'association pour faire face, dans les discussions, aux « techniciens » industriels et de la DREAL, participe de ces controverses.

Cette participation peut présenter des limites, l'expert ne pouvant pas l'être dans tous les domaines, certains, telle que l'épidémiologie utilisée dans les études sanitaires, étant très spécifiques.

Par définition, l'expert scientifique a une compétence profonde mais limitée et il peut être tenté de profiter de sa notoriété pour jouer les experts au-delà de son champ de compétence³⁰⁸.

« On a eu des dialogues longs et parfois compliqués car M. Pépin intervient comme expert sans avoir une formation en épidémiologie, il est expert scientifique mais de physique nucléaire et c'est vrai que ça a pu compliquer le dialogue, il a une posture de scientifique, avec un socle de base sur la façon de travailler en sciences, là il n'y a pas de problème. Sur les choses plus propres à l'épidémiologie, elles n'étaient pas forcément comprises de lui car pas son métier, ça nécessite de les réexpliquer. »³⁰⁹

L'intervention critique d'un scientifique hors de son domaine d'expertise peut ainsi nourrir la méfiance envers les organismes chargés de réaliser les études.

« Ça sème le doute dans la tête des autres personnes quand un autre scientifique vient leur dire « non ce n'est pas comme ça, les chiffres on peut les faire parler comme ci ou comme ça ». Non pas dans notre discipline »³¹⁰

Des doutes sont donc régulièrement exprimés par la SEPANSO 64 sur les résultats scientifiques des études et expertises présentées.

³⁰⁷ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 28/06/2018, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>.

³⁰⁸ Grimaldi André. Les différents habits de l'« expert profane », Les Tribunes de la santé, vol. 27, no. 2, 2010, pp. 91-100.

³⁰⁹ Entretien n°16 - Invité

³¹⁰ Entretien n°16 - Invité

En réponse les industriels et services de l'État se basent, pour confirmer leurs méthodes et ainsi légitimer leurs actions et les résultats obtenus, sur des agences d'évaluation officielles telle que l'INERIS ou l'ANSES³¹¹.

De la même façon, les phénomènes relevant à ce jour de défaut de connaissances scientifiques ou d'incertitudes tels que les impacts sanitaires et environnementaux des substances chimiques en mélange dans l'atmosphère ou effet cocktail, sont très souvent interrogés par l'association. Si cela permet de remettre régulièrement le sujet sur la table, cela contribue aussi à alimenter doutes et peurs sur des impacts non connus et ainsi à conforter la demande d'application du principe de précaution. Cette stratégie peut également être qualifiée de lancement d'alerte en vue d'ériger ces risques en problèmes publics et ainsi faire l'objet d'une prise en charge publique³¹².

Des attitudes à l'origine de tensions

Comme nous venons de le voir, les relations actuelles entre la SEPANSO 64 et certaines autres parties prenantes, notamment industriels et services de l'État, sont régulièrement affectées par des tensions. Parfois, les attitudes de l'un des représentants associatifs sont, d'après différents participants à la CSS, teintées de provocations, de sarcasmes, de polémiques ou d'ironie.

*« La SEPANSO est le vilain petit canard avec des attitudes [...] un peu satyriques, provocatrices. »*³¹³

*« Une association avec des positions de principe, on ne discute pas avec la SEPANSO, on amène nos éléments, ils invectivent »*³¹⁴

*« Mais bon on a un mauvais fond »*³¹⁵

Dans le cadre des rapports humains existants nécessairement dans une instance telle que la CSS, ce type d'attitude conduit, à un moment ou à un autre, à des réactions exacerbées, des excès de langage voire de l'emportement. Ainsi, un incident, évoqué dans la quasi-totalité des entretiens, est survenu

³¹¹ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 09/08/2018, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>.

³¹² Gilbert Claude, Henry Emmanuel. La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion, Revue française de sociologie, vol. 53, no. 1, 2012, p.3.

³¹³ Entretien n°13 - Collège *Population*

³¹⁴ Entretien n°17 - Collège *Industriels*

³¹⁵ Entretien n°11 - Collège *Population*

en instance plénière fin 2018. Un élu s'est insurgé contre le comportement du représentant de la SEPANSO 64, jugeant ses propos polémiques.

De la même façon, un expert invité par la SEPANSO a, lors d'une réunion de CSS à laquelle il participait, qualifié un des industriels de « délinquant ».

Sans chercher à juger les situations, ce type de propos et de comportement est le signe d'un déficit majeur de dialogue, de confiance voire de respect entre les membres de la CSS et va à l'encontre de tous les objectifs fixés par les dispositifs de concertation institutionnels.

Pour résumer, la SEPANSO 64 mène de longue date un combat contre les externalités négatives de l'industrie. Pour ce faire, elle traque, par un travail juridique et réglementaire conséquent, les failles et les dysfonctionnements des entreprises au regard des prescriptions administratives considérant que le respect des arrêtés préfectoraux est la condition pour un territoire attractif au niveau industriel, touristique et pour le bien-être de la population³¹⁶. Elle dénonce les écarts réglementaires ainsi que l'omerta sur les mauvaises pratiques des industriels qui règne selon elle entre industriels, élus et services administratifs, autour du bassin de Lacq. Elle s'appuie au besoin sur les médias comme outil de scandalisation.

Malgré la défiance qu'elle nourrit à l'égard des exploitants comme des services chargés de leur contrôle et de leur encadrement réglementaire et des attitudes parfois provocatrices, elle souhaite parvenir à établir un dialogue constructif avec les industriels pour concilier écologie et économie.

« Ce n'est pas rentrer dedans pour rentrer dedans, c'est rentrer sur le territoire pour comprendre les dysfonctionnements. On ne va pas faire le boulot de la DREAL mais poser des questions aux industriels pour échanger avec eux et faire en sorte qu'il n'y ait pas une animosité chaque fois qu'on ouvre la bouche ou qu'eux ouvrent la bouche. Mais qu'on essaie ensemble de se poser les bonnes questions pour avoir un territoire attractif. Les intérêts sont communs et on essaie de toujours faire fonctionner ensemble écologie et économie. »³¹⁷

Cependant, certaines attitudes provocatrices et une très forte idéologie portée contre l'industrialisme contribuent à décrédibiliser leurs actions et à marginaliser leur discours.

« Dommage que certains comportements un peu provocateurs, un peu polémiques, un peu sarcastiques ternissent tout le travail qu'ils peuvent faire. [...] Cela n'apporte rien mais ça

³¹⁶ Entretien n°11 - Collège Population

³¹⁷ Entretien n°11 - Collège Population

décrédibilise tout le boulot qu'ils font, ils passent un temps fou et c'est dommage car ils font avancer les choses sur plein de sujets. »³¹⁸

En tant que lieu d'expression d'opinion et de revendication, la CSS représente pour cette association un outil de démocratie³¹⁹ qui doit perdurer.

« Si on se tait, on n'a plus de raison d'exister. »³²⁰

3.2.2. Les riverains : émergence d'un acteur nouveau en quête de reconnaissance

Comme cela a été décrit en partie 1 et 2, les riverains n'étaient pas historiquement représentés en SPPPI et en CLIC. Ils sont apparus dans la discussion publique - première intervention en SPPPI en tant qu'invité en décembre 2015 pour décrire leurs ressentis - suite à l'apparition de nuisances olfactives avec conséquences physiologiques.

Une prise en considération longue et difficile

Les riverains relatent de premiers ressentis d'odeurs avec gênes physiologiques à partir de 2012-2013. Si, au départ, de manière isolée, ils n'établissent pas de lien avec les unités industrielles, la rencontre de plusieurs personnes vivant cette même situation les a conduits à constater que leurs difficultés respiratoires étaient associées au passage de panaches de fumées très denses³²¹. Des premières démarches ont alors été faites auprès des élus locaux et des industriels.

En 2015, la situation en matière de ressentis s'est dégradée.

« L'été insupportable qu'on a vécu en 2015 où c'était intenable, vous sortiez de la maison, vous aviez comme des piqûres de guêpe sur le visage, les yeux qui brûlaient, les mains qui brûlaient, tout ce qui était exposé ça brûlait... tout le monde avait des problèmes de picotements, de brûlures des yeux, de la peau. »³²²

« On a eu la certitude que ça venait du site industriel quand les odeurs et les effets physiologiques étaient communs, en mai-juin 2015. »³²³

³¹⁸ Entretien n°13 - Collège Population

³¹⁹ Entretien n°12 - Collège Population

³²⁰ Entretien n°12 - Collège Population

³²¹ Entretien n°13 - Collège Population

³²² Entretien n°13 - Collège Population

³²³ Entretien n°13 - Collège Population

Les riverains ont alors réalisé des signalements en mairie, à la DREAL, à la Préfecture et auprès des industriels.

« Au début ils ne se sont pas trop déplacés puis en interne [des industries], des gens ont dit oui il y a des problèmes, ils ont fini par venir voir et là il y a eu prise de conscience de la gravité des problèmes, on a fait venir en même temps les pompiers et les gendarmes. »³²⁴

Malgré cette prise de conscience par les industriels de la réalité de ces odeurs, les riverains ont été confrontés à une position de déni, une prudence des entreprises sur leur responsabilité dans ces phénomènes.

« [Discours des industriels] « Ça pue mais on n'est pas sûr que ça vienne de chez nous et on n'est pas sûr que les effets physiologiques sont aussi issus de chez nous ». Mais on sait qu'ils ont quand même bougé en interne en suspectant fortement que les problèmes venaient de chez eux. Ils restaient très prudents. »³²⁵

Les services de la DREAL se sont également déplacés pendant la période de « crise » de l'été 2015.

Les riverains touchés considèrent que les élus sollicités n'ont pas agi auprès des industriels et de la Préfecture pour que des solutions soient trouvées à leurs difficultés, ce qui a créé des tensions.

« C'est parti en polémique, une polémique assez difficile [...] liée au fait qu'on a dit que les élus ne bougeaient pas, « on vous a sollicité et vous n'avez rien fait, vous n'avez pas pris votre téléphone pour appeler le Préfet, vous n'avez pas appelé le site industriel, vous n'avez rien fait ». »³²⁶

D'après eux, l'inaction des élus locaux provient des liens forts voire des intérêts existants entre membres des collectivités locales et industries.

« C'était compliqué car parler du sujet du site industriel sur lequel il faut avouer que beaucoup d'élus ont des intérêts personnels car ont une société, y travaillent ou leur statut d'élu fait que priorité à l'emploi et c'est un sujet qui va générer des tensions avec les industriels. [...] Les élus ont eu certainement beaucoup de mal pour aller taper à la porte des

³²⁴ Entretien n°13 - Collège Population

³²⁵ Entretien n°13 - Collège Population

³²⁶ Entretien n°13 - Collège Population

industriels pour dire « il y a quelque chose qui déconne, dépêchez-vous de trouver ce que c'est, il faut corriger le tir ». »³²⁷

Pendant de longs mois, les riverains *« se sentaient isolés, l'impression que personne ne nous entendait, on avait besoin d'écoute »³²⁸*.

La difficulté de prise en compte par les industriels et les élus locaux des souffrances physiologiques des habitants associées à la perception d'odeurs, a conduit les riverains à mener une phase de mobilisation intense, concrétisée entre autres par la création de l'ARSIL fin 2015.

Il résulte de cette période de confrontation pour l'émergence de la voix des riverains, une méfiance vis-à-vis des industriels et une grande défiance allant jusqu'au conflit vis-à-vis des élus qu'ils jugent ne pas avoir tenu leurs rôles.

« Si vous aviez fait votre boulot, pris le problème en main, organisé des réunions publiques, pris conscience de ce qui se passait, notre association n'existerait pas. [...] Les élus, ça les arrange très bien, même s'ils disent le contraire, que l'assoc' fasse avancer les choses et que ce ne soit pas eux qui les fassent avancer. »³²⁹

Les riverains attendent donc une reconnaissance par tous les acteurs des difficultés qu'ils rencontrent et la résolution de ces problèmes par le biais d'un investissement réel des industriels dans la recherche de solution et une implication forte des élus.

« Si vous voulez qu'on avance, il va falloir qu'à un moment donné, élus et industriels vous parliez d'une même voix en disant oui il y a des problèmes, oui il faut les résoudre et oui les riverains avaient raison de se plaindre. »³³⁰

Une association qui revendique son indépendance

L'ARSIL (Association des Riverains des Sites Industriels de Lacq) a été créée en décembre 2015 pour répondre d'une part au déficit d'action des collectivités territoriales

« Le travail fait par l'association aurait dû être fait par les élus, les différentes communes. Ce n'était pas à nous de mettre en évidence qu'il y avait des problèmes sur le site industriel, ce n'était pas à nous de nous battre pour que la réglementation soit respectée, ce n'était pas

³²⁷ Entretien n°13 - Collège Population

³²⁸ Entretien n°13 - Collège Population

³²⁹ Entretien n°13 - Collège Population

³³⁰ Entretien n°13 - Collège Population

à nous de nous battre pour demander aux industriels de faire des modifications pour qu'on ne vive plus cette situation »³³¹

et d'autre part, au besoin d'existence administrative issu des contacts avec la DREAL et la Préfecture³³².

« Faire une association, c'était une façon de nous reconnaître, de pouvoir nous inviter et d'être membre de commissions. »³³³

Elle a pour objet « de protéger les populations riveraines des nuisances et pollutions issues des sites industriels regroupés sur le bassin de Lacq dans un rayon de 15 km, afin que ces populations puissent y conserver leur santé physique et mentale [...] » et compte 197 familles adhérentes³³⁴.

L'ARSIL peut être amenée à collaborer avec d'autres associations nationales ou locales notamment la SEPANSO 64.

« On s'appuie beaucoup sur eux [la SEPANSO] sur le plan technique, sur la stratégie des communications, la stratégie d'action. »³³⁵

S'il peut y avoir des manifestations conjointes ou des publications communes de ces deux associations, l'ARSIL revendique son indépendance et son autonomie d'action.

« Une seule et unique condition : qu'elle [l'ARSIL] soit apolitique et qu'elle ne soit rattachée ou dépendante sous quelque forme de que ce soit d'aucune autre entité, autonomie complète dans le droit d'action et de parole. »³³⁶

« Le bureau de l'ARSIL et les membres de l'association tiennent à préciser qu'ils n'autoriseront strictement aucune forme de reprise politique de l'évènement [rassemblement et marche du 17 octobre 2017 pour l'arrêt des nuisances intolérables du Bassin de Lacq] ni aucune autre forme de communication ou d'affichage que celles validées par l'ARSIL. »³³⁷

De la même façon, l'ARSIL refuse tout lien de dépendance avec une collectivité locale.

³³¹ Entretien n°13 - Collège Population

³³² Entretien n°13 - Collège Population

³³³ Entretien n°13 - Collège Population

³³⁴ Entretien n°13 - Collège Population

³³⁵ Entretien n°13 - Collège Population

³³⁶ Entretien n°13 - Collège Population

³³⁷ Source Facebook ARSIL du 17 octobre 2017, disponible à l'adresse :

<https://www.facebook.com/693330920768562/photos/a.697081450393509/1207245282710454/?type=3&theater>

« Si on demande des subventions aux collectivités, on va aussi avoir une forme de muselage qui va nous empêcher un peu de nous exprimer librement par rapport à la position de certains. »³³⁸

De l'expertise profane pour être reconnu

L'ARSIL partage certaines stratégies avec la SEPANSO 64 telle que la médiatisation qu'elle estime être nécessaire pour avancer vers la résolution des problèmes.

« Ce qui a fait avancer les choses, c'est la médiatisation. [...] Tant que ça n'avancera pas, on continuera à dénoncer le fait que ça pue. C'est terrible à dire, ce pouvoir de nuisances c'est aussi que c'est ce qui a fait bouger les élus, ça fait bouger les industriels et les élus. S'il n'y avait que les réunions, ça n'avancerait pas du tout. »³³⁹

Elle poursuit cependant un objectif différent de la SEPANSO 64 : la reconnaissance de situations de souffrances induites par des ressentis olfactifs accompagnés de gênes physiologiques, et suit pour ce faire un fonctionnement qui lui est spécifique.

En effet, dès ses premières interventions en réunion de concertation - la première étant une invitation par la DREAL à participer à la dernière réunion du SPPPI en décembre 2015, préfigurant leur future participation en CSS - l'ARSIL s'est basée sur du témoignage, des récits de symptômes, de perceptions, de souffrances.

« Cela fait plus de 3 ans que je recherche l'origine de blocages respiratoires inexplicables [...] Ces blocages respiratoires [...] Ces bronchospasmes [...] avec ma longue et triste expérience de ces derniers mois, j'ai pu identifier des sensations qui annoncent l'exposition aux substances qui génèrent ces réactions physiques »³⁴⁰

L'association se positionne ainsi dès ses débuts dans la concertation en position d'expert profane en ce sens que ses membres détiennent et développent des savoirs spécialisés, ciblés, relevant du vécu direct des personnes concernées, rompant donc avec des connaissances standardisées et formalisées³⁴¹.

³³⁸ Entretien n°13 - Collège *Population*

³³⁹ Entretien n°13 - Collège *Population*

³⁴⁰ Déclaration ARSIL, Compte-rendu de la réunion du SPPPI du 15/12/2015, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

³⁴¹ Salman Scarlett, Topçu Sezin. « Expertise profane », Emmanuel Henry éd., Dictionnaire critique de l'expertise. Santé, travail, environnement. Presses de Sciences Po, 2015, pp. 164-172.

Cette position s'affirme d'autant plus que les experts techniques (les industriels et les services d'inspection) et scientifiques (les médecins et les autorités sanitaires) ne trouvent ni explication sur l'origine et les substances susceptibles de causer leurs maux, ni solution pour remédier à ces souffrances. L'expert citoyen se pose donc en critique des limites et des incertitudes inhérentes à l'expertise scientifique.

« Bien souvent les autres membres de la CSS ont pensé que nous étions capables de déterminer à partir des symptômes, l'origine et la substance à l'origine de leur état de santé. Je me suis battu quelques fois, ça a été ça le plus gros combat de leur dire « on ne résoudra pas avec un médecin qui va tout de suite vous déterminer pourquoi vous avez les yeux qui piquent et quelle est la substance et on pourra même vous dire d'où elle vient ». »³⁴²

Les riverains complètent leurs savoirs expérientiels en participant activement au réseau de « nez » constitué sous l'impulsion des industriels à l'aide d'un cabinet spécialisé. Ainsi, des habitants des communes alentours et des personnels des unités industrielles se sont formés à reconnaître et à qualifier les odeurs avec un langage professionnel de manière à établir des signalements exploitables. Ils complètent très régulièrement leurs apprentissages par des séances de révision. Cette collaboration leur permet de se placer au niveau des experts techniques, en termes de perceptions et de terminologie.

Au-delà des individus, l'ARSIL apparaît également comme un expert collectif³⁴³ en tant que tel. En effet, par la collection de ses membres et de l'expertise individuelle qu'il développe, l'association réunit la diversité des perceptions, celles-ci restant pour partie propres à chacune des personnes. Cette expertise collective gagne ainsi en légitimité pour représenter les riverains en souffrance dans les instances de discussions et dispositifs de concertation en tant qu'elle n'agit plus pour un individu mais pour une population³⁴⁴, aussi petite soit-elle parmi la population globale.

Certains membres de l'association, par leur formation, leur expérience et parcours professionnels, mêlent expertise profane (sur les symptômes et ressentis) et expertise technique (sur les substances issues des unités industrielles).

³⁴² Entretien n°9 - Collège *Administrations*

³⁴³ Grimaldi André. Les différents habits de l'« expert profane », *Les Tribunes de la santé*, vol. 27, no. 2, 2010, pp. 91-100.

³⁴⁴ Une population est un ensemble d'individus ou d'éléments partageant une ou plusieurs caractéristiques qui servent à les regrouper (source Wikipédia : Population, disponible à l'adresse : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Population>)

De plus, pour légitimer leurs perceptions et leurs signalements qui, comme nous l'avons vu, ont été considérés au départ comme des épiphénomènes, les riverains s'appuient sur les témoignages de personnels des plateformes qui corroborent leurs dires.

« [Concernant un ingénieur sécurité environnement de la plateforme] Elle arrive et elle me dit « En sortant de mon bureau, ça m'a pris la langue ». Je lui dis « C'est bien ce que vous me dites, là au moins vous vous rendez compte qu'il y a un effet physiologique ». »³⁴⁵

Par cette expertise profane, basée sur l'expérience, les ressentis et non sur des données et des résultats scientifiques, l'ARSIL remet aussi en cause les logiques de sécurité désormais très protocolisées dans les entreprises industrielles, au détriment du bon sens et de la vigilance de chacun.

« Tous les grands groupes se réfugient derrière des systèmes très formatés et pas derrière le bon sens de chacun, un état d'esprit qu'on devrait avoir. On a les 14 règles d'or, on a le système de management de la sécurité avec des procédures mais on peut avoir une peau de banane dans l'escalier, cinquante personnes vont passer à côté et rien n'impose à ramasser la peau de banane. C'est lié à l'éducation et à la culture de l'entreprise mais maintenant on est sur du protocole et pas sur de la culture de la sécurité. »³⁴⁶

Le dialogue, même s'il est parfois tendu, existe, les discussions sont constructives entre les riverains et les industriels, ces derniers reconnaissant publiquement désormais les impacts de la plateforme que certains habitants éprouvent. De la même façon, les riverains reconnaissent les démarches et les actions mises en place par les industriels pour déterminer l'origine et trouver des solutions aux nuisances subies.

« Je suis en contact avec les industriels par téléphone ou SMS, je les sollicite ou eux me sollicitent. [...] Pour nous avertir d'un évènement particulier, un incident. [Un autre industriel] communique aussi mais que par mail. »³⁴⁷

« L'ARSIL a un objectif qui est tout à fait louable, elle en a marre de subir les impacts de la plateforme de Lacq, leur combat c'est ça. »³⁴⁸

« Quand la problématique SANOFI a été mise sur la table, on a eu des échanges avec des personnes très inquiètes, très en demande d'informations [...] dans les échanges il y avait une certaine objectivité, « ça, ça a été fait », confiance dans l'Administration, « ça, ça a été

³⁴⁵ Entretien n°13 - Collège Population

³⁴⁶ Entretien n°13 - Collège Population

³⁴⁷ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

³⁴⁸ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

fait et suivi, on progresse », une reconnaissance des démarches, sur ce qui est fait et un dialogue qui s'apaise. »³⁴⁹

« [À l'attention d'un directeur industriel] Moi, je voudrais vous remercier pour la modification de cette unité parce que ça fait longtemps qu'on s'en inquiétait »³⁵⁰

Pour autant, considérant les longs délais (nuisances subies depuis 2012-2013 non encore résolues) et que perdurent des difficultés et des incertitudes dans la recherche de solutions aux problèmes soulevés, les riverains demandent des résultats et des garanties dans le temps et restent prudents quant à l'implication totale des industriels.

« Les riverains sont très méfiants par rapport aux discours bienveillants des industriels, veulent des résultats donc le discours de l'ex-président [d'une entreprise du bassin], se heurtait à des difficultés pour les riverains d'avoir des résultats. Ils ne se contentent pas de la comm', ça ne suffit pas. »³⁵¹

« Ce qui est désagréable, c'est qu'on a le sentiment qu'on pourrait faire beaucoup mieux en termes de solutions techniques et polluer beaucoup moins si on se donne les moyens, c'est pas une question financière c'est une question de... ça reste une question financière mais c'est pas ce qui mettra l'entreprise en péril et qui leur fera perdre beaucoup d'argent, c'est ça qui m'embête [...] ça va pas impacter l'entreprise au point de dire c'est plus rentable pour nous [...] C'est juste une question de volonté. »³⁵²

Cette attitude des riverains oscillant entre reconnaissance et revendication apparaît comme paradoxal aux yeux de certains.

« Alors l'ARSIL, un coup ils reconnaissent qu'il y a des améliorations qui sont faites. Et après, comme ce week-end, il y a des odeurs et on se prend un message terrible « les odeurs c'est insupportable ». [...] Ils nous donnent à la fois plus de pouvoir qu'on n'en a, ce n'est pas moi qui vais aller fermer la vanne de l'usine. Par contre, on nous dit aussi qu'on est tellement copain avec l'industriel qu'on ne fera rien. »³⁵³

³⁴⁹ Entretien n°17 - Collège *Industriels*

³⁵⁰ Observation n°1 - Réunion du bureau de la CSS du 19 juin 2019 : intervention d'un représentant ARSIL

³⁵¹ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

³⁵² Entretien n°13 - Collège *Population*

³⁵³ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

Les riverains reconnaissent également l'implication et le travail réalisé par la DREAL-UD64. Dans leur logique très humaine et dans leur demande d'empathie, ils jugent *particulièrement « intéressants et très, très importants »*³⁵⁴ les déplacements des responsables du service d'inspection en situation de crise.

Selon la même logique, ils apprécient que l'autorité préfectorale admette publiquement en séance de CSS, l'importance de leur travail et de leurs revendications pour la prise de conscience et la mise en action des industriels vers la résolution de la crise odeurs.

*« L'ancien Préfet avait dit en plénière « je remercie les associations d'avoir été notre poil à gratter mais sans eux, on n'aurait pas avancé. C'était important ces mots-là pour nous. »*³⁵⁵

Pour résumer, les riverains sont entrés dans la concertation par la porte de la contestation pour que soit prise en compte leur problématique et que soient trouvées des solutions. Ils affirment donc de manière parfois virulente leurs revendications à l'encontre des industriels dont les activités sont à l'origine de leurs souffrances persistantes, mais également à l'égard des élus et ce d'autant plus fortement qu'au début de leurs difficultés, ils estiment ne pas avoir été considérés. Cependant, ils savent aussi reconnaître les avancées et les améliorations réalisées par les industriels en veillant toutefois à ce qu'elles s'inscrivent dans le temps.

La CSS représente donc pour eux l'aiguillon nécessaire pour faire progresser, de manière jugée plus rapide et constructive que la voie judiciaire, leur combat face aux industriels, contre les nuisances émanant des usines, sous la supervision de l'autorité publique.

*« La CSS est complètement utile pour le côté échanges et pour qu'administrativement ça avance. Sinon, comment fait-on pour dénoncer les problèmes et mettre les industriels devant des situations et qu'ils nous rendent des comptes ? C'est notre façon de faire part à l'État de problèmes et de non-respect de réglementations. Sinon, c'est la gendarmerie et le Procureur... La CSS c'est beaucoup plus rapide et constructif, on a les interlocuteurs en face. »*³⁵⁶

³⁵⁴ Entretien n°13 - Collège Population

³⁵⁵ Entretien n°13 - Collège Population

³⁵⁶ Entretien n°13 - Collège Population

3.2.3. Les salariés : la concertation comme caisse de résonance de revendications salariales

Même si, comme cela a été présenté précédemment, le collège *salariés* se trouve actuellement en difficulté pour être représenté en CSS, après avoir longtemps été actif en termes de présence et d'interventions dans les instances précédentes, il conserve un positionnement de défense des intérêts et des droits des employés en termes de salaires, de statuts, de conditions de travail concernant notamment la protection de leur santé. Dans ce cadre, ils revendiquent la prise en compte de la santé, sécurité au travail (SST) comme sujet de discussions dans les instances de concertation et réclament pour ce faire des moyens à destination des représentants des salariés pour y participer.

De leur expérience de représentants en SPPPI, CLIC et dans les entreprises, les représentants du collège *salariés* estiment que les industriels sont réticents à communiquer sur le fonctionnement de leur entreprise et ne livrent pas toutes les informations dont ils disposent, en utilisant parfois des prétextes tel que le secret industriel.

« Les employeurs ne veulent pas qu'on rentre dans les entreprises, c'est périmètre gardé. »³⁵⁷

« Les patrons cachent les infos [...] il y a des problèmes de transparence, de secrets professionnels, des choses qui ne sont pas dites sous couvert du secret, de la confidentialité. [...] On ressent un manque complet de transparence des industriels. »³⁵⁸

Les expressions utilisées telle que « les patrons » sont révélatrices d'un positionnement syndical basé sur la lutte des classes en tant qu'elle désigne les tensions dans une société hiérarchisée et divisée en classes sociales, chacune luttant pour sa situation sociale et économique³⁵⁹. De cette vision ouvriers/patronat, les représentants *salariés* considèrent que les industriels sont en position de pouvoir et de domination grâce aux ressources dont ils disposent.

« Ce sont les industriels qui mènent la barque, qui apportent le risque, qui ont les moyens. »³⁶⁰

Pour les représentants salariés, ce positionnement dominant est à l'origine, dans les instances de concertation, d'un affrontement entre les industriels d'un côté face aux salariés, aux associations environnementales et aux riverains.

³⁵⁷ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

³⁵⁸ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

³⁵⁹ Source Wikipédia : Lutte des classes, disponible à l'adresse : https://fr.wikipedia.org/wiki/Lutte_des_classes.

³⁶⁰ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

Dans ce schéma, la DREAL joue un rôle de conciliation plutôt en faveur des industriels.

« Il ne faut pas se cacher, la DREAL a toujours été sur la position des industriels. »³⁶¹

Ils ressentent d'ailleurs une évolution du positionnement de la DREAL ces dix dernières années vers plus de partenariat avec les acteurs économiques qui se traduit par une moindre fermeté dans les prescriptions et les contrôles. Cette vision n'est pas spécifique à la DREAL locale mais est également constatée au niveau national, les syndicalistes donnant pour preuve une instruction ministérielle demandant aux inspecteurs des DREAL de prendre en compte le côté économique dans leurs remarques³⁶².

« Il y a 10 ans, [la DREAL] c'était le gendarme et ressenti comme tel par les industriels, là c'est plus un partenariat entre les industriels et la DREAL que vraiment un rôle de contrôle, c'est du fait de l'économie [...] Cela se traduit par des impositions moins fortes et une fermeté beaucoup moins importante de la DREAL. Il y a 10 ans, ils étaient plus fermes, ils mettaient plus en demeure, là ils sont beaucoup plus souples sur les délais [...] alors que je ne pense pas que les industriels fassent mieux. »³⁶³

De la même façon, selon les représentants des salariés, il existe une proximité entre industriels et collectivités locales qui oriente les discussions vers le volet économique au détriment des enjeux sanitaires.

« Il y a une entente entre les différentes entreprises et les élus locaux donc on ressent que la partie économique prend plus le pas sur la partie santé. »³⁶⁴

Par le biais des questions de SST, le collège *salariés* importe donc dans la concertation relative aux risques industriels, les enjeux salariaux discutés en entreprise.

Cependant, faute de prise en compte de cette problématique en CSS et du fait de leur faible participation, les représentants *salariés* utilisent principalement cette instance comme une source d'informations pour leurs activités syndicales au sein de l'entreprise.

³⁶¹ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

³⁶² Entretien n°8 - Collège *Salariés*

³⁶³ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

³⁶⁴ Entretien n°3 - Collège *Salariés*

« Pour le moment, on se sert plus de la CSS pour avoir des informations sur le bassin pour les utiliser en CHSCT, plus que pour faire remonter des problématiques [...] C'est l'unique lieu pour les avoir car il n'y a pas de super-CHS. »³⁶⁵

Les informations recueillies en CSS, jugées fiables car provenant des services de l'État et des industriels, peuvent également être transmises par les représentants salariés à des médias nationaux pour faire pression sur la DREAL-UD64 s'ils estiment que les mesures de gestion prises ne vont pas dans le sens souhaité.

« La CSS nous a permis d'avoir des informations [sur SANOFI], d'avoir travaillé un peu derrière et d'avoir permis de diffuser parce que, comme on avait des informations viables car venaient de la DREAL et des patrons, on a fourni ça à Mediapart entre autres [...] On a utilisé les médias en dernier recours puisqu'on n'a pas réussi à faire autrement. Parce que la CSS n'allait pas dans le sens que nous on aurait voulu, pour imposer à la DREAL... »³⁶⁶

Sur ce même sujet, les représentants de salariés créent, par des propos polémiques en CSS, un blocage des discussions justifiant pour eux la médiatisation du dossier.

« Il y a eu un blocage en juin 2018 avec des échanges forts. J'ai dit à SANOFI que c'était tout leur intérêt de polluer car c'est quand même un groupe pharmaceutique. Donc de polluer les riverains pour après leur vendre des produits pour les guérir, ils retrouvent un intérêt économique. Il y a eu des échanges verbaux jusqu'au blocage complet. La réunion s'est arrêtée au bout de 5 ou 6 heures, on était bloqué. Le blocage était tel en CSS qu'on a dû médiatiser l'affaire. »³⁶⁷

Cette médiatisation peut ensuite être vue comme un tremplin pour des revendications salariales à l'image de celles exprimées récemment, lors d'une manifestation visant à fédérer les luttes contre les rejets toxiques pour obtenir, entre autres le respect des normes pour les rejets des polluants, l'obligation légale pour les employeurs de ne pas exposer les salariés et les riverains aux rejets toxiques ainsi qu'une année de départ anticipé à la retraite pour cinq années d'exposition à des produits toxiques³⁶⁸.

³⁶⁵ Entretien n°8 - Collège Salariés

³⁶⁶ Entretien n°3 - Collège Salariés

³⁶⁷ Entretien n°8 - Collège Salariés

³⁶⁸ Sud-Ouest. Bassin de Lacq : la CGT cherche à fédérer les luttes contre les rejets toxiques, 01/07/2019.

Les représentants *salariés* au bureau de la CSS indiquent ne pas éprouver de difficultés à siéger en CSS en présence de leur employeur même s'ils admettent que certains de leurs collègues du collège salariés puissent se trouver freinés tant par la participation de leur patron que par la taille de l'assemblée.

*« Moi j'ai aucune difficulté face à mon patron par expérience syndicale. [...] En plénière, la parole peut être freinée pour certains représentants mais aussi parce c'est pas évident de parler devant 90 personnes. »*³⁶⁹

En revanche, les représentants du collège *salariés* au bureau de la CSS précisent la difficulté de représenter l'ensemble des autres entreprises par méconnaissance des activités, des enjeux et des problématiques.

*« C'est difficile de se prononcer sur les autres entreprises que la sienne surtout si le représentant n'est pas présent à la réunion préparatoire car on a une méconnaissance des autres entreprises et des enjeux. »*³⁷⁰

Ils apparaissent, aux yeux des autres membres de la CSS, parfois tiraillés entre deux feux³⁷¹, se tenant en retrait et ne prenant pas parti contre l'industriel³⁷².

*« [Sur la résolution des nuisances] J'ai eu le sentiment qu'à certains moments c'était plus long que prévu [...] mais les industriels n'ont peut-être pas toujours les moyens de trouver les solutions. »*³⁷³

De leur point de vue, les revendications syndicales trop vindicatives sont d'ailleurs parfois perçues par certains salariés des plateformes, comme une menace pour le maintien de l'emploi industriel même si, selon leur lecture de l'étude de contexte local menée par Santé Publique France parue en mai 2019³⁷⁴, les représentants salariés considèrent que cette crainte évolue, que la population a changé d'avis. Cette position légitime le combat mené par les représentants de salariés pour une industrie propre.

³⁶⁹ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

³⁷⁰ Entretien n°3 - Collège *Salariés*

³⁷¹ Entretien n°13 - Collège *Population*

³⁷² Entretien n°14 - Collège *Industriels*

³⁷³ Entretien n°3 - Collège *Salariés*

³⁷⁴ Santé Publique France, Analyse des attentes et du contexte local autour du bassin industriel de Lacq, 2019, disponible à l'adresse : <https://www.santepubliquefrance.fr/les-actualites/2019/analyse-des-attentes-et-du-contexte-local-autour-du-bassin-industriel-de-lacq>.

« L'étude de contexte dit des choses assez accablantes, apporte quelque chose [...] J'ai été agréablement surpris, la population a changé d'avis. Jusqu'alors il y avait un chantage à l'emploi, il ne faut pas aller trop loin, arrêtez la CGT sinon on va perdre notre emploi, c'était la position jusqu'à il y a un an ou deux [...] La population et les salariés ont changé. On peut aller plus loin, on peut continuer à pousser pour que les industriels fassent une industrie propre, on le faisait jusqu'alors côté CGT mais on n'était pas suivi par les salariés et la population. »³⁷⁵

Pour résumer, les salariés se positionnent majoritairement dans un schéma de lutte des classes contre leurs employeurs en définissant deux blocs en confrontation - industriels/élus/Etat face aux associations/salariés. Du fait de leur faible participation, ils voient principalement la CSS comme une source d'informations utiles pour nourrir les revendications salariales qu'ils poursuivent dans l'entreprise même s'ils estiment nécessaire que soient traitées dans cette instance les enjeux de santé sécurité au travail.

Les collègues *population* et *salariés* déploient donc en CSS, selon leur histoire et les intérêts qu'ils défendent, diverses stratégies pour émerger face aux autres membres, faire porter leur voix et progresser leurs combats. De ces positionnements mais aussi du fait qu'il s'agit de relations humaines, des tensions voire des conflits naissent avec les autres parties prenantes en présence.

3.3. Collèges *industriels*, *collectivités territoriales* et *administrations* : des positionnements hétérogènes et évolutifs

Comme nous venons de le décrire, les acteurs théoriquement minoritaires de la concertation – les collègues *population* et *salariés* - déploient diverses stratégies pour émerger face aux autres membres, faire porter leur voix et leurs combats. En réponse, les industriels, les collectivités territoriales et les administrations se doivent de leur côté d'évoluer pour faire face à ces contestations.

³⁷⁵ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

3.3.1. Les industriels : l'ouverture par de nouveaux outils

Les entreprises industrielles ont longtemps été les acteurs dominants dans les dispositifs de concertation institutionnels : principaux possesseurs de l'information et des données concernant leurs activités, détenteurs de l'expertise technique et scientifique nécessaire à la compréhension des fonctionnements et des enjeux, apporteurs d'emploi, de moyens financiers et de richesses pour un territoire.

Forts de cette position dominante et du soutien reçu de la part des collectivités territoriales, ils sont longtemps intervenus en réponse, en réaction, en défense des sollicitations et des contestations principalement issues des associations de protection de l'environnement et des représentants de salariés.

Depuis la création de la CSS, de nouveaux acteurs (les riverains) et de nouveaux enjeux (la crise odeurs, les études épidémiologiques) ont émergé, recomposant le paysage de la concertation face auquel les industriels doivent s'adapter.

Un collège qui masque un ensemble hétérogène

Tout d'abord, il convient de noter que le collège *industriels* ne constitue pas un ensemble homogène d'acteurs. Parmi la vingtaine d'entreprises concernées par la CSS du bassin de Lacq, toutes ne sont pas soumises aux mêmes sollicitations et à la même visibilité vis-à-vis des parties prenantes de la concertation. En effet, selon leur importance en termes d'activités, en termes de risques ou encore en fonction de l'actualité, seule une partie des unités industrielles font régulièrement l'objet de présentations et de discussions, les autres intervenant peu voire pas lors des réunions de CSS.

« Il y a quelques industriels qui sont un peu mis en avant plus que d'autres, ce sont surtout les principaux, ARKEMA, SOBEGI... [...] Mais globalement ils ne prennent pas beaucoup la parole. »³⁷⁶

De plus, l'existence d'un bureau composé de représentants par collège (représentants des sociétés ARKEMA et TORAY, ce dernier ayant récemment été remplacé par le représentant de SOBEGI), conduit à une inévitable focalisation des regards et des discussions sur ces entreprises. Les sociétés sont perçues à travers leur représentant - le directeur.

³⁷⁶ Entretien n°9 - Collège *Administrations*

« Les quatre industriels majeurs, ils [les associations] les perçoivent à travers leur directeur et la façon dont il réagit. »³⁷⁷

« [Concernant les industriels] Certains sont assez pro-actifs dans les discussions, d'autres qu'on n'entend pas, c'est assez personne-dépendante. »³⁷⁸

Certains perçoivent même de la solidarité entre les membres du collège industriel.

« Le représentant des industriels ne va pas dire du mal des autres sociétés. »³⁷⁹

Enfin, comme pour les représentants associatifs, selon les parcours des dirigeants, les expériences acquises, les stratégies des entreprises en matière de communication, les intérêts à défendre, chaque individu développe une approche de la concertation qui lui est propre.

« Les postures côté industriels sont variables en fonction des intérêts de chacun des industriels. »³⁸⁰

« [Concernant un dirigeant industriel] C'est quelqu'un qui a vraiment une posture d'écoute, d'empathie vis-à-vis des riverains. [Concernant un autre dirigeant industriel] Pas tout à fait la même posture, il a beaucoup changé mais de temps en temps, c'est un peu le comportement un peu industriel, un peu cynique. »³⁸¹

Le nombre important d'industriels et le collectif que représentent les ASL sont d'ailleurs vus par certains acteurs - institutionnels notamment - comme une opportunité de diluer l'attention portée spécifiquement sur une entreprise.

« Il y a deux principaux dirigeants industriels et après il y a tous les autres qui se cachent derrière l'ombre de l'ASL. Qui voient plus dans l'ASL une opportunité d'externaliser le rôle nécessaire de concertation, qui ne sont pas très pro-actifs au-delà de l'ASL en termes de concertation. Et même aucun ne prend des initiatives au-delà de la politique de l'ASL en termes de communication, d'ouverture, de dialogue avec la société civile. »³⁸²

« Ce qui est vraiment particulier au bassin industriel de Lacq, c'est l'imbrication de tous les industriels entre eux, donc c'est comme un petit écosystème ce bassin industriel, il y a des

³⁷⁷ Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

³⁷⁸ Entretien n°9 - Collège Administrations

³⁷⁹ Entretien n°9 - Collège Administrations

³⁸⁰ Entretien n°18 - Collège Administrations

³⁸¹ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

³⁸² Entretien n°18 - Collège Administrations

fonctionnements, des imbrications dans un sens, dans l'autre [...]. La multiplicité d'acteurs rend facile pour les industriels de se renvoyer la balle entre eux. Par contre pour nous, cela contraint particulièrement notre action et rend du coup difficile l'exposé vis-à-vis des parties prenantes. »³⁸³

« En cas de problématique d'impact environnemental plus ou moins objectivé, si les industriels peuvent se cacher derrière le respect des règles, ils vont le faire, s'ils peuvent se cacher derrière un collectif pour ne pas reconnaître une responsabilité individuelle, ils vont le faire aussi renvoyant à l'État le soin de faire le tri. »³⁸⁴

Si cette configuration multi-sites, très spécifique aux plateformes du bassin de Lacq, constitue un atout pour les industriels, elle peut aussi représenter une complexité supplémentaire en ce sens que chaque problématique environnementale dans une entreprise du bassin va être mise en perspective pour l'ensemble des unités industrielles.

« Comme nous sommes une plateforme, [...] et comme on a trouvé ça chez SANOFI, on va en trouver chez les autres et ça rebondit après et il y a toujours une raison, un évènement, quelque chose pour rebondir sur... [...] Vu l'ampleur du site, il y a en permanence des choses qui permettent pour certains d'entretenir cette peur ou cette inquiétude mais d'un autre côté l'ensemble permet de mutualiser les efforts et de bénéficier des retours d'expérience des uns et des autres »³⁸⁵

D'une attitude de réserve...

Le caractère récent des structures de concertation associé à un fonctionnement peu satisfaisant les premières années au regard du faible nombre de réunions, ont contribué à ce que les sujets concernant les sites industriels dans leur environnement soient traités dans des comités plus restreints, majoritairement en face-à-face entre l'État et les dirigeants des entreprises concernées. Les industriels ont donc finalement peu l'habitude de se prêter au jeu de la concertation et de livrer des informations concernant leurs activités et leur société.

³⁸³ Entretien n°1 - Collège Administrations

³⁸⁴ Entretien n°1 - Collège Administrations

³⁸⁵ Entretien n°17 - Collège Industriels

« La structure [de concertation] n’existait pas, les modalités de communication non plus, les questions étaient gérées avec des interlocuteurs moins nombreux en termes de communication, d’information, c’est un point très positif de la CSS. »³⁸⁶

Il en ressort un comportement historique des industriels, relativement méfiants et peu ouverts de manière spontanée à la concertation et au dialogue, qui se traduit de différentes manières selon les situations et les individus.

Ainsi, les industriels sont peu entreprenants pour évoquer ou présenter des sujets concernant leurs entreprises. Les présentations inscrites à l’ordre du jour sont, encore aujourd’hui, majoritairement impulsées par la DREAL-UD64, voire ponctuellement à la demande des associations, au regard de l’actualité et des enjeux jugés importants à évoquer dans le cadre de la concertation.

« Je pense que c’est la DREAL qui est beaucoup à l’origine de faire partager les incidents, de remonter les informations. »³⁸⁷

« Il y a 4-5 industriels qui font souvent des présentations sur demande de la DREAL, qui sont de temps en temps sollicités par les riverains sur des systèmes comme l’URS, le fameux système de traitement du soufre qui fait beaucoup parler. C’est surtout quelques-uns et il y en a beaucoup qu’on n’entend pas. »³⁸⁸

« Les industriels sont dans une logique d’information et de communication qui est poussée par la CSS, qui est poussée par nous. Peu ont compris la nécessité et l’intérêt qu’ils avaient à être dans une logique où eux-mêmes seraient promoteurs de l’information et de la concertation. [...] Il faut vraiment pousser les industriels pour qu’ils sortent un petit peu de leurs réserves à la fois sur cette question qui est celle de la connaissance des émissions versus le respect de normes éventuellement obsolètes et aussi en termes de communication même s’ils évoluent progressivement en termes de communication et de transparence, on sent que c’est un sujet qui est difficile. »³⁸⁹

De la même façon, certains industriels restent sur un comportement défensif, peu ouvert à la discussion et à la concertation.

³⁸⁶ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

³⁸⁷ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

³⁸⁸ Entretien n°9 - Collège Administrations

³⁸⁹ Entretien n°1 - Collège Administrations

« [Concernant un dirigeant industriel] Il donne une image qui n'est pas une image d'ouverture, de discussions qui sied à ce qu'on veut faire dans une CSS. Il n'est pas dans « Venez, asseyons-nous, discutons ». Ce n'est pas quelqu'un qui n'est ouvert pour faire de la concertation et il a sans doute des bonnes raisons. [...] Il donne cette image un peu rustique, un peu rude. »³⁹⁰

« Les industriels sont sur la défensive, moins ils en disent mieux ils se portent. Ils prônent la transparence à chaque fois mais ils sont très, très muets, ils ne sont absolument pas pro-actifs »³⁹¹

Au-delà de ce type d'attitude attentiste, les associations ont jugé comme méprisants certains propos tenus par des industriels notamment au début de la gestion des nuisances olfactives avec répercussions physiologiques.

« Un industriel a dit en CSS : « si vous sentez ça, c'est qu'il y a un sanglier en décomposition pas loin » « j'ai mis mon nez en haut d'une cheminée, je n'ai rien senti », ce n'est pas correct, c'est se moquer du monde [...] c'est du mépris clair de certains à l'égard de la situation, quand on pose des questions et qu'on nous répond il y a un sanglier. »³⁹²

« [Concernant un dirigeant industriel qui a réfuté que les problèmes de nuisances puissent provenir d'une de ses installations] « Les problèmes ne peuvent pas venir de mon installation, j'ai mis la tête dans la cheminée, ça ne m'a rien fait », c'est de la provocation, c'est cette mauvaise foi et ce genre de choses qui est insupportable. »³⁹³

Certains autres sont perçus par les associations, sur la base d'exemples, comme ne faisant pas preuve de transparence.

« Le patron a « avoué » après coup un incident majeur avec produits de haute toxicité mais n'a pas fait d'annonce d'incident. C'est la démonstration que les industriels cachent des choses ce qui fragilise la crédibilité de leur transparence. [...] Ils cachent tout, c'est un vrai problème. »³⁹⁴

³⁹⁰ Entretien n°18 - Collège Administrations

³⁹¹ Entretien n°9 - Collège Administrations

³⁹² Entretien n°12 - Collège Population

³⁹³ Entretien n°13 - Collège Population

³⁹⁴ Entretien n°13 - Collège Population

Beaucoup d'industriels s'appuient sur la réglementation, le respect des normes, le contrôle par les services de l'État pour donner des garanties sur leurs activités voire pour réfuter toute imputation possible de nuisances ou d'impacts à leur entreprise.

« Les industriels dans leur majorité se satisfont assez bien d'une situation où ils peuvent dire nos rejets sont conformes, on respecte la réglementation, il y a des impacts, les gens se plaignent mais au plan sanitaire ce n'est pas caractérisé comme une pathologie [...]. On a bien constaté que finalement la réponse consistant à dire « Certes, vous n'êtes pas bien, ça pue, parfois vous respirez mal mais tout est conforme » n'est évidemment pas tenable dans le temps. »³⁹⁵

Cette attitude traduit, pour les industriels concernés, qu'ils ne raisonnent pas selon le principe de l'impact minimal de leurs activités.

Ce positionnement strictement sur la ligne réglementaire, est vigoureusement rejeté par les riverains.

« Je voudrais faire une parenthèse globale sur les normes. Par pitié, arrêtez de vous réfugier derrière les normes ! »³⁹⁶

Néanmoins, cette vision évolue. En effet, quelques industriels considèrent que le plan d'actions actuellement déployé par la DREAL-UD64 visant à une meilleure connaissance et une meilleure maîtrise des rejets atmosphériques industriels, y compris pour des substances non réglementées à ce jour, est une opportunité et non une contrainte³⁹⁷.

« Les industriels savent qu'ils ont des choses à faire. Les faire sous couvert de l'Administration sera aussi une chance car cela se fera en toute transparence. »³⁹⁸

Ils transforment même ces obligations en sujets de communication dans un contexte sociétal plus exigeant en matière environnementale, pour améliorer l'acceptabilité des activités industrielles.

« C'est un tout, les obligations qu'on ressent, qui sont aussi des opportunités de communiquer, suivent le courant et l'évolution de la société en termes de prise en conscience environnementale, de préservation de l'environnement, tout ce mouvement de la société qui se concrétise autour de nos sites et notamment en ce qui concerne les parties prenantes, de

³⁹⁵ Entretien n°1 - Collège Administrations

³⁹⁶ Observation n°3 - Réunion informelle industriels/riverains du 2 juillet 2019 : intervention d'un riverain

³⁹⁷ Compte-rendu de la réunion plénière de la CSS du 17/12/2018

³⁹⁸ Compte-rendu de la réunion plénière de la CSS du 17/12/2018

*rendre un peu plus compte que par le passé. C'est améliorer in fine l'acceptabilité de nos activités. »*³⁹⁹

De la même façon, au-delà de l'application de mesures techniques visant au respect des normes et des textes réglementaires, certains industriels sortent des visions purement scientifiques et rationnelles et commencent à traiter la part d'irrationnel qui existe nécessairement dans une problématique telle que celle des nuisances olfactives. Ainsi, à titre d'exemple, des actions ont récemment été mises en œuvre en vue de réduire fortement la visibilité du panache de vapeur sortant d'une unité de traitement, considérant que c'est également un enjeu⁴⁰⁰.

Selon les associations, la menace pour l'emploi voire de fermeture du site industriel est utilisée de longue date.

*« En CoDERST, si la DREAL met des restrictions à un industriel dans un arrêté préfectoral, la réponse du directeur de l'usine « Le problème est que je suis en concurrence avec des unités dans des pays émergents ». Ce type de réponse n'est plus acceptable aujourd'hui »*⁴⁰¹

*« [Récit d'une expérience de plus de 40 ans] Dès que vous arrivez vers quelqu'un qui a commis une infraction, qui a pollué, « si vous m'emmerdez trop, je ferme » ça fait partie du jeu. »*⁴⁰²

*« Leur objet n'est pas l'emploi mais de créer de la richesse »*⁴⁰³

*« Il y a quand même un discours qui existait et qui existe de moins en moins, qui n'est plus tenable de dire « on les fait travailler, on crée de l'emploi » »*⁴⁰⁴

...à une posture d'ouverture appuyée par des outils méthodologiques

De l'avis de plusieurs acteurs interrogés, le comportement des industriels évolue globalement aujourd'hui vers plus d'ouverture, d'écoute, de communication et de transparence tant vers les parties prenantes associatives qu'à destination des services de l'État. Ils développent également de nouvelles

³⁹⁹ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

⁴⁰⁰ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 21/11/2018, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

⁴⁰¹ Entretien n°11 - Collège *Population*

⁴⁰² Entretien n°12 - Collège *Population*

⁴⁰³ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁴⁰⁴ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

stratégies telle que la valorisation de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) qui désigne la prise en compte, sur la base du volontariat, des enjeux, sociaux et éthiques dans les activités des entreprises même s'ils jugent cette dernière encore insuffisamment évoquée en CSS. De plus, à travers des annonces d'objectifs d'atteinte des niveaux d'impact nuls à moyen terme, les industriels évoluent vers une culture de l'impact minimal de leurs activités sur l'environnement.

« Il y a quelques industriels qui sont un peu mis en avant, déjà le président de SOBEGI est aussi le président de l'ASL Industlacq, ils essaient de changer leur stratégie de communication et d'essayer d'être plus dans l'écoute. »⁴⁰⁵

« Les choses évoluent, dans les attitudes comme dans les discours, les industriels évoluent. [...] Il y a de plus en plus d'industriels qui commencent à comprendre qu'il est dans leurs intérêts d'anticiper les problèmes, y compris avec nous, plutôt que de nous laisser les découvrir tout seul Ce n'est pas encore le Pérou mais il y a de plus en plus d'industriels dans cette posture-là. »⁴⁰⁶

« Le discours des industriels change : vers le zéro odeur, la RSE [responsabilité sociale des entreprises], comment une entreprise s'occupe de ses parties prenantes, quelle valeur elle crée pour ses parties prenantes. »⁴⁰⁷

« Tout le volet RSE devrait être plus mis en avant dans ce genre d'instance. Nous, industriels allons faire l'effort de porter un langage plus fort en termes de RSE comme moteur de l'emploi, engagement vis-à-vis de l'environnement, sur les cycles de vie de nos produits... On n'arrive pas à passer ce message mais on ne désespère pas de le faire. »⁴⁰⁸

Pour ce faire, notamment pour faire face à la crise odeurs qui, comme nous l'avons vu précédemment, a montré un déficit de concertation et de connaissance réciproque entre les parties prenantes, les industriels ont engagé des moyens et mis en place de nouveaux outils méthodologiques pour informer, communiquer, rencontrer, associer les parties prenantes.

« En 2015, en industriels responsables on s'est tous mis autour de la table et puis on a cherché à comprendre et on s'est mis à engager des plans d'action, des mesures, des tas de choses et il s'est avéré nécessaire de rencontrer des plaignants, chose que l'on ne faisait avant pas car pas de plaintes. »⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ Entretien n°9 - Collège Administrations

⁴⁰⁶ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁴⁰⁷ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

⁴⁰⁸ Entretien n°14 - Collège Industriels

⁴⁰⁹ Entretien n°14 - Collège Industriels

« L'ASL a su se mobiliser pour mettre des moyens, pour écouter des gens, pour mettre des sites à disposition, pour former... ce n'est jamais parfait mais la trajectoire est bonne. »⁴¹⁰

« Aujourd'hui, ils ont aussi en interne les capacités de pouvoir répondre, de se dire d'où vient l'incident, comment il a été géré, ils ont mis en place des procédures. »⁴¹¹

Ainsi, en décembre 2017, les industriels de la plateforme de Lacq se sont engagés dans un plan d'actions en quatre axes pour réduire significativement les nuisances et odeurs dont se plaignent les riverains : **Comprendre** (continuer à travailler avec l'ensemble des partenaires scientifiques sur les données de mesure) ; **Améliorer** le fonctionnement des installations ; **Inform**er le plus rapidement possible suite aux signalements ; **Dialoguer** avec les parties prenantes (organiser une réunion structurée tous les deux mois et diffuser une lettre d'information électronique)⁴¹².

Plusieurs initiatives, coordonnées par l'ASL Induslacq assistée d'un prestataire de services, ont vu le jour telles que :

- l'embauche à temps plein d'un ingénieur sécurité environnement comme lien direct avec les riverains pour apporter des réponses individualisées, chargé entre autres de rencontrer les riverains, de coordonner le travail dans les différentes entreprises...⁴¹³
- la formation d'un réseau de « nez » constitués de riverains et de personnels industriels (voir page 99) ;
- l'édition et la diffusion électronique de bulletins hebdomadaires - au besoin complétés par des bulletins journaliers en cas d'incident particulier - incluant des informations sur les signalements, les relevés des stations de mesure de polluants ATMO Nouvelle-Aquitaine ainsi que les éléments marquants de fonctionnement de la plateforme, produit à l'issue du Comité Hebdomadaire « Nuisances et Odeurs » tenu par les industriels de la plateforme tous les mardis⁴¹⁴ ;
- la mise en place de plateformes de signalements en ligne nommées ODO en association avec ATMO Nouvelle-Aquitaine ;
- les rencontres régulières avec les riverains et les élus initialement dans le cadre d'une conférence riveraine puis dans le cadre de réunions informelles ;
- la création d'un site internet⁴¹⁵...

⁴¹⁰ Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

⁴¹¹ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

⁴¹² Source APESA, disponible à l'adresse : <https://www.apesa.fr/les-industriels-de-lacq-sengagent/>.

⁴¹³ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

⁴¹⁴ Source UniversLacq, disponible à l'adresse : <https://www.universlacq.fr/informer-nuisances-odeurs-induslacq/>.

⁴¹⁵ Source UniversLacq, disponible à l'adresse : <https://www.universlacq.fr/>.

Certaines de ces initiatives telles que les plateformes de signalements d'odeurs sont issues de demandes émanant des riverains.

Ces outils - à l'image de la plateforme ANETO regroupant les signalements faits par les nez, les données météorologiques, les mesures des stations ATMO - permettent aux industriels, aux services de l'État, aux riverains et à certaines collectivités territoriales de disposer en même temps de la même information⁴¹⁶. Cela permet une discussion plus équilibrée entre les parties prenantes.

Les industriels utilisent également ces outils pour améliorer l'acceptabilité des activités industrielles par la population avoisinante en fournissant des informations en matière de risques accidentels et chroniques.

« Forts de la nécessité de devoir travailler pour que nos activités soient acceptées par le grand public et in fine par ceux qui habitent tout autour de nos sites, on se doit de leur donner de l'information sur ce qu'on fait pour les protéger déjà en matière de sécurité [...] en matière d'accidents mais aussi de risques chroniques qui peuvent être avérés vis-à-vis de l'environnement donc ça il faut le gérer et ça nécessite une communication vers les parties prenantes des plus importantes. »⁴¹⁷

Ainsi, les informations concernant les arrêts des unités pouvant induire de possibles nuisances sont désormais communiquées en amont lors des CSS⁴¹⁸ et sur le site internet UniversLacq.

Aux yeux des certains industriels, les relations avec les riverains se normalisent⁴¹⁹, en témoignent les remerciements du représentant de l'ARSIL lors de la réunion du bureau du 19 juin 2019⁴²⁰ à destination d'un industriel pour les améliorations réalisées sur une unité soupçonnée d'être à l'origine d'une partie des nuisances olfactives subies.

Cependant, une partie des mesures mises en œuvre est perçue défavorablement par les associations, comme signes des défaillances des industriels ou comme une façon de ne pas gérer les problèmes existants ou gagner du temps.

« Des choses ont été faites mais ça donne encore l'impression du côté des industriels que... c'est comme quand on dit « on va résoudre le problème en créant une commission ». [...] On fait appel à des nez, c'est bien mais c'est très tardif et se préoccuper d'avoir des remontées

⁴¹⁶ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

⁴¹⁷ Entretien n°14 - Collège Industriels

⁴¹⁸ Point divers sur les arrêts prévus des unités ARKEMA, Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 07/09/2019

⁴¹⁹ Entretien n°14 - Collège Industriels

⁴²⁰ Observation n°1 - Réunion du bureau de la CSS du 19 juin 2019

de données concernant l'activité que l'on fait, ça montre le peu de conscience qu'avaient ces entreprises de ce qu'ils rejettent à l'extérieur. [...] On en est à renifler dans tous les coins pour savoir ce qui sent, ce qui ne sent pas... On parle d'industrie de pointe ? »⁴²¹

« [Concernant une odeur induisant des gênes physiologiques] Une grosse partie des industriels sait d'où ça vient, ils mettent en place un plan d'action pour caractériser pendant 2 mois, et pendant ces 2 mois, l'industriel va préparer ce qu'il va devoir faire comme travaux, moi je le vois comme ça »⁴²²

D'autres sont vues comme insuffisamment soutenues pour être efficaces.

« C'est quand même dommage que sur tous les nez formés industriels, il n'y en a que 2 qui s'impliquent sur 15. Il y en a qui n'ont jamais fait de signalement, ce n'est pas normal, il y a un problème. »⁴²³

De la même façon, si, comme nous l'avons vu, les industriels reconnaissent désormais l'imputabilité des activités industrielles sur les nuisances olfactives avec ressentis physiologiques, les associations considèrent que le discours est équivoque et manque de franchise.

« Aujourd'hui, le discours n'est pas franc, ce n'est pas net, c'est toujours ambigu, interprétable « C'est peut-être parce qu'ils ont le seuil d'acceptabilité plus bas, parce qu'ils sont plus sensibles. » Dire ouvertement « La cheminée de l'URS envoyait du SO₃ et la population a été impactée à cause de ça », on ne l'entend pas. »⁴²⁴

Au-delà de la communication vers les parties prenantes de la CSS, les industriels s'ouvrent vers une communication positive concernant leurs activités à destination du grand public, telle que la diffusion par voie de presse des modifications et investissements réalisés.

« Dans toutes les réunions CSS plénières, la presse est présente, n'assiste pas mais est présente. [...] C'est un moment privilégié où on peut passer des informations. [...] Nous, on n'hésite pas à faire des conférences de presse, soit d'initiative, soit en réaction. [...] Je vais faire prochainement une opération de communication offensive. »⁴²⁵

⁴²¹ Entretien n°11 - Collège Population

⁴²² Entretien n°13 - Collège Population

⁴²³ Entretien n°13 - Collège Population

⁴²⁴ Entretien n°13 - Collège Population

⁴²⁵ Entretien n°14 - Collège Industriels

« [Concernant un directeur de site industriel] Il se met à faire... il arrive à faire valider par ses chefs parisiens un communiqué de presse avant une CSS sur les investissements faits. Avant les industriels n'étaient pas trop dans la communication positive, ils s'y mettent. L'un y est depuis longtemps, il a répondu à une interview dans presse locale il y a 3 semaines de ça, c'est rare que la presse ait l'occasion d'ouvrir ces colonnes aux industriels, plutôt qu'aux riverains. Là, ça arrive un petit peu. »⁴²⁶

L'échec de la conférence riveraine : une expérience riche d'enseignements pour la CSS

En 2015-2016, des réunions entre riverains, industriels et élus ont été mises en place, sous le pilotage d'un élu, pour traiter de la problématique des odeurs ressenties. Les riverains en faible nombre (5 à 6 personnes) face à une dizaine d'élus et autant d'industriels, ont considéré qu'ils ne faisaient pas le poids, qu'ils n'obtenaient pas de réponses à leurs questions et assistaient à un déni des problèmes⁴²⁷.

De nouveau, en 2018, suggéré par un Préfet et coordonné par une entreprise de la plateforme, un dispositif public de concertation sur les risques et les nuisances industrielles, à l'instar de la conférence riveraine née à Feyzin en 2007⁴²⁸ considérée comme le best-in-class en France⁴²⁹, et portant d'ailleurs le même nom, a été installé. Réunissant dans un dispositif non réglementaire, riverains (en nombre plus importants qu'en CSS), industriels, services de l'État et collectivités, avec pour objectif de normaliser un dialogue avec les riverains plaignants⁴³⁰, elle fut abandonnée après quelques rencontres. Selon les acteurs interrogés, l'échec de la conférence riveraine trouve sa source dans différentes causes, attribuant la responsabilité de l'échec tantôt aux associations

« Ça n'a pas bien marché car certains ont torpillé un peu, ça leur échappait, les asso en place, structurées. »⁴³¹

« Cette conférence riveraine a été torpillée par SEPANSO qui a dit « nous on y vient plus » et par l'ARSIL. SEPANSO et l'ARSIL avaient le sentiment que cette conférence riveraine, encore une fois qui était pilotée par les industriels, était en train de déstructurer la CSS, d'occulter des informations de la CSS alors que la conférence riveraine a un cadre qui n'est absolument pas réglementaire. Donc SEPANSO s'est dit [...] « c'est un machin pour enrober les problématiques de miel, pour endormir tout le monde alors que les problématiques perdurent ». »⁴³²

⁴²⁶ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

⁴²⁷ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁴²⁸ Kamaté Caroline. « Participation citoyenne et risques industriels : quelques pistes pour engager une démarche », Numéro 2016-03 de la collection Les Cahiers de la sécurité industrielle, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France, 2016, p.10.

⁴²⁹ Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

⁴³⁰ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

⁴³¹ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

⁴³² Entretien n°1 - Collège *Administrations*

« Les riverains ont bloqué le système, sans doute en lien avec SEPANSO car ça ne lui allait pas trop car à côté de la CSS. »⁴³³

« Très vite, les riverains se sont demandé s'ils allaient trouver leurs comptes ou si ce n'était encore qu'une instance supplémentaire. Plus des maladresses de l'organisateur au niveau communication, organisation, des choses ont déplu dans le sens où on les infantilisait un peu (post-it, balle pour prendre la parole) pas adapté à ce contexte-là, un peu tendu, il aurait fallu plus vite en venir aux faits. [...] les associations ont dit que la seule instance valable était la CSS, ne voulaient pas plusieurs niveaux d'info, dire une chose en CSS et pas ailleurs et inversement. En plus, il y avait le reproche que le prestataire qui animait était financé par ASL donc manque de partialité. »⁴³⁴

tantôt aux élus

« Une conférence riveraine qui hélas a plongé notamment car les politiques n'y ont pas cru, c'est la querelle de village, des historiques, des remplacements en mairie »⁴³⁵

« Le dispositif organisé par un élu à Feyzin n'est pas reproductible à Lacq, les élus n'étant pas légitimes. »⁴³⁶

tantôt à la DREAL et aux industriels

« À la conférence riveraine, rien n'en sortait. Quand un industriel dit une chose, il faut que ce soit public, marqué, qu'on puisse s'appuyer dessus. En conférence riveraine, certains disaient « pas besoin de le répéter en CSS car déjà dit », alors que ce n'est pas la même chose. C'est ce que voulait faire la DREAL. [...] Ce n'est pas le lieu formel des institutions et de leurs représentants. [...] Elle peut exister mais ne pas remplacer ni vider de la substance la CSS. »⁴³⁷

« Les riverains plaignants ont vu en l'installation de cette conférence un rideau de fumée comme étant les industriels sont en train de nous enfumer mais ne traitent pas les problèmes donc on n'y va pas, ne font que de la communication, nous disent des choses mais ne vont pas avancer. »⁴³⁸

tantôt à l'organisateur

« C'était un folklore inimaginable, des techniques de réunion « niveau maternelle » comme s'envoyer la balle pour se donner la parole. Ce n'était pas sérieux, complètement décalé, d'ailleurs la même perception par certains industriels mais eux étaient payés et pas nous. [...] La majorité du temps était rattachée à la forme et non au fond. [...] Ça ne solutionnait pas nos problèmes, on était dans l'urgence [...] on ne sortait pas de la maison. [...] Ce n'était pas adapté ni à l'urgence ni au contexte. Ça a mis en évidence qu'ils n'avaient rien compris à la gravité de la situation. »⁴³⁹

⁴³³ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

⁴³⁴ Entretien n°9 - Collège *Administrations*

⁴³⁵ Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

⁴³⁶ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

⁴³⁷ Entretien n°11 - Collège *Population*

⁴³⁸ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

⁴³⁹ Entretien n°13 - Collège *Population*

L'échec de la conférence riveraine est révélateur de l'attachement de nombreux acteurs, notamment associatifs, à la CSS, rendant ce dispositif légitime à leurs yeux, en ce sens qu'elle est un instrument officiel perçue comme une arène publique.

Par ailleurs, cela démontre que ce type d'interface entre riverains et industriels est perçue comme nécessaire mais dont l'installation ne peut réussir qu'en temps de paix, hors contexte de crise⁴⁴⁰.

« De là, est ressorti qu'il fallait quand même qu'on ait des relations avec les industriels hors cadre officiel. »⁴⁴¹

De plus, l'attribution de l'imputation de l'échec de cette instance alternative à la quasi-totalité des acteurs présents, montre la complexité des relations et des tensions existantes au sein de la CSS qui apparaît désormais comme la seule instance au sein de laquelle les conflits peuvent s'exprimer.

« Ce qui plombe la CSS c'est tout ce qui se passe autour entre ce jeu à bandes qui ne marche déjà pas à l'extérieur et qui, si la conférence riveraine avait marché, on aurait retrouvé les mêmes entités dans un contexte hors polémique. Donc aujourd'hui il n'y a qu'à la CSS qu'ils peuvent déclarer leurs polémiques car c'est le seul moment où ils sont ensemble. »⁴⁴²

Suite à l'échec de la conférence riveraine, la nécessité de dialogue sur la problématique des nuisances olfactives, s'est fait sentir tant du côté des industriels que des riverains.

En effet, ce besoin vise, comme la CSS, à dialoguer et à partager les contraintes mutuelles des différentes parties.

« On fait tout un travail de communication avec les riverains pour essayer de normaliser les choses d'une part pour qu'on essaie de comprendre leurs contraintes et qu'eux comprennent les nôtres. Qu'on arrive à dialoguer. »⁴⁴³

Aussi, des rencontres informelles se sont mises en place. Organisées dans les quelques semaines précédant ou suivant les réunions du bureau de la CSS, elles associent quelques industriels, des riverains coordonnés par l'ARSIL ainsi que, au tant que de besoin, des institutions telles que l'ARS⁴⁴⁴. Animé par un prestataire, ce dispositif totalement informel, avec juste un début d'ordre du jour, sans

⁴⁴⁰ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁴⁴¹ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁴⁴² Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

⁴⁴³ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

⁴⁴⁴ Observation n°3 - Réunion informelle industriels/riverains du 2 juillet 2019

compte-rendu, permet de créer le dialogue⁴⁴⁵ dans des conditions où les riverains ne se sentent pas isolés car peuvent venir en nombre (une vingtaine face à quelques industriels⁴⁴⁶).

Selon les industriels, il n'a pas pour objectif de minimiser la CSS mais d'ouvrir un cadre d'explications, une séquence de questions-réponses⁴⁴⁷.

Dans ces réunions, les discussions, parfois à bâtons rompus⁴⁴⁸ (ils ont ainsi pu dire à un industriel qu'ils ne lui faisaient pas confiance, il en a pris acte⁴⁴⁹), traitent des nuisances subies par les riverains, des aménagements techniques envisagés ou mis en place par les industriels.

Les industriels sont plus dans l'empathie qu'en CSS, apportent plus de réponses⁴⁵⁰ pour certains mais pas tous⁴⁵¹.

Pour les riverains, ces rencontres permettent aux industriels *« de voir un peu l'ambiance, le seuil de ras-le-bol des gens, de faire un point sur la situation, de prendre la température, de faire du relationnel, de préparer la CSS qui suit et de voir les sujets qui risquent d'être abordés »*⁴⁵². Dans ce cadre, les industriels *« donnent des infos techniques, parfois plus sensibles que celles données en CSS car pas de compte-rendu. »*⁴⁵³.

Les contacts entre industriels et riverains ne se limitent pas qu'à la plateforme Induslacq sur le sujet des nuisances. Ils apparaissent nécessaires et se développent également pour une autre plateforme confrontée à une autre problématique, celle des rejets non conformes par l'entreprise SANOFI.

*« Les riverains ont une connaissance de nos activités très, très faible. On a sollicité les riverains les plus proches du site, pour des mesures dans l'environnement, on a pu communiquer, les inviter à visiter. »*⁴⁵⁴

Les relations directes avec les riverains, notamment en situation de crise, apparaît comme un outil de concertation efficace pour informer, expliquer et passer des messages.

« Le plus parlant c'est quand les personnes sont venues sur place. On est à l'extérieur, on est là, on voit des fumées à l'extérieur, on habite à 500m à 2-3 kms d'ici. Les riverains, quand

⁴⁴⁵ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

⁴⁴⁶ Observation n°3 - Réunion informelle industriels/riverains du 2 juillet 2019

⁴⁴⁷ Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

⁴⁴⁸ Observation n°3 - Réunion informelle industriels/riverains du 2 juillet 2019

⁴⁴⁹ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

⁴⁵⁰ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

⁴⁵¹ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁴⁵² Entretien n°13 - Collège *Population*

⁴⁵³ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁴⁵⁴ Entretien n°17 - Collège *Industriels*

ils viennent, ils rentrent, on parle de ce tuyau-là, là-haut il y a une fumerolle, on a mis quelque chose pour l'aspirer et ils voient les conditions de travail, on visite les postes de travail. D'un coup, le niveau de perception... et puis on voit donc on vous croit. »⁴⁵⁵

Tout comme ils rencontrent les riverains, les industriels souhaitent garder le contact et informer régulièrement les élus. Ainsi, début juillet 2019, une réunion des maires de la communauté de communes de Lacq-Orthez a-t-elle été intégralement consacrée aux enjeux du bassin industriels de Lacq. L'objectif des industriels est d'une part de mettre les élus au même niveau d'informations que les associations du fait de la méfiance des riverains à l'égard des représentants des collectivités et d'autre part qu'ils puissent répondre à leurs concitoyens.

« Les riverains sont remontés contre leurs élus car ils estiment ne pas avoir été soutenus au début et pendant la crise, ils sont fâchés contre eux. »⁴⁵⁶

Par ces rencontres, les industriels travaillent à la réconciliation entre élus et riverains car le conflit existant entre ces deux parties prenantes joue en la défaveur des industriels⁴⁵⁷.

Les dispositifs informels bilatéraux - riverains/industriels et élus/industriels - apparaissent comme un moyen de pallier la difficulté de dialogue entre ces trois parties prenantes qui serait, à terme, un objectif, pour évoquer les enjeux du territoire, les impacts des industries, l'emploi⁴⁵⁸.

Pour autant, ces rencontres hors cadre officiel ne visent pas à vider la CSS de sa substance mais à dépassionner les discussions, à mieux préparer et à ce que les débats ne se cristallisent pas les jours de CSS⁴⁵⁹.

La crainte du contentieux et de l'atteinte de l'image de l'entreprise

Si, comme nous venons de le voir, les industriels affichent, de manière globale, un discours plus ouvert, une attitude plus empathique que par le passé, la crainte du contentieux pénal reste un frein important.

⁴⁵⁵ Entretien n°17 - Collège *Industriels*

⁴⁵⁶ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

⁴⁵⁷ Entretien n°9 - Collège *Administrations*

⁴⁵⁸ Entretien n°14 - Collège *Industriels*

⁴⁵⁹ Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

« Ils évoluent progressivement en termes de communication et de transparence mais ils se méfient surtout quand ils ont des plaintes au pénal, des plaintes pour mise en danger de la vie d'autrui. »⁴⁶⁰

« Certains industriels se forcent à jouer le jeu de la transparence mais ont encore la crainte de savoir ce qui va se passer derrière. [...] La société n'a pas conscience des responsabilités civiles et pénales, les sociétés l'ont beaucoup plus car c'est martelé, vous êtes responsables civilement et pénalement. »⁴⁶¹

Cette inquiétude se révèle également dans les publications ayant pourtant vocation à être plus transparents. C'est pourquoi les réunions informelles sans document-support distribué ni compte-rendu peuvent être vues comme un risque évité.

« Au moment du premier bulletin hebdomadaire, la crainte des industriels était d'être attaqué par la SEPANSO, d'être mis en justice. Donc ils employaient des contorsions dans le langage. Le discours a changé, ils disent des choses « au démarrage de l'atelier, ça a senti ». Avant, il y avait des circonvolutions, maintenant ils disent les choses. »⁴⁶²

La crainte des industriels porte également sur le contentieux administratif.

« Faire de la concertation en essayant de passer entre les gouttes du contentieux, ce n'est pas évident et je pense que dans ses objectifs de directeur, en plus de faire tourner l'usine, ce doit être avec le moins de contentieux possible, administratif ou pénal. Ce sont 2 écueils qui le font terriblement trembler. »⁴⁶³

En outre, en cas d'action judiciaire à leur encontre, les industriels renforcent leur prudence en refusant de transmettre tout écrit.

« Concernant les questions relatives à l'URS, le directeur indique que la position de son entreprise est de ne pas faire de réponse écrite à l'association dans le contexte où le procureur a été saisi de plainte visant l'URS. »⁴⁶⁴

⁴⁶⁰ Entretien n°1 - Collège Administrations

⁴⁶¹ Entretien n°13 - Collège Population

⁴⁶² Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

⁴⁶³ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁴⁶⁴ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 20/01/2019

« Une entreprise a répondu [à des questionnements d'une association sur le fonctionnement d'une unité industrielle], « vous avez porté plainte contre nous, si vous voulez des réponses, demandez à la DREAL », c'est dommage. »⁴⁶⁵

Comme pour le risque contentieux, l'évolution des industriels vers plus d'ouverture se heurte à la crainte de la détérioration de l'image de leur société, notamment par les médias.

« Il y en a une société qui est quand même dans une logique de pousser l'information et la concertation pour s'éviter le plus possible d'avoir des emmerdes par la presse, l'un n'excluant pas l'autre [...] tant que ses intérêts individuels ne sont pas en cause. Sinon ils ont les mêmes réflexes d'autoprotection que les autres. [...] Ils sont dans leurs petits souliers car ils redoutent toujours derrière des conférences de presse qui ne sont jamais bonnes pour l'image de la boîte, qui vont porter préjudice directement au directeur d'établissement parce que la direction générale va dire « mais qu'est-ce que c'est que ce bordel ? ». »⁴⁶⁶

« Ça arrange un peu les industriels de donner certaines informations sans formalisme, quelque pat sans document, de reconnaître que certains trucs n'allaient pas, c'est hors-cadre donc les riverains ne peuvent pas s'en servir pénalement pour alimenter la plainte. »⁴⁶⁷

Pour résumer, d'une posture relativement fermée et défensive, les industriels évoluent progressivement - à des rythmes différents selon les individus - vers une attitude d'ouverture, de communication tout de même limitée par une position de prudence qu'ils jugent nécessaire au regard du risque de contentieux pénal et administratif que les associations et l'État peuvent utiliser. Pour appuyer leur communication, les industriels ont recours à différents outils méthodologiques telles que des rencontres avec certaines parties prenantes, en complément de la CSS. Ces initiatives moins instrumentales, moins techniques, moins réglementaires cherchent produire des effets différents pour répondre à des problèmes récurrents, elles sont plus partagées et plus appropriées par les acteurs sur les territoires et dans le domaine de la prévention des risques⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ Entretien n°12 - Collège *Population*

⁴⁶⁶ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁴⁶⁷ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁴⁶⁸ Rebotier Julien, Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Nobert Sébastien, Accompagner les changements vers des territoires résilients. Quelle résilience pour quels acteurs dans le Bassin de Lacq et dans le massif des Landes ? Rapport de recherche, 2017, p.25, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01498643> [consulté le 15 mai 2019].

La CSS s'inscrit alors pour les industriels dans un schéma de communication plus vaste, avec des outils fonctions des cibles qu'ils souhaitent atteindre⁴⁶⁹.

3.3.2. Les élus : la confiance de la population à regagner

Comme cela a été décrit dans les parties précédentes, les collectivités territoriales du bassin de Lacq se sont, de longue date, positionnées en faveur et en soutien de l'industrie, pour la préservation de l'activité et de l'emploi.

« Nous avons fait le travail nécessaire pour que l'activité et l'emploi perdurent sur ce site avec un soutien des politiques, des élus comme rarement j'ai vu ailleurs, j'ai rarement vu un soutien industriel aussi fort que dans ce bassin »⁴⁷⁰

De la protection d'intérêts territoriaux à la protection de la population

Jusqu'en 2014-2015, les élus, incarnés dans les premières années de la concertation par un homme politique emblématique du bassin industriel de Lacq (voir encadré ci-dessous), adoptent une attitude majoritairement de préservation de la ressource que constitue l'industrie pour le territoire.

À cette période, la principale problématique locale est de maintenir l'industrie autour du bassin de Lacq et de s'adapter face à l'arrêt annoncé de l'exploitation commerciale du gaz et au départ de Total. Aussi, les pouvoirs publics locaux placent le développement économique comme une priorité du territoire.

Dans les instances de concertation (SPPPI et CLIC), ils s'érigent au besoin en défense des industriels face aux associations de protection de l'environnement qui dénoncent des impacts des activités.

De la même façon, en CLIC, instance chargée de l'élaboration des PPRT initiés suite à des catastrophes industrielles majeures, ils s'attachent à protéger les possibilités d'industrialisation future face aux nouvelles réglementations portées par les services de l'État jugés technocratiques et trop sécuritaires (voir page 60 et suivantes).

« Jusque-là, les élus n'étaient assis que sur une seule chaise, la chaise du développement économique. »⁴⁷¹

⁴⁶⁹ Entretien n°14 - Collège Industriels

⁴⁷⁰ Entretien n°14 - Collège Industriels

⁴⁷¹ Entretien n°1 - Collège Administrations

À l'issue des discussions sur les PPRT, la contestation de l'État par les collectivités locales est apaisée, les décisions prises en matière d'urbanisme étant peu contraignantes pour la population et permettant même de préserver le développement économique en sanctuarisant des terrains destinés à l'industrie.

En 2015, l'émergence de nouvelles problématiques - nuisances olfactives et études épidémiologiques - et la mobilisation sociale qu'elles engendrent (voir partie 1.3), déplacent en partie les enjeux du territoire du terrain du développement économique vers celui des impacts défavorables de l'industrie sur la population.

*« Les élus, jusque-là assis sur une seule chaise, sont maintenant plutôt assis entre deux chaises parce qu'ils voient bien que ça grogne, que les gens se plaignent de problématiques nouvelles. »*⁴⁷²

Les riverains mettent en cause une partie des élus sur leur non prise en compte des nuisances subies et sur leur inaction face aux industriels. Ils considèrent que les représentants des collectivités locales ont des relations de dépendance avec l'activité industrielle qui compromettent leur neutralité vis-à-vis des situations concernant les entreprises du bassin de Lacq et qui limitent leurs requêtes à l'égard des industriels : en effet, au-delà des liens établis entre une municipalité et une entreprise d'un territoire pourvoyeuse d'emplois et de richesses, beaucoup d'élus sont ou ont été salariés des entreprises du bassin de Lacq, dirigent des sociétés sous-traitantes de l'industrie.

*« Le problème, ce sont les élus. [...] Ils ont tous des implications directes avec les industriels et pour certains des enjeux personnels, on ne va pas appeler ça des conflits d'intérêts, ils sont très mal à l'aise pour exiger des choses des industriels et pour taper du poing sur la table alors qu'ils se voient tous les jours et qu'ils mangent ensemble. »*⁴⁷³

Pour certains acteurs interrogés, l'expérience professionnelle des élus dans les entreprises industrielles leur apportent de la légitimité car ils connaissent les fonctionnements des unités.

*« Beaucoup d'élus sont des anciens, cadres, employés des industries du bassin. Ils savent de quoi ils parlent, de ce qu'ils ont vécu à une certaine époque, même si ce n'est plus tout à fait l'époque d'aujourd'hui. Ils ont vécu le risque industriel au quotidien donc on ne vient pas leur « donner des leçons ». »*⁴⁷⁴

⁴⁷² Entretien n°1 - Collège Administrations

⁴⁷³ Entretien n°13 - Collège Population

⁴⁷⁴ Entretien n°6 - Personnalité qualifiée

Face à ces nouvelles contestations, les élus se positionnent dans un gradient d'attitudes allant de la réfutation des difficultés rencontrées par une partie de la population à l'affirmation de la nécessité de prendre en compte l'irrationalité inhérente à ce type de problématique, ces positions évoluant progressivement au fil du temps et selon les circonstances.

Tout d'abord, une première attitude des élus, reprochée par les riverains notamment dans les premiers temps des signalements, consiste à **ne pas prendre en compte la réalité des nuisances subies**, à avoir une position accommodante considérant que le territoire a toujours été baigné d'odeurs historiques.

« Ça a été compliqué de se faire entendre de tout le monde, les élus ont dit : « ça a toujours senti mauvais à Lacq ». »⁴⁷⁵

« Ça fait quarante ans que je vis sous les vents dominants et je suis en pleine santé. »⁴⁷⁶

« L'expression de l' élu à la plénière de décembre disant « moi ça fait x années que je vis là je vis avec ces odeurs, je m'en accomode fort bien », je l'ai déjà entendue. C'est une position accommodante considérant qu'ils ne veulent pas se laisser séduire par des discours un peu anxiogènes. »⁴⁷⁷

La compensation aux désagréments subis réside dans le fait de bénéficier d'emplois.

« Certains élus ont pris les plaignants en grippe : « ils sont bien contents de travailler là ». »⁴⁷⁸

Certains élus se défendent d'ailleurs en CSS face aux accusations d'inaction émises par les riverains ce qui peut provoquer des tensions en séance.

« Le maire souhaite rappeler tous les efforts de la mairie à l'attention des riverains. Il s'exprime pour réprover la présentation de la situation [faite par l'ARSIL sur la dégradation de la situation en matière de nuisances olfactives accompagnées de ressentis physiologiques] qui tente de faire passer les élus pour des boucs émissaires. »⁴⁷⁹

« Les élus respectent les riverains. Respectez aussi les élus. »⁴⁸⁰

⁴⁷⁵ Entretien n°13 - Collège Population

⁴⁷⁶ Entretien n°13 - Collège Population

⁴⁷⁷ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁴⁷⁸ Entretien n°1 - Collège Administrations

⁴⁷⁹ Compte-rendu de la réunion plénière de la CSS du 11/07/2018, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

⁴⁸⁰ Compte-rendu de la réunion plénière de la CSS du 17/12/2018 : Intervention d'un élu

Dans la même idée, sans réfuter la réalité des nuisances, d'autres tempèrent le lien de causalité des émissions industrielles sur des symptômes physiologiques, exigent peu des industriels, considérant que les rejets industriels récents sont sans aucune mesure avec la situation historique.

*« Le maire appelle à la prudence [sur l'affirmation par un représentant salariés d'un lien entre les émissions industrielles et le constat que les gens sont malades] et rappelle son expérience de salarié sur le bassin. Les émissions actuelles n'ont rien à voir avec les expositions observées il y a 20 ans. [...] Il rappelle que l'étude de mortalité n'a pas permis de conclure. »*⁴⁸¹

*« Les élus évitent soigneusement de se mettre en porte-à-faux vis-à-vis des industriels et de les prendre de front. »*⁴⁸²

Progressivement, par la persistance de la contestation menée par les riverains et légitimée par les témoignages de personnels des plateformes, certains élus évoluent vers une attitude **empathique, compréhensive, de reconnaissance à l'égard des plaignants** tout en maintenant une position en faveur du développement industriel.

*« Le président de la communauté de communes de Lacq-Orthez insiste sur son attachement à voir composer avec les enjeux de protection de la santé et de l'environnement, d'acceptabilité de l'activité industrielle et de développement économique. »*⁴⁸³

Par là, ils essaient de concilier les différents enjeux du territoire - en matière économique, sanitaire, de sécurité et politique - et plus globalement de retrouver et maintenir une certaine paix sociale.

*« Les maires sont obligés de tenir compte de la contestation par une attitude qui soit une attitude empathique vis-à-vis de leurs riverains, pour tenir compte de l'éventuel poids économique que cela pourrait avoir, de l'éventuel poids électoral que ça pourrait avoir [...] et du fait qu'aujourd'hui on ne peut pas avoir un discours consistant à dire « oui ça pue et peut-être que c'est malsain d'un point de vue santé mais vous comprenez les emplois sont en jeu ». Aujourd'hui, c'est normal de vouloir disposer de des emplois et d'une sécurité sanitaire. [...] Pour les élus, il y a un enjeu qui est un enjeu de paix sociale. »*⁴⁸⁴

⁴⁸¹ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 14/12/2016

⁴⁸² Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁴⁸³ Compte-rendu de la réunion plénière de la CSS du 05/07/2017, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

⁴⁸⁴ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

« Le rôle des élus est de s'assurer que tout fonctionne sur leur commune et que les populations ne sont pas en danger. On est là pour veiller à ce que ce qui se fait sur notre territoire se fait dans de bonnes conditions. »⁴⁸⁵

Ensuite, le discours des élus évolue également vers davantage de **sollicitations des industriels** tant pour avoir des éléments de réponse sur leurs impacts sur les populations que sur des améliorations à apporter à leurs unités.

« Le maire demande à ce que [un industriel] réponde à la question suivante : « les rejets ont perduré pendant 40 ans, quel est l'impact sur la population ? ». »⁴⁸⁶

« Le discours des élus a quand même évolué. Systématiquement ils disent « les industriels doivent faire des efforts, doivent régler le problème ». »⁴⁸⁷

Ces requêtes se font de façon peu injonctive ce qui peut laisser à penser qu'elles manquent de détermination.

« En aucun cas les élus ne disent aux industriels « vous devez régler le problème... », ils le disent de manière plus policée. [...] Même si en aparté, je pense qu'ils doivent aussi leur faire part de leurs préoccupations. »⁴⁸⁸

« Quand je m'adresse à un directeur, on peut se dire des choses simplement et même si on le dit gentiment et sur un ton très cool, le type en face a tout compris, ce n'est pas la peine d'en rajouter. Quand je lui dis : « il me semble qu'il y a eu une faute chez vous », le patron du COMEX (COMité EXécutif), c'est suffisant, il a tout compris. Ce n'est pas parce qu'on n'en rajoute pas qu'on ne défend pas l'éthique ou l'intérêt de la population. C'est ça que l'extérieur a du mal à comprendre. »⁴⁸⁹

« Certains riverains estiment que les élus ne sont pas assez mordants vis-à-vis des industriels. »⁴⁹⁰

⁴⁸⁵ Entretien n°4 - Collège *Collectivités territoriales*

⁴⁸⁶ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 21/11/2018

⁴⁸⁷ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁴⁸⁸ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁴⁸⁹ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

⁴⁹⁰ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

Cette position s'accompagne d'une vision positive des évolutions en cours selon laquelle le développement industriel peut rimer avec environnement et de la nécessité de connaître la réalité de la situation sans rien masquer.

*« Le président insiste sur l'enjeu que représente selon lui cette démarche [le plan d'actions rejets atmosphériques récemment initié par la DREAL-UD64] pour l'avenir du bassin. »*⁴⁹¹

*« Je suis convaincu qu'on peut faire du développement industriel compatible avec l'environnement. »*⁴⁹²

*« [Concernant les études épidémiologiques] Il vaut mieux savoir, ça ne sert à rien de jouer les autruches donc qu'on ait des résultats scientifiques, après on verra ce que l'on fera. »*⁴⁹³

Finalement, cette attitude est une position d'équilibre qui concilie la prise en compte des enjeux, les nécessaires améliorations devant être apportées aux unités industrielles, les contraintes mutuelles dans un climat de dialogue.

*« L'équilibre est toujours compliqué mais j'essaie de dire qu'il y a des choses qui peuvent être acceptables, je peux dire à un industriel là je ne suis pas d'accord avec ça mais dans d'autres cas, je vais les défendre entre guillemets car j'estime que c'est n'importe quoi. »*⁴⁹⁴

Par ces positionnements, les représentants des collectivités jouent alors un rôle de médiation entre les associations en opposition aux industriels et à l'Administration, prônant la tempérance dans les échanges.

Enfin, certains élus **s'associent aux riverains**, de manière véhémement ou constructive selon les individus, **dans leurs revendications** en tant qu'ils subissent également des nuisances.

*« Les formations nez ne sont pas suffisantes pour traiter les sujets. [...] On vient de passer trois semaines dans la commune avec des signalements permanents. [...] On a l'impression de repartir à zéro, On n'avance pas ou très lentement. »*⁴⁹⁵

⁴⁹¹ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 21/11/2018, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

⁴⁹² Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

⁴⁹³ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

⁴⁹⁴ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

⁴⁹⁵ Compte-rendu de la réunion plénière de la CSS du 17/12/2018 : Intervention d'un élu

« L'adjoint au maire remercie les nez riverains qui se sont investis. Il est bon que tous les responsables HSE [Hygiène, Sécurité, Environnement] soient formés. [...] Des choses sont faites sur une unité, des sujets apparaissent sur une autre. »⁴⁹⁶

Pour certains acteurs, ce sont les élus qui représentent la population. Selon cette vision, la diversité d'attitudes et de points de vue qui vient d'être présentée ne serait alors que la synthèse du gradient des avis des citoyens tels que ressentis par les élus sur leur territoire⁴⁹⁷.

« Ce sont les maires qui reçoivent des SMS tous les 4 matins : « j'en ai marre, si tu ne fais rien, je me fous en l'air ». Ce sont eux qui doivent gérer la situation au marché le dimanche, ils se font attraper d'un côté « j'en ai marre de ces usines, mon fils ne bosse pas il est au chômage et moi je subis » et d'autres 3 stands plus loin, « il faut qu'ils arrêtent de faire chier leur monde, ils vont tous nous mettre au chômage à force de bramer pour rien ». Le maire exprime toutes ces positions, il a cette difficulté de choisir son camp. Il le choisit en fonction de ce qu'il perçoit sur sa commune, un maire qui n'entend que des gens se plaindre, il sera derrière ces gens-là. »⁴⁹⁸

Cette position laisse à penser, en creux, que les associations ne couvrent pas la variété des points de vue de la population du territoire dont certains ne sont ainsi pas représentés et exprimés en CSS.

« Le jour où on connaît une association de défense des riverains qui dit autre chose ou qui dit la même chose, elle sera la bienvenue. L'intérêt est que la population soit au mieux représentée. Aujourd'hui, ce sont deux associations qui représentent la population. »⁴⁹⁹

D'un problème public à un problème politique, la confiance à regagner

Comme nous l'avons vu en partie 2.2, les échanges en réunions plénières de CSS, hors présentations inscrites à l'ordre du jour, sont grandement monopolisées par les associations de protection de l'environnement et de riverains, les élus interviennent peu.

En revanche, dans d'autres instances, ils se montrent plus participatifs. En effet, suite à l'échec de la conférence riveraine, les industriels ont souhaité instaurer un dialogue d'une part avec les riverains et d'autre part avec les maires du territoire de Lacq-Orthez. Cette dernière rencontre a eu lieu début

⁴⁹⁶ Compte-rendu de la réunion plénière de la CSS du 17/12/2018 : Intervention d'un élu

⁴⁹⁷ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁴⁹⁸ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁴⁹⁹ Entretien n°18 - Collège Administrations

juillet 2019⁵⁰⁰. À cette occasion, beaucoup d'élus ont répondu à l'invitation bien que nombre de communes ne soient pas concernées par les plateformes industrielles du bassin de Lacq, le sujet intéresse donc les représentants des collectivités locales. De plus, ils se sont montrés très attentifs et participatifs dans les discussions.

Ces échanges ont tout d'abord été l'occasion pour les industriels de présenter le plan d'actions en cours sur les nuisances olfactives notamment un point sur les investigations en cours et sur les améliorations apportées aux unités pour limiter les impacts. Face à cette démarche très volontariste des industriels, certains élus cherchent à obtenir des garanties sur leur engagement réel en questionnant par exemple la démarche RSE largement mise en avant ou encore la recherche fondamentale sur les process en complément des retours d'expérience couramment pratiqués en industrie.

De plus, quelques élus, pour certains parmi ceux les plus visés par les riverains, expriment leurs difficultés à disposer d'arguments pour regagner la confiance des riverains et considèrent que celle-ci ne pourra pas être regagnée par des éléments techniques mais par la preuve que les industriels sont pleinement investis dans la recherche de solutions et dans l'amélioration de la situation.

Quelques élus estiment par ailleurs que les problématiques actuellement rencontrées comprennent une part irrationnelle qui doit, pour regagner la confiance des riverains, être prise en compte, au-delà des réponses rationnelles tels que la maîtrise des process industriels, la gestion de la sécurité, la formation, la communication, les plans d'actions... Selon eux, l'irrationnel *« se nourrit des tâches blanches détectées sur des végétaux, de l'idée de dire que les industriels sont d'abord là pour faire de l'argent et que notre santé passe après »*⁵⁰¹. Pour cela, ils considèrent qu'il est nécessaire de disposer de la mesure de l'impact, y compris des rejets historiques, sur la santé de la population et d'en assumer les résultats. L'information délivrée par les industriels doit aussi se faire sans propagande.

Ils constatent par ailleurs que de problème public, la question des nuisances s'est déplacée sur un terrain politique avec l'intervention de mouvements contestataires nationaux. Les séances de la CSS donnent d'ailleurs lieu, depuis 2018, à la tenue de manifestations devant les portes des lieux de réunions. Ces manifestations réunissent entre autres des riverains mais aussi, comme à l'occasion de la CSS plénière du 10 juillet 2019⁵⁰², des représentants du mouvement Extinction Rebellion,

⁵⁰⁰ Observation n°2 - Conférence des maires de la Communauté de communes de Lacq-Orthez du 1^{er} juillet 2019 consacrée à la présentation des activités industrielles du bassin de Lacq

⁵⁰¹ Observation n°2 - Conférence des maires de la Communauté de communes de Lacq-Orthez du 1^{er} juillet 2019 consacrée à la présentation des activités industrielles du bassin de Lacq : Intervention d'un élu

⁵⁰² Observation n°4 - Réunion plénière de la CSS du 10 juillet 2019

mouvement de désobéissance civile en lutte contre l'effondrement écologique et le réchauffement climatique⁵⁰³.

Cela peut indiquer que ce sujet risque d'être mis en avant et de devenir un enjeu à l'occasion des prochaines échéances électorales, ce qui risque d'exacerber davantage les tensions et ne pas faciliter le dialogue pourtant nécessaire.

*« Je pense que pour les prochaines municipales, les candidats devront se positionner sur ces questions-là [des nuisances olfactives], délimiter une ligne et dire de quel côté ils sont et ensuite les électeurs se compteront. »*⁵⁰⁴

De la même façon, sur la problématique SANOFI, si les élus décrivent l'inquiétude des populations pour leur santé, ils sollicitent également les services de l'État, reconnus dans leurs missions⁵⁰⁵, sur la validation des résultats avancés par l'industriel. Ils n'accordent donc pas une confiance aveugle aux dires de l'industriel, l'Administration jouant ici le rôle de juge de paix.

Pour résumer, d'une position pro-industrielle forte, les élus locaux du bassin de Lacq évoluent progressivement vers la prise en considération des difficultés rencontrées par les riverains et vers une attitude empathique à leur égard. L'enjeu désormais pour les élus est de regagner la confiance des riverains en prenant en considération leurs questions et en s'attachant à obtenir des réponses aux dimensions rationnelles et irrationnelles des problématiques. Par ailleurs, l'attitude à l'égard des industriels est à la confirmation des affirmations et des résultats présentés, au besoin par la voix de l'État.

Cependant, compte-tenu de la monopolisation des discussions en CSS, les élus n'expriment pas ces positions dans cette instance ce qui nuit à réduire la relation de défiance existante avec les riverains. En CSS, certains élus peuvent jouer un rôle de modération des échanges entre les associations et les industriels.

Un député pro-industriel

Courant des années 2000, le député de la circonscription locale, par ailleurs maire de la commune de Mourenx, s'est imposé dans les dispositifs de concertation (SPPPI et CLIC) au sein du collège des collectivités

⁵⁰³ Source Extinction Rébellion, disponible à l'adresse : <https://extinctionrebellion.fr/qui-sommes-nous/>

⁵⁰⁴ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

⁵⁰⁵ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

territoriales, en portant un discours politique fort contre la désindustrialisation et pour l'implantation de nouvelles entreprises.

*« La désindustrialisation [en référence à la fermeture d'un site industriel] et son impact en termes d'effectifs est en soi une pollution. [...] Il faut faire le maximum pour accueillir rapidement les industriels qui souhaitent s'implanter. »*⁵⁰⁶

À cette période, il évoque les enjeux environnementaux et en termes de risques à travers d'une part, le frein pour l'industrialisation que constitue l'existence de sites et de sols pollués résultant d'activités industrielles fermées et d'autre part, le risque accidentel (notamment la problématique de la sécurité des transports ferroviaires de matières dangereuses).

*« La pollution des sites une fois les industriels partis est un frein pour l'industrialisation. [...] Souligne l'absence des résultats de l'étude relative à la problématique des transports qui devait être menée par la DDE. »*⁵⁰⁷

De plus, dès les prémices de l'élaboration des PPRT⁵⁰⁸, il se prononce fortement en opposition à l'État et à la politique menée en matière de gestion des risques, accusé de freiner le développement économique par une démarche technocratique empreinte d'un excès de précaution (voir page 60 et suivantes).

Après avoir son fauteuil d' élu local en 2014 et ainsi quitté la représentation dans les dispositifs de concertation, le député continue à s'exprimer régulièrement, notamment par voie de presse, sur l'activité industrielle du bassin de Lacq.

Ainsi, en avril 2015, à la parution du référé de la Cour des Comptes sur la gestion de la mutation industrielle du bassin de Lacq, il affirme que les mesures de gestion des risques sont en place et que la reconversion est réussie grâce aux actions des collectivités locales, réfutant tout impact sanitaire de l'activité industrielle pour les populations.

*« Quand on est en zone Seveso, il y a des dispositions à prendre : elles ont été prises. [...] La reconversion est très réussie car les autorités locales ont fait le choix d'une stratégie de développement tous azimuts. Quitus est donné à notre action »*⁵⁰⁹

Quelques mois plus tard, l'actualité émergente sur les signalements par les riverains de nuisances olfactives lui donne l'occasion de régler des comptes politiques et d'épingler l'association SEPANSO 64.

⁵⁰⁶ Compte-rendu de la réunion du SPPPI du 24/09/2010, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

⁵⁰⁷ Compte-rendu de la réunion du SPPPI du 24/09/2010

⁵⁰⁸ Compte-rendu de la réunion du CLIC du 26/02/2007, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

⁵⁰⁹ La République des Pyrénées. La sécurité sanitaire sur le bassin de Lacq pointée par un rapport, 11/04/2015.

« Le silence assourdissant de la communauté de Lacq-Orthez est frappant. On voit bien, à travers cette polémique qui enflé et ce travail qui devrait être fait, qu'il n'y a plus de patron. C'est incroyable... [...] En revanche, la Sepanso est très malvenue dans cette histoire. Voilà une association qui s'est toujours plantée sur tous les dossiers qu'elle a examinés »⁵¹⁰

Plus récemment, en mai 2019, il s'est insurgé contre la parution du rapport de contexte local par Santé Publique France, étude qualitative de perception des enjeux du bassin, première des quatre études sanitaires programmées et discutées dans le cadre de la CSS.

« C'est du n'importe quoi ! Il n'y a pas le début d'un commencement de preuve, de statistiques, d'étude scientifique. [...] Ce type de rapport n'a qu'un but : faire peur, c'est honteux. »⁵¹¹

Il reprend ces mêmes arguments dans une question orale posée au secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé lors de la séance de questions au gouvernement dans l'hémicycle de l'Assemblée Nationale le 28 mai 2019⁵¹². Il complète en affirmant qu'il dispose du soutien des services locaux de l'État, des élus locaux, des industriels et des organisations syndicales tout en fustigeant quelques mots plus loin la faiblesse de la puissance publique.

« Les interventions de cet organisme [Santé Publique France] m'ont mis très en colère [...] mais ce sentiment est, je crois, partagé par les autorités représentant l'État sur place. [...] ce dossier a éveillé l'intérêt d'un certain nombre d'associations de protection de l'environnement - dont l'une qui est particulièrement à la recherche de lumière médiatique, et que par conséquent je ne citerai pas ici : qu'elle reste dans son obscurité, c'est certainement le meilleur service que l'on puisse rendre aux Béarnais ! [...] L'État, comme toujours, par faiblesse [...] Avec le soutien des élus, des industriels et des organisations syndicales... »

À travers cette question, il pose un raisonnement sans nuance : *« Soit les services de l'État connaissent l'existence d'un risque, et alors il faut intervenir tout de suite et demander l'interruption des activités, en vertu du principe de précaution [...] soit il ne se passe rien, et vous devez calmer cet organisme [Santé publique France]. »*

Par ces différentes interventions, le député continue à soutenir sans réserve l'activité industrielle, remettant en cause toute étude, tout rapport officiel ou tout organisme - telle la SEPANSO 64 – susceptible de renvoyer une image défavorable du bassin.

De l'avis de l'ensemble des acteurs interrogés, ce discours porté par le député *« n'arrange pas les choses »⁵¹³* c'est-à-dire qu'il ajoute aux tensions existantes entre les parties prenantes de la concertation autour du bassin de Lacq, considérant qu'il s'agit de manœuvre de politique locale.

⁵¹⁰ La République des Pyrénées. Nuisances à Lacq : ce qu'en disent les élus locaux, 20/08/2015.

⁵¹¹ La République des Pyrénées. Bassin de Lacq et santé : les réactions après le 1^{er} rapport, 13/05/2019.

⁵¹² Question orale sans débat du député Habib en date du 28 mai 2019, disponible à l'adresse : https://www.nosdeputes.fr/15/seance/3357#table_7767.

⁵¹³ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

*« Tout le monde est effaré par ses prises de position. [Concernant la prise de position suite à la parution de l'étude de contexte local de Santé Publique France] Là il fait de la politique locale. »*⁵¹⁴

Ces propos exacerbent d'autant plus que, selon des parties prenantes, il aurait qualifié les riverains « d'écologues » et la SEPANSO 64 « de terroristes ».

S'il ne trouve pas d'écho auprès des membres de la CSS interrogés, qui se dissocient des propos tenus sur l'étude Santé Publique France⁵¹⁵, « *il met le doute dans l'esprit de certaines personnes localement.* »⁵¹⁶

De plus, son comportement est vu par certains comme le reflet de l'état d'esprit d'autres élus locaux ce qui participe à générer des tensions.

*« [Le comportement du député est-il le reflet du comportement d'autres élus] Oui, bien sûr il n'est pas le seul. [...] Certains habitants sont allés voir un maire « ah ne me parlez pas de ça, arrêtez de me faire chier avec les odeurs, ce n'est pas vrai. » »*⁵¹⁷

3.3.3. Le collège administrations : lever les résistances pour s'ouvrir à la concertation

Comme cela a été détaillé en première partie de ce rapport, l'État a été à l'initiative de l'industrialisation du bassin de Lacq à travers la stratégie énergétique nationale de la seconde moitié du 20^e siècle voulue par le Général De Gaulle, incarnée par l'entreprise SNPA. Comme l'a souligné Rebotier, la puissance publique a joué un rôle-clé dans l'initiation de la transformation du territoire avant de céder peu à peu la place à de nouveaux acteurs : les collectivités locales et les acteurs économiques privés⁵¹⁸, induisant ainsi une recomposition de la gouvernance du territoire⁵¹⁹.

Si l'État a historiquement joué un rôle dominant, il est aujourd'hui remis en cause et critiqué par certaines parties prenantes du territoire : association de protection de l'environnement, représentants des salariés, certains élus, même si la contestation ne vise pas de la même manière les différentes autorités administratives composant ce collège.

Nous nous intéresserons dans cette partie, aux trois entités administratives les plus visibles, les plus investies et les plus concernées par la politique de gestion des risques industriels, par les enjeux actuels autour du bassin de Lacq et par la concertation sur ces sujets : la Préfecture, la DREAL-UD64 chargée de l'inspection des installations classées, ainsi que les autorités sanitaires.

⁵¹⁴ Entretien n°7 - Personnalité qualifiée

⁵¹⁵ Observation n°1 - Réunion du bureau de la CSS du 19 juin 2019

⁵¹⁶ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁵¹⁷ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁵¹⁸ Rebotier Julien, Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Nobert Sébastien, Accompagner les changements vers des territoires résilients. Quelle résilience pour quels acteurs dans le Bassin de Lacq et dans le massif des Landes ? Rapport de recherche, 2017, p.66, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01498643> [consulté le 15 mai 2019].

⁵¹⁹ *Ibid*, p. 69

Mais avant de détailler quel positionnement adoptent les administrations dans le cadre de la concertation, il paraît pertinent de revenir brièvement sur les grands traits de l'identité de l'inspecteur des installations classées.

Une brève histoire de l'inspection des installations classées : la construction de l'identité de l'inspecteur dans un domaine empreint d'incertitudes

Cette section présente une chronologie synthétique de l'évolution de l'inspection des installations classées. Pour ce faire, elle s'appuie en grande partie sur les travaux de Laure Bonnaud, Au nom de la loi et de la technique : L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970⁵²⁰.

De son passé au sein des services des Mines, l'inspection des installations classées, dont la majorité des effectifs sont aujourd'hui positionnés dans les DREAL, hérite d'un regard très assuré sur les questions de sécurité et de risques accidentels. À l'avènement de la mission dans les années 1970, les inspecteurs acquièrent des connaissances techniques du fonctionnement des entreprises et des procédés industriels, préalables indispensables à l'encadrement réglementaire des activités. Ils suivent alors des formations, communes à l'administration et aux industriels, qui permettent d'engager le dialogue avec les entreprises sur les objectifs à atteindre et les modalités de mise en œuvre pratique.

Historiquement, le déploiement de la réglementation ICPE, intégrant les dimensions de sécurité, de respect de l'environnement mais aussi de développement économique, s'est appuyé sur une proximité et un accompagnement du travail des industriels par l'administration notamment pour l'identification des dangers et des pollutions.

L'approche intégrée des enjeux (humains, environnementaux, économiques) se fait alors selon une approche dialogique, bilatérale avec les industriels dans une recherche commune de solutions pragmatiques, acceptables tant pour sur le plan environnemental que sur celui du développement industriel.

Cette approche participe à fonder une image très dégradée de l'inspecteur des installations classées auprès des associations de protection de l'environnement et des autres administrations, d'amalgame entre l'inspection et les industriels.

⁵²⁰ Bonnaud Laure. Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970, Politix, vol. 69, no. 1, 2005, pp. 131-161.

Avec la loi de 1976⁵²¹ prévoyant entre autres la participation du public au processus décisionnel, et les nombreux textes réglementaires de prescriptions de l'activité des ICPE qui suivront, la mission d'inspection des installations s'expose au regard de la société sur les contrôles qu'elle exerce, la sortant de sa relation bilatérale avec les industriels. La réglementation apparaît alors comme une ressource plus ou moins mobilisée par les inspecteurs sur le terrain qui l'aménage selon le cadre juridique défini mais également selon leur propre cadre administratif et cognitif.

Dans les années suivant la parution de la loi de 1976, un cadre infra-réglementaire complémentaire participe en complément à forger « l'esprit » dans lequel les contrôles environnementaux doivent se faire, bâti sur le dialogue et la concertation avec les exploitants.

Cependant, par la responsabilité pénale de l'inspection voire de l'inspection conférée par la loi, l'inspecteur oscille entre négociation et exercice de son pouvoir de police administrative pour lequel il sélectionne certains outils de son arsenal répressif au détriment d'autres, notamment les suites administratives plutôt que les actions pénales.

Avec la montée en expertise des ressources dans les entreprises, l'inspection des ICPE délaisse en partie la technique pour se recentrer sur le droit et les procédures qui encadrent de plus en plus les pratiques, délaissant les arrangements et les négociations avec les industriels.

De la même façon, courant des années 2000, le ministère en charge de l'environnement réfute l'approche intégrée mêlant les missions de développement industriel et de protection de l'environnement en affirmant le rôle des inspecteurs des ICPE comme celui de la police de l'environnement avec quatre valeurs fédératrices : la compétence, l'impartialité, l'équité et la transparence.

Les inspecteurs se positionnent alors comme des experts de la protection de l'environnement, doté d'un jugement et de savoirs techniques, scientifiques et réglementaires éprouvés, sans pour autant omettre l'incertitude du contexte de la gestion des risques industriels.

En effet, les missions d'inspection des installations classées se situent dans un contexte de forte incertitude technique et scientifique : les dangers liés aux activités des unités industrielles ne sont pas connus de façon absolue et exhaustive, la réglementation encadrant ces dangers à travers notamment la fixation de seuils normatifs, est susceptible d'évolution brutale voire est inexistante⁵²². Ainsi, tout savoir, toute expertise, basés sur des connaissances scientifiques et techniques et utilisés en gestion des risques, apparaissent comme provisoires et contingents. Les inspecteurs s'appuient donc sur des

⁵²¹ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF du 20 juillet 1976 page 4320, disponible à l'adresse :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000684771&categorieLien=id>

⁵²² Bonnaud Laure. Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970, Politix, vol. 69, no. 1, 2005, pp. 131-161.

procédures, des méthodes pour mieux encadrer les activités tout en essayant de réduire les incertitudes.

Nous pouvons retenir de cette brève chronologie de l'inspection des installations classées, analysée sous le prisme de la sociologie du travail et des professions, plusieurs points intéressants pour les présents travaux en tant qu'ils constituent un schéma dans lequel se retrouvent les acteurs de la concertation autour du bassin de Lacq.

Tout d'abord, l'inspection a historiquement établi une relation dialogique bipartite avec les industriels, de recherche de solutions.

« La DREAL est inscrite de longue date plutôt dans une posture de dialogue, de discussion. Je me suis inscrit dans cet optique et je me rends compte que je ne peux pas être en permanence dans une posture d'audit et de sanction derrière, ça ne peut pas être notre quotidien. »⁵²³

« Dans mon expression, dans ma façon de présenter une difficulté, je vais plutôt être en anticipation de la gestion du problème »⁵²⁴

Cette relation de proximité entre l'inspection et les entreprises contrôlées est désapprouvée voire dénoncée par les associations de protection de l'environnement.

« L'accompagnement par la DREAL des problèmes des industriels [...] L'inspecteur passe mais pas de pression sur les entreprises, on donne du temps, la DREAL fait de l'accompagnement, ce n'est pas la police des entreprises. »⁵²⁵

« Sauf que DREAL prend comme référence une proposition alternative d'un industriel [pour gérer un dysfonctionnement] »⁵²⁶

« Je ne peux pas être en permanence dans une posture d'audit et de sanction derrière, ça ne peut pas être notre quotidien, même si c'est ce qu'attend de nous la SEPANSO. »⁵²⁷

⁵²³ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁵²⁴ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁵²⁵ Entretien n°11 - Collège Population

⁵²⁶ Entretien n°12 - Collège Population

⁵²⁷ Entretien n°18 - Collège Administrations

Ensuite, la responsabilité première en termes de risques industriels revient aux industriels et non aux services de l'État qui encadrent et contrôlent. Par la possible mise en cause de sa responsabilité pénale, l'inspection se partage entre la négociation et l'exercice d'une police administrative⁵²⁸.

*« Je dois être aussi être, sans prendre non plus des responsabilités qui ne sont pas les miennes, dans une action mesurée eu égard à des enjeux, qui nous guide dans les propositions de mise en demeure. »*⁵²⁹

Par ailleurs, l'inspection positionne son action de protection de l'environnement dans une approche de la gestion de risques, liée à l'acceptabilité ou l'inacceptabilité d'un risque présenté par une activité.

*« À la DREAL, on a un discours de gestion de risques, on essaie de faire la part des choses entre ce qui est acceptable et ce qui est inacceptable. Alors qu'à l'ARS, c'est un discours de prévention, de prévenir une exposition aux risques. »*⁵³⁰

De plus, en cas de constat de non-conformité, l'inspection favorise d'abord le dialogue puis certains outils parmi l'arsenal disponible, telle que la sanction administrative.

*« Ce qui nous caractérise sur le bassin de Lacq, c'est qu'on n'a pas beaucoup d'établissements. Ça crée une relative proximité entre l'inspection et l'industriel car on y va souvent. Cette proximité fait que dans la durée, on compte beaucoup sur des relations de confiance. [...] Ça peut aussi influencer sur notre politique de sanction, de contentieux, c'est peut-être aussi pour ça qu'on ne sort pas 4 mises en demeure tous les mois car on voit souvent les gens et car on parle avec eux. Alors qu'avec un exploitant qu'on voit tous les 4 ans, tous les 10 ans, je ne vais pas m'installer dans cette relation un peu quotidienne qui fait que le contentieux administratif arrivera vraiment en ultime, ultime issue »*⁵³¹

La relation de confiance ici évoquée fait référence à la figure de l'inspecteur-magistrat décrite par Laure Bonnaud⁵³².

⁵²⁸ Bonnaud Laure. Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970, Politix, vol. 69, no. 1, 2005, p.19

⁵²⁹ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁵³⁰ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁵³¹ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁵³² L'inspecteur-magistrat se présente comme un individu qui cherche avant tout à établir une relation de confiance avec son interlocuteur industriel pour guider le fonctionnement des entreprises dans le bon sens.
Bonnaud Laure. Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970, Politix, vol. 69, no. 1, 2005, p.31

Pour illustrer ce principe, il peut être fait référence au modèle des pyramides d'Ian Ayres et John Braithwaite (voir figure ci-dessous), qui décrit, lors d'une phase répressive, les interactions entre services de contrôle et entreprises contrôlées. Au bas de la pyramide, on trouve l'ensemble des stratégies de dialogue et de négociation que l'administration met en place avec les entreprises contrôlées afin de les faire rentrer dans le rang. On trouve ensuite l'ensemble des actes qui constitue un rappel formel au droit et une injonction à le respecter. Si l'entreprise ne respecte toujours pas ses obligations, l'administration peut lui infliger une sanction administrative, qui pourra être suivie, le cas échéant, d'une sanction pénale, puis d'une suspension de l'autorisation et enfin d'une révocation de l'autorisation dans le cas où l'entreprise refuserait, à chaque fois, de se conformer à ses obligations⁵³³.

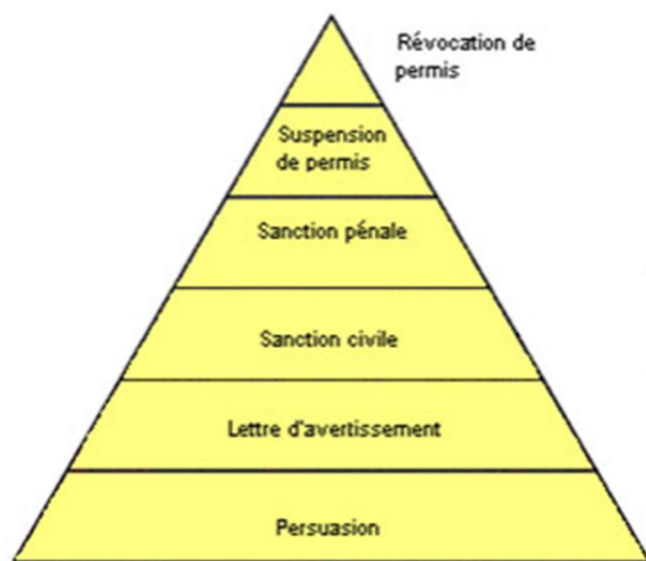


Figure 4: Modèle des pyramides de Ian Ayres et John Braithwaite (1992)

Le privilège donné au dialogue représente pour l'inspection une position d'équilibre qui, sans pouvoir affirmer qu'elle permet d'accélérer la résolution des problèmes, limite les situations de blocage.

« Est-ce que le dialogue résout les problèmes plus vite ? Je n'en sais rien mais je ne considère pas qu'on soit dans l'immobilisme bien au contraire. [...] Pour autant est-ce que ça avancerait plus vite ou est-ce qu'on ne se retrouverait pas plus souvent dans des situations de blocage par des postures ? C'est une question d'équilibre. Si je me place systématiquement dans une posture contrôle, je n'aurai que des réponses à mes questions, il faudra que les inspecteurs passent leur temps à tirer sur toutes les ficelles dans tous les sens pour ne pas avoir forcément un grand résultat. [...] Il y a de plus en plus d'industriels qui commencent

⁵³³ Bonnaud Laure. Comment théoriser l'action répressive des services d'inspection ? Origines et critiques de la notion de responsive regulation, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, vol. 1, no. 1, 2019, pp. 65-74.

à comprendre qu'il est dans leur intérêt d'anticiper les problèmes, y compris avec nous, plutôt que de nous laisser les découvrir tout seuls. »⁵³⁴

Enfin, l'inspection des ICPE de la DREAL-UD64 conduit actuellement selon une approche méthodologique rigoureuse, un programme de recherche, d'identification et de maîtrise des substances chimiques rejetées dans l'air, en vue de réduire les incertitudes liées aux risques des rejets atmosphériques d'une partie des industries du bassin. Par ce plan d'actions, l'administration accompagne - et même enjoint - les industriels dans l'identification des dangers et des pollutions⁵³⁵ à travers une démarche novatrice, pro-active et mieux-disante que la réglementation cadre ne l'impose.

« La crise SANOFI est venue renforcer le diagnostic selon lequel la connaissance des émissions est imparfaite. Là aussi on a décidé au niveau de la DREAL, de renforcer la connaissance des émissions atmosphériques partant de ce diagnostic qui est partagé, qui est connu des associations parce qu'on n'a pas dissimulé. Avec un objectif qui est d'avoir une connaissance - on va dire une mise à jour - des émissions industrielles par de la mesure et derrière une révision de notre appréciation de l'impact et éventuellement une révision de la réglementation. »⁵³⁶

Ce contexte d'incertitudes - et donc d'acquisition permanente de connaissances et d'amélioration des prescriptions réglementaires - n'est pas admis par les associations comme inhérent à la gestion des risques. Ces acteurs considèrent plutôt cela comme une insuffisance dans le dispositif réglementaire et comme une faiblesse du service chargé d'encadrer les activités.

« Qu'est-ce qui peut intéresser une association de protection de l'environnement ? Est-ce que ce sont les éléments d'information positifs qui sont apportés ou est-ce que précisément c'est la part d'ombre, même si la part d'ombre réduit au fil de l'eau ? Il sera toujours interprété comme finalement une insuffisance dans le dispositif réglementaire mais là on est plus sur des questions de posture que sur des questions éventuellement objectives. Pour eux, s'il y a cette part d'incertitude, c'est que le nécessaire n'est pas fait pour la combler, c'est classique, on n'y échappe pas. »⁵³⁷

« Les arrêtés préfectoraux présentés aujourd'hui [relatifs à un plan d'actions piloté par la DREAL-UD64 pour une meilleure connaissance et réglementation des rejets atmosphériques

⁵³⁴ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁵³⁵ Bonnaud Laure. Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970, Politix, vol. 69, no. 1, 2005, p.14

⁵³⁶ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁵³⁷ Entretien n°1 - Collège Administrations

de certains industriels du bassin de Lacq], ça donne encore un délai supplémentaire aux industriels qui ne sont pas dans les clous, c'est très, très limite. »⁵³⁸

Les services préfectoraux investis dans la concertation

Dès les premiers dispositifs de concertation, les services de la Préfecture et de la DREAL-UD64 ont été très présents. En effet, à la différence du SPPPI Estuaire de l'Adour constitué autour de la zone industrialo-portuaire de Bayonne géré par une structure associative⁵³⁹, l'État a sciemment, compte-tenu des forts enjeux en termes de risques et de sécurité, conservé la gouvernance du SPPPI du bassin de Lacq puis orchestré celle de la CSS en confiant la présidence à un élu et en assurant le secrétariat (voir partie 2.1).

« La CSS, c'est la DREAL qui porte, qui organise, qui fait le secrétariat et je pense qu'on n'est pas prêt de lâcher la main là-dessus. Ce n'est pas une difficulté d'avoir le secrétariat, tout est question de priorité, la priorité est mise là-dessus également au niveau régional, c'est mieux... les enjeux sur le bassin, les préoccupations sont tellement fortes [...] on vit une situation plus apaisée en ayant l'impression de maîtriser le jeu car on passe du temps dessus »⁵⁴⁰

À cette période, le Préfet ou son représentant constitue l'interlocuteur nécessaire, non technique, pour répondre à la contestation de l'action de l'État émise par le principal représentant politique d'alors (voir l'encadré page 134 : Un député pro-industriel) en réaffirmant avec fermeté l'engagement de l'État en faveur du développement des territoires et sa responsabilité dans une mise en œuvre non technocratique de la politique de gestion des risques industriels.

« Il faut que le pouvoir public s'exerce. [...] Le pouvoir public doit prendre ses responsabilités. [...] Nous travaillerons ensemble [avec les collectivités]. [...] Ce n'est pas dans mon intérêt en tant que représentant de l'État [que des entreprises ne viennent pas s'installer voire que d'autres s'en aillent]. »⁵⁴¹

⁵³⁸ Entretien n°12 - Collège *Population*

⁵³⁹ Source Association SPPPI Estuaire de l'Adour, disponible à l'adresse : <http://www.spppi-estuaire-adour.org/association-spppi-estuaire-de-ladour/>

⁵⁴⁰ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

⁵⁴¹ Compte-rendu de la réunion du CLIC du 26/02/2007

Apporter des réponses simples, sans discours technocratique est toujours, pour le Préfet, d'actualité⁵⁴².

En continuité, l'autorité préfectorale, en la personne du Préfet ou du Secrétaire Général de la Préfecture, est présente à la grande majorité des réunions de la CSS, tant du bureau que des séances plénières. Cette participation révèle la prise en compte de l'importance et de la nécessité de la concertation autour de zones industrielles telle que celle de Lacq.

*« Le secrétaire général de la Préfecture participe aux réunions de bureau, le corps préfectoral est présent aux réunions de bureau et le Préfet participe aux réunions de la CSS. Il y a une implication du corps préfectoral dans le fonctionnement de la structure. »*⁵⁴³

*« Le précédent Préfet tenait à être présent à toutes les plénières, l'actuel n'a pas encore eu l'occasion d'assister à ces plénières [Préfet arrivé en février 2019]. »*⁵⁴⁴

*« Aujourd'hui, parce que c'est de toute façon une évolution générale de la société, les Préfets savent que cette concertation est absolument nécessaire. »*⁵⁴⁵

La Préfecture est également fortement investie, en tant qu'autorité légitime, pour recevoir et arbitrer entre les parties prenantes en cas de discussions sans accord tel que le différend sur les modalités de vote devant s'exercer en CSS (voir partie 2.1).

Dans un passé encore récent, l'État échangeait presque exclusivement avec les élus et les industriels à l'image des réunions tenues à l'été 2015 au début de la crise odeurs où ne siégeaient aucun représentant de riverains ou associatif.

*« Il y a eu tout un round d'échanges qui se sont engagés avec des réunions entre le Préfet, l'État et les élus mais une communication avec des associations qui ne se faisaient pas. »*⁵⁴⁶

Désormais, le positionnement pris par l'État est de prendre en considération l'ensemble des parties en présence, notamment les acteurs historiquement minoritaires dans les politiques de gestion des risques industriels (associations de protection de l'environnement et riverains). La reconnaissance formelle du rôle des riverains par l'autorité préfectorale est jugée importante par ces acteurs.

⁵⁴² Entretien n°18 - Collège *Administrations*

⁵⁴³ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁵⁴⁴ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

⁵⁴⁵ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁵⁴⁶ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

« Quand on a proposé de réformer, de moderniser le dispositif, en 2016, ça a été plutôt vu par le Préfet de l'époque comme une usine à gaz... mais avec des réflexes un peu datés. On en n'est plus là. Et j'ai déjà entendu le Préfet qui vient de quitter son poste en février soutenir en réunion de CSS les demandes des associations sur le fond. »⁵⁴⁷

« Le Préfet Payet avait reconnu ouvertement en CSS que c'est l'association qui a fait bouger les choses en avançant les problèmes [...] Il nous a remercié d'avoir été le poil à gratter, c'est quelque chose d'important pour les associations. »⁵⁴⁸

L'État souhaite également que le dialogue s'établisse entre les industriels et les autres parties prenantes du territoire, sans avoir à tenir le rôle d'intermédiaire.

« C'est aussi pour cela que l'on a voulu que cette commission de suivi de sites fonctionne et fonctionne mieux : pour qu'il y ait aussi un dialogue qui s'instaure entre industriels et associations, lequel dialogue d'ailleurs commence à se nouer. [...] L'État n'est pas là [...] pour compenser le manque de dialogue entre les uns et les autres. »⁵⁴⁹

Si la Préfecture accorde de la considération et de l'écoute aux associations, elle échange également avec les industriels à l'image de la visite de la plateforme de Lacq réalisée par le Préfet Spitz début juillet 2019⁵⁵⁰.

L'intervention préfectorale sur la construction de la CSS vise également à favoriser le dialogue, à chercher à ne pas imposer des décisions en tentant de trouver des compromis. Ainsi, les services préfectoraux adoptent ainsi une position de médiateur, de facilitateur dans la concertation allant jusqu'à suggérer un format d'instance (la conférence riveraine) où les associations et riverains sont mieux représentés.

« Suite à un constat du précédent Préfet qui avait assisté aux plénières et qui s'était ému qu'il n'y avait que 2 représentants des riverains, il avait décidé et proposé ce format qu'il avait connu dans le couloir de la chimie. »⁵⁵¹

Cet investissement de l'autorité préfectorale dans la concertation permet également aux parties prenantes de faire passer des messages destinés aux autorités nationales.

⁵⁴⁷ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁵⁴⁸ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁵⁴⁹ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁵⁵⁰ Observation n°5 - Visite préfectorale de la plateforme Induslacq le 12 juillet 2019

⁵⁵¹ Entretien n°9 - Collège *Administrations*

« [Sur la diffusion de l'étude de contexte local de Santé Publique France] J'ai quand même dit au Secrétaire Général de la Préfecture que la communication a été très mal faite au niveau de l'État. »⁵⁵²

Cependant, l'autorité légitime du Préfet et le respect dû à la fonction, ne suffisent pas toujours à calmer les contestations exprimées vigoureusement en CSS.

« Lors de la dernière plénière [en décembre 2018], il y a eu des invectives et des insultes, malgré la présence du Préfet ! »⁵⁵³

« Le Préfet Payet nous a bassiné à nous dire « le temps des industriels n'est pas le temps des riverains. »⁵⁵⁴

La DREAL-UD64 en CSS : entre organisation, animation, médiation et expertise

L'unité départementale Pyrénées-Atlantiques de la DREAL remplit, au sein de la CSS, plusieurs missions qui, sans être incompatibles, peuvent parfois se révéler difficiles à concilier.

En effet, la DREAL-UD64 est chargée de l'organisation matérielle et du secrétariat de la CSS, joue le rôle d'animateur des réunions voire de médiateur dans les échanges et assure la représentation de la mission d'inspection des installations classées qu'elle exerce.

Le rôle d'organisation et d'animation de ce dispositif institutionnel lui revient légitimement en tant que service de l'État en charge de la politique de gestion des risques industriels. Pour ce faire, certains acteurs lui attribue une position de neutralité.

« C'est la DREAL qui porte, qui organise, qui fait le secrétariat. »⁵⁵⁵

« L'État est neutre. Il est garant du fonctionnement de l'instance et de l'animation. »⁵⁵⁶

« La DREAL coordonne, est moteur [...], essaie de faire avancer, de proposer de nouveaux sujets. »⁵⁵⁷

⁵⁵² Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

⁵⁵³ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

⁵⁵⁴ Entretien n°11 - Collège *Population*

⁵⁵⁵ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

⁵⁵⁶ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁵⁵⁷ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

La DREAL-UD64 s'investit d'autant plus dans l'animation de la CSS, notamment en proposant des sujets pertinents à inscrire à l'ordre du jour, qu'elle a la volonté que cette instance joue pleinement son rôle d'information et de concertation.

« On n'a pas « bataillé » pour mettre en place cette commission pour ne pas faire en sorte qu'elle vive et qu'elle assure son rôle. »⁵⁵⁸

Mais le revers de cette implication est une moindre participation active des autres membres de la CSS, en témoigne la discussion, lors de la réunion de bureau du 19 juin 2019⁵⁵⁹, sur les sujets à inscrire à l'ordre du jour de la séance plénière du 10 juillet 2019, très majoritairement proposés par la DREAL en concertation avec le président de la CSS.

« Il faudrait que les ordres du jour soient plus partagés. Aujourd'hui ça n'est pas partagé. C'est un « diktat » de la DREAL en concertation avec le Président de la CSS sur ce qu'il nous semble opportun. J'aurais aimé que les sujets soient plus partagés, que les autres sollicitent des sujets et soient moins dans une attitude de consommateurs, plus actifs. »⁵⁶⁰

De l'organisation et de l'animation, découle également le rôle de médiation même s'il n'est pas forcément recherché, rôle émergent pour les agents publics du fait de l'inflation des procédures de contractualisation et les démarches participatives multi-partenariales, qui repose sur un travail d'intermédiaire et de mise en lien d'acteurs aux logiques, notamment professionnelles, différentes⁵⁶¹. Ce rôle, partiellement partagé avec la Préfecture et le Président de la CSS, consiste, dans les moments de tensions, au cours des réunions mais également hors CCS, à temporiser⁵⁶², pondérer les membres dans leurs prises de position, essayer de débloquer les situations⁵⁶³, au besoin jouer les conciliateurs⁵⁶⁴ ou les gendarmes⁵⁶⁵.

« Je passe beaucoup de temps à essayer de limiter les phénomènes d'amplification. Il n'y a pas encore de diffusion de fausses nouvelles mais il y a diffusion de messages très anxiogènes. »⁵⁶⁶

⁵⁵⁸ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

⁵⁵⁹ Observation n°1 - Réunion du bureau de la CSS du 19 juin 2019

⁵⁶⁰ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

⁵⁶¹ Gardon Sébastien, Le Naour Gwenola. Introduction à l'analyse des politiques publiques. Polycopié du cours, ENSV VetAgro Sup, Science Po Lyon, Décembre 2018, p.74.

⁵⁶² Entretien n°8 - Collège *Salariés*

⁵⁶³ Entretien n°15 - Personnalité qualifiée

⁵⁶⁴ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

⁵⁶⁵ Entretien n°6 - Personnalité qualifiée

⁵⁶⁶ Entretien n°18 - Collège *Administrations*

Dans ces fonctions d'organisation, de médiation, de conciliation, la DREAL est contestée par certains acteurs qui considère qu'elle n'est pas objective en tant qu'elle agit en faveur des industriels.

« La DREAL essaie d'être conciliateur mais il ne faut pas se cacher, la DREAL a toujours été sur la position des industriels. »⁵⁶⁷

Ce point explique d'ailleurs en grande partie les conflits sur le règlement intérieur (voir partie 2.1).

Plutôt que ce rôle d'arbitre, la DREAL-UD64 estime qu'elle a plus vocation en CSS à présenter la position étatique liée à son expertise et à sa mission de contrôle, d'inspection, d'instruction en matière d'environnement et de risques, en veillant à ne pas se substituer aux industriels.

« L'État est là pour dire la réglementation, sa vision des choses. Pas là en rôle d'arbitre ou pour compenser le manque de dialogue entre les uns et les autres. [...] L'approche État, c'est que les bons sujets soient mis sur la table et que nous, pendant les réunions, on ait une position qui soit de dire ce que dit la réglementation. S'il s'agit de présenter un sujet de développement, « et bien voilà comment va se faire l'instruction ». Si on a finalisé notre instruction, on va dire « voilà quel est notre avis sur ce projet ». Si c'est sur une problématique plutôt d'écart environnemental, d'impact, d'incident, on va dire quelle est notre position là-dessus. Mais toujours à partir du moment où les industriels auront donné leur propre appréciation. »⁵⁶⁸

Enfin, en dehors CSS, la DREAL-UD64 s'investit également dans une relation de proximité, d'empathie avec les riverains plaignants. Ainsi, à l'occasion de signalements de nuisances olfactives importantes, les responsables du service d'inspection se déplacent pour échanger, comprendre, proposer des dispositifs de mesure, de suivi des odeurs, complémentaires aux investigations menées par les industriels. Outre la reconnaissance de leurs difficultés qu'attendent les riverains, ces déplacements sont l'occasion de traiter, dans une approche empathique et d'écoute, la dimension irrationnelle de la problématique - les souffrances - par des moyens rationnels - des mesures, des prélèvements en vue d'analyses.

⁵⁶⁷ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

⁵⁶⁸ Entretien n°1 - Collège *Administrations*

De la transparence en réponse à la défiance

L'absence de publication et la diffusion auprès d'un cercle restreint d'acteurs, de l'étude géographique exploratoire du risque sanitaire sur la période 1968-1998, menée par l'ISPED et achevée en 2002, ont, comme cela a déjà été décrit, participé à alimenter la méfiance des associations, en particulier de la SEPANSO 64, à l'égard des services de l'État. Bien que ce ne soit pas restée sans réponse et n'aient été menés les approfondissements qu'elle suggérait (des études de risques sanitaires de zone ont été menées en 2007 et 2013 et présentées dans les instances de concertation), l'étude ISPED reste l'illustration emblématique pour les associations de l'opacité de l'Administration.

Cela a notamment longtemps contribué à fragiliser l'action et la légitimité des autorités sanitaires locales - DDASS, direction départementale de l'action sanitaire et sociale devenue en 2010 DD-ARS, délégation départementale de l'Agence Régionale de Santé - étant le service sous la tutelle duquel l'étude avait été menée.

« Ce qui m'a été raconté, c'est que quand la DDASS a montré cette étude au Préfet de l'époque, le Préfet a dit « Ça, c'est une bombe ». Puisque l'étude concluait en disant il faut approfondir, il y avait 2 options qui étaient soit de refaire de l'épidémiologie avec toutes les limites que l'on connaît de l'épidémiologie, soit de faire une étude de risques sanitaires fondée sur les rejets existants et projetés. C'est cette deuxième voie qui a été prise. »⁵⁶⁹

« À partir de ce moment-là, les relations notamment en ce qui concerne la DDASS, se sont un peu tendues. [...] C'est le prédécesseur qui payait pour tout ça. Tant qu'il était là, il y avait une difficulté pour l'ARS à exister et à être garant de la protection de la santé des riverains car il a été associé à la décision préfectorale de ne pas diffuser le rapport. »⁵⁷⁰

Aussi, aujourd'hui, en rupture avec cet historique, la DD-ARS revendique transparence et écoute ainsi qu'une liberté de parole et une autonomie vis-à-vis de l'autorité préfectorale, issues du statut non déconcentré de ce service.

« Avec ce qu'on essaie de mettre en place au niveau de l'ARS et de Santé Publique France, on répète, on rabâche qu'on va être transparent et qu'on a intérêt à ne pas l'être, on sent bien que le discours a du mal à passer. [...] Ce sont des histoires anciennes qui font que la confiance a été un peu perdue et qu'elle va être difficile à rattraper. [...] On est plus à l'écoute qu'on ne l'était. »⁵⁷¹

⁵⁶⁹ Entretien n°1 - Collège Administrations

⁵⁷⁰ Entretien n°9 - Collège Administrations

⁵⁷¹ Entretien n°9 - Collège Administrations

« Et puis on n'est pas service déconcentré, notre directeur général est nommé en conseil des ministres donc pas de compte à rendre au Préfet sauf en cas de crise sanitaire, ce qui s'est fait pour SANOFI même si pas qualifiée comme telle. On a une liberté de parole plus facile que la DREAL, ne serait-ce que par leur mission d'inspection avec des règles à respecter comme le contradictoire. »⁵⁷²

La DD-ARS s'appuie sur le principe du « aller vers » à l'égard des parties prenantes, à l'instar de ce que fait Santé Publique France pour les études sanitaires en cours (voir encadré ci-dessous).

De la même façon, en réponse à la défiance installée, les services préfectoraux promeuvent, dans le cadre de la concertation, le principe d'une information précoce, transparente concernant les activités industrielles. Cela se traduit notamment par l'inscription à l'ordre du jour des sujets jugés à enjeux.

« L'objectif côté État vis-à-vis de cette CSS, c'est que les dossiers soient mis sur la table. Et comme nous sommes les principaux initiateurs des ordres du jour et de leur contenu même si les demandes des associations sont prises en compte... On veille à ce que les réunions de bureau et de commission se fassent sur la base d'ordres du jour qui correspondent vraiment aux réalités et aux besoins du moment en termes d'information, ceux que l'on perçoit nous ou ceux qui sont exprimés par les associations. »⁵⁷³

Cette volonté de transparence s'illustre notamment dans des situations de non-conformité réglementaire d'un industriel : ainsi, quelques jours après que la DREAL-UD64 a eu connaissance des rejets excessifs de bromopropane de la part de SANOFI (inspection en date du 28 mars 2018), la CSS en a été informée par la Préfecture (réunion du bureau du 17 avril 2018)⁵⁷⁴.

« La concertation doit être basée sur un principe d'information transparente et le Préfet précédent, qui a vécu la crise SANOFI, a été à fond là-dedans. À chaque fois qu'on lui a dit « il faut qu'on informe le bureau de la CSS », il a dit oui. Et en CSS, il a même été au-delà dans l'information parfois de ce que même les industriels disaient. Donc la nécessité d'être dans l'information, elle est comprise, la nécessité de le faire au travers d'un support qu'est la CSS aussi. »⁵⁷⁵

⁵⁷² Entretien n°9 - Collège Administrations

⁵⁷³ Entretien n°1 - Collège Administrations

⁵⁷⁴ Compte-rendu de la réunion du bureau de la CSS du 17/04/2018, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

⁵⁷⁵ Entretien n°1 - Collège Administrations

« Il y a une volonté de cette CSS d'informer les membres très tôt. SANOFI n'était sans doute pas au courant. »⁵⁷⁶

L'information communiquée précocement a, selon les services de l'État, limité le battage médiatique et démontrée que le résultat est plus favorable que de taire la situation.

« Dans l'affaire SANOFI, je pense que le fait d'avoir inscrit très rapidement le sujet à l'agenda des réunions de la CSS et de son bureau, a permis de limiter la casse et de faire en sorte qu'on ne soit pas dans une tempête médiatique. Ça a fait pas mal de bruit mais ça a été moins compliqué que ce que je craignais. Quelque part, c'est plutôt la démonstration par l'exemple que finalement il vaut mieux avoir des échanges au sein de la commission plutôt que de ne pas en avoir et de conduire les parties prenantes, à aller mettre la pression via la presse et à obtenir des infos par d'autres canaux. »⁵⁷⁷

Cette démarche permet également d'éviter les possibles accusations de cacher des situations irrégulières.

« J'ai compris qu'à dire les situations non-conformes ou les accidents... plus tôt on les dit et mieux on se porte. Car sinon, je sais que je serai taxé d'avoir caché des choses et du coup d'être responsable. »⁵⁷⁸

La transparence de l'État s'inscrit, non dans un but de dénoncer publiquement des situations de non-conformité, mais dans un objectif de développement économique du bassin. Pour les industriels, cette démarche vise également à lutter contre les accusations de proximité avec la sphère industrielle, portées par les associations à l'encontre de la DREAL-UD64.

« Ce n'est pas informer pour informer, c'est informer pour que le développement puisse se faire sans qu'on ait effectivement des manifs. Ce n'est pas vu de la part des préfets comme un objectif en soi. L'information c'est un moyen pour effectivement éviter que la vie de ce bassin ne se déroule dans un contexte médiatiquement agité, qui aille jusqu'à empêcher le développement. »⁵⁷⁹

⁵⁷⁶ Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

⁵⁷⁷ Entretien n°1 - Collège Administrations

⁵⁷⁸ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁵⁷⁹ Entretien n°1 - Collège Administrations

« Cette volonté préfectorale et étatique est peut-être aussi la conséquence que localement la DREAL était mise en accusation par les associations comme très ou trop complices avec les industriels. »⁵⁸⁰

La volonté préfectorale que la CSS soit un organe de transparence en cas de dysfonctionnement d'un industriel, est perçue comme une initiative forte par les industriels. Sans la remettre en cause, ils estiment que l'information doit cependant être associée à une responsabilisation des parties prenantes de la concertation qui doivent être capables d'assimiler les informations sans en faire un élément qui permet d'exister ou de grandir⁵⁸¹.

« La volonté de la Préfecture « si on a une information, on la partage, on ne la garde pas sous le coude », c'est vertueux. Mais, en face, il doit y avoir une charte de bonne conduite, de comprendre les infos sans vouloir polémiquer ou de ne pas s'en servir à des fins uniquement personnelles. [...] Des informations hyper importantes ont été lâchées, qui sont passées en 2 mois de la CSS au ministre de l'environnement, ça remonte très vite. »⁵⁸²

Cependant, le positionnement jugé volontairement polémique et en sur-réaction de l'une des associations invite certains services de l'État à la prudence sur les informations données ce qui peut pénaliser, selon eux, la transparence et la fluidité des échanges⁵⁸³.

« On peut peut-être parfois avoir des réticences à mettre des sujets sur la table si on estime qu'ils ne sont pas mûrs. »⁵⁸⁴

« On communique assez librement avec les élus. On communique tout à fait librement avec les industriels. Par contre avec les riverains, les associations, on ne communique pas librement. En tout cas moi je suis toujours dans le contrôle de ce que je dis. Pas parce que j'ai peur du contentieux, mais parce que j'ai peur de l'emballement. [...] Donc ils n'ont pas forcément toutes les informations qu'ils aimeraient avoir, je réponds à leurs demandes mais sans leur donner une info qu'ils n'ont pas demandée de façon proactive. Je fais ça car je sais d'expérience qu'ils vont utiliser toutes les infos pour créer du contentieux, pour créer de l'emphase. »⁵⁸⁵

⁵⁸⁰ Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

⁵⁸¹ Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

⁵⁸² Entretien n°10 - Acteur industriel (non membre de la CSS)

⁵⁸³ Entretien n°9 - Collège Administrations

⁵⁸⁴ Entretien n°1 - Collège Administrations

⁵⁸⁵ Entretien n°18 - Collège Administrations

« En CSS, on est toujours à réfléchir à ce à ce qu'on dit, à ce qu'on peut dire et ne pas dire. Et ça, les associations le ressentent. »⁵⁸⁶

Comme l'indique Laure Bonnaud⁵⁸⁷, l'inspection des installations classées ne peut plus rester cantonnée à un dialogue avec l'industriel mais doit désormais s'inscrire dans un univers local élargi notamment aux associations de protection de l'environnement. À l'image de l'ouverture des industriels vers les riverains à travers les réunions informelles récemment mises en place, l'État doit également de son côté établir un dialogue informel avec les associations, basé sur l'explication et la compréhension, dialogue nécessaire pour établir une relation de confiance.

« Il faut qu'on fasse plus de off aujourd'hui, nous aussi État. « I have a dream », des CSS où on sort plus intelligent que quand on y est entré. Ce n'est pas encore le cas et qu'on laisse un petit peu nos postures respectives, industriels associations nous aussi État, c'est la raison pour laquelle on doit faire un petit plus de off. Pour expliquer, donner les réponses précises, J'espère que par du off, j'aurais l'occasion de lui apporter les réponses les plus précises que je juge nécessaires sans être victime de leur jeu qui consiste à se mettre en spectacle, j'espère ça. Il faut qu'on arrive à créer un climat de confiance. Mais eux non plus n'ont pas confiance en moi, ils sont persuadés que je ne leur dis pas tout, ils ont raison. Mais ils sont surtout persuadés que je leur cache des choses graves, ils n'ont pas cette confiance-là. Mais la confiance, ça ne se décrète pas, j'espère que ça viendra avec le temps, avec les efforts mutuels des uns et des autres, il faut qu'il y en ait. »⁵⁸⁸

Les autorités sanitaires dans le « aller vers » : application aux études sanitaires

En prolongement du positionnement de l'autorité sanitaire locale, Santé Publique France (SPF), organisme indépendant rattaché au ministère de la santé, chargé de réaliser et coordonner les différentes études épidémiologiques en cours autour du bassin de Lacq, affiche ouvertement sa volonté de transparence et de participation des acteurs du territoire, conscient du *« traumatisme sur la confiance entre les travaux scientifiques et les associations »⁵⁸⁹* que la non-diffusion de l'étude ISPED a créé.

« On a proposé nos travaux en 2016, cette feuille de route avec différentes études en se disant qu'on voulait travailler de façon plus ouverte avec les parties prenantes, ne pas reproduire ce qui s'était passé dans le cadre universitaire avec ISPED qui avait travaillé dans son labo universitaire, de recherche, sans lien avec

⁵⁸⁶ Entretien n°9 - Collège Administrations

⁵⁸⁷ Bonnaud Laure. Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970, Politix, vol. 69, no. 1, 2005, p.18

⁵⁸⁸ Entretien n°18 - Collège Administrations

⁵⁸⁹ Entretien n°16 - Invité

les parties prenantes. On voulait des contacts réguliers avec les parties prenantes donc sous forme d'un « comité d'interface ». »⁵⁹⁰

La composition cible du comité d'interface étant proche de celle de la CSS, il a été convenu entre SPF et la DREAL-UD64 de s'appuyer sur le dispositif de concertation lié aux risques industriels (en construction en 2016) pour remplir les objectifs du comité d'interface également conçu comme un espace de concertation : lors d'échanges répétés, informer les parties prenantes, discuter des travaux de SPF, présenter les protocoles d'études, les amender par les discussions, tenir informées les parties prenantes des résultats.

Sans être un cadre imposé, la convergence des besoins des CSS et des comités d'interface au sein d'une même instance, est recherchée par SPF dans les travaux menés dans d'autres territoires, malgré les contraintes matérielles que cela peut engendrer (contraintes de calendriers, déplacements...).

Dès la réunion plénière instituant la CSS, SPF s'est engagée dans une démarche participative et ouverte auprès des parties prenantes.

« On est venu à la 1^{ère} plénière de la CSS fin 2016, on a dit « on s'engage à travailler avec vous en transparence, on viendra vous informer régulièrement d'où on en est, on pourra discuter des étapes clés (protocole) et des résultats. On s'engage à ce qu'ils soient rendus publics, aucune étude ne restera confidentielle, il y aura une communication qui sera faite. »⁵⁹¹

La démarche employée, non spécifique au contexte du bassin de Lacq, est celle adoptée, dans d'autres cadres, par SPF.

« C'est la façon dont les travaux sont conduits maintenant par SPF comme dans beaucoup d'agences. On ne fait pas des rapports pour qu'ils restent confidentiels. »⁵⁹²

Elle consiste, sur la base d'un protocole scientifiquement fondé, à dialoguer, à échanger, à co-construire⁵⁹³ de façon itérative avec les parties prenantes, ici au sein du bureau de la CSS dont le format est plus adapté aux échanges, la plénière étant plus une instance de présentation. Lors des discussions en bureau, les membres peuvent poser des questions, présenter leurs remarques, suggérer des adaptations, demander des résultats complémentaires si besoin.

Le regard des membres du comité d'interface permet d'intégrer une approche locale (par exemple, sur l'étude qualitative de contexte, les personnes interrogées sont-elles le reflet de la diversité des points de vue locaux ?) mais aussi ils aident, par leur connaissance du territoire et de la population locale, à entrer en contact avec des interlocuteurs. Tous les acteurs de la CSS se sont investis dans la démarche ce qui montre leur intérêt et leurs attentes vis-à-vis des études sanitaires.

« Les plus participantes pendant les réunions, ce sont clairement les associations, environnementale et riverains. Les salariés ont aussi réagi plusieurs fois. Également les élus et les industriels au moment de la présentation des résultats. »⁵⁹⁴

⁵⁹⁰ Entretien n°16 - Invité

⁵⁹¹ Entretien n°16 - Invité

⁵⁹² Entretien n°16 - Invité

⁵⁹³ Entretien n°16 - Invité

⁵⁹⁴ Entretien n°16 - Invité

La démarche prévoit aussi une présentation des résultats aux parties prenantes. Pour l'étude de contexte local, ceux-ci ont été présentés d'abord en bureau où certaines formulations ont été revues pour ne pas être tendancieuses⁵⁹⁵ puis en instance plénière durant laquelle l'intérêt s'est surtout porté sur la suite des travaux et le calendrier des prochaines études plus que sur les enseignements tirés⁵⁹⁶.

Du côté des membres de la CSS, beaucoup d'acteurs s'accordent à dire que la participation et l'implication du bureau sont satisfaisantes.

*« Le bureau a été informé au fur et à mesure, en amont. »*⁵⁹⁷

Au-delà de la démarche formelle, les perceptions de la démarche de SPF sur les études sanitaires oscillent entre plusieurs attitudes.

Certains acteurs sont confiants **dans la démarche et dans les engagements pris** par SPF.

*« Les personnes de SPF sont très bien, très impliqués, la démarche est très structurée. On a eu des relations avec eux, je les ai trouvés sérieux, compétents, très pointus sur leurs travaux alors que c'est très complexe. [...] C'est important pour en tirer quelque chose en termes d'expérience [...] pour faire comprendre qu'il faut prendre le virage et arrêter de faire n'importe quoi. [...] Aucune crainte que les études soient cachées, les associations sont dans le coup alors que personne n'était au courant de celle de l'ISPED sauf les élus. »*⁵⁹⁸

D'autres accordent une **confiance prudente**, estiment qu'elles peuvent être intéressantes pour les différentes parties (pour les riverains et salariés car éviteront peut-être des « accidents »⁵⁹⁹ comme l'amiante ; pour les entreprises qui pourraient, selon les résultats, se voir être dédouanées d'un impact sanitaire de l'industrie), attendent de voir.

*« Si les études sont faites dans les règles de l'art, ça peut être une bonne chose, quels que soient les résultats. La seule chose que j'espère, c'est que les résultats ne seront pas tronqués pur pouvoir dire « c'est bon ça ne risque rien ». Souvent, et ce n'est pas propre à Lacq, le financier prend le pas sur le reste. Je pars du principe qu'il faut faire confiance à ceux qui vont le faire mais... »*⁶⁰⁰

Ensuite, d'autres acteurs considèrent qu'**il faut savoir, avec des bases scientifiques**.

*« J'ai entendu certaines personnes craindre ces études mais, pour moi, mieux vaut savoir, avoir des choses scientifiques. [...] C'est mieux que ce soit fait par des personnes délocalisées. »*⁶⁰¹

⁵⁹⁵ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

⁵⁹⁶ Entretien n°16 - Invité

⁵⁹⁷ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

⁵⁹⁸ Entretien n°13 - Collège *Population*

⁵⁹⁹ Entretien n°3 - Collège *Salariés*

⁶⁰⁰ Entretien n°3 - Collège *Salariés*

⁶⁰¹ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales*

« Il faut que ce soit des scientifiques qui parlent de mortalité et de morbidité »⁶⁰²

Enfin, certains nourrissent de la **suspicion à l'égard de SPF** et ont, à cet égard, sollicité la réalisation d'études par un autre organisme que SPF.

« On nous demande régulièrement qu'une autre étude épidémiologique soit lancée, autre que chez SPF. De la part d'associations locales relayées par FNE. On a même eu vent qu'ils avaient fait une collecte pour payer une étude auprès de la ligue du cancer qui a dû leur dire que si SPF en fait une... »⁶⁰³

La question de la temporalité apparaît également, jugeant que les délais de réalisation et de parution sont trop longs⁶⁰⁴. SPF reconnaît que, par rapport aux délais annoncés, du retard a été pris.

Pour poursuivre encore plus loin leur démarche de « aller vers », SPF renforce encore davantage la participation des associations et des riverains pour la 4^e étude sanitaire, une étude de santé perçue, non initialement inscrite à la feuille de route. Pour ces travaux, la démarche, qui reste expérimentale, est de co-écrire le protocole avec ces parties prenantes ce qui implique de leur part un engagement fort en termes de travail et de temps.

Ce type de démarche se développe sur différents territoires dont des territoires industriels tel que celui de Fos-sur-Mer. SPF comme les associations échangent donc avec leurs homologues sur les expériences de chacun.

Dans l'élaboration et la réalisation des études sanitaires programmées autour du bassin de Lacq, SPF développe des démarches assez novatrices en termes de participation, de concertation et de co-construction qui nécessitent adhésion et engagement de la part des parties prenantes. Au-delà de la prise en compte des spécificités locales - SPF s'adapte aux demandes portées par les parties prenantes locales telle que le souhait d'associer des professionnels de santé prôné par les associations, d'intégrer la santé des salariés ou encore de prendre en compte dans les études sanitaires la problématique particulière de rejets issus de l'entreprise SANOFI. - cette approche permet de favoriser l'adhésion des parties prenantes, de renforcer la légitimité de la démarche auprès de la population, celle-ci ayant préalablement été présentée, concertée et validée en CSS, et ainsi de limiter le risque de contestations ultérieures.

Pour résumer, le collège administrations est fortement engagé dans la concertation avec les parties prenantes sur les risques industriels autour du bassin de Lacq. Si, au cours de la construction de l'identité de l'inspecteur des installations classées, la relation avec les industriels a été privilégiée pour le déploiement des politiques de protection de l'environnement dans les entreprises industrielles, l'inspection des ICPE doit désormais s'ouvrir vers les autres parties prenantes, notamment les

⁶⁰² Entretien n°4 - Collège *Collectivités territoriales*

⁶⁰³ Entretien n°9 - Collège *Administrations*

⁶⁰⁴ Entretien n°8 - Collège *Salariés*

associations, pour assurer un dialogue serein et une concertation constructive alors même qu'une forte défiance existe entre ces deux parties. Pour dépasser cette défiance pour partie alimentée par des circonstances de dissimulation par le passé, les services et organismes d'État font preuve de transparence et de réactivité dans les informations délivrées et développent des approches nouvelles à l'image de l'inscription des études sanitaires en cours dans une démarche novatrice intégrant une valence participative forte.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour conclure, la commission de suivi des sites du bassin de Lacq est un dispositif de concertation qui réunit régulièrement les parties prenantes concernées par les risques industriels sur ce territoire.

Née dans un contexte de fortes revendications - l'apparition des nuisances olfactives et les attentes en matière d'études sanitaires - rappelant la nécessité d'information et de concertation avec les parties prenantes, la CSS concentre les tensions dues à ces actualités auxquelles s'ajoutent celles formées autour des règles de constitution et de fonctionnement de la commission, signes de rapports de force et de jeux de pouvoirs.

De plus, en tant que système social, la CSS rassemble des acteurs aux parcours, aux valeurs, aux principes, aux représentations variés et aux intérêts parfois divergents.

Instrument d'action publique, elle s'inscrit dans le cadre du déploiement de la gouvernance, processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. Au centre de cette notion de gouvernance, figure l'idée de coopération dans la concurrence : le conflit est inutile, voire contre-productif s'il n'amène pas à un compromis ou à un consensus. Pour atteindre cet objectif, l'État a un rôle minimal à jouer, de facilitateur⁶⁰⁵.

Il n'en ressort cependant aucun travail collaboratif, aucune vision collective, le temps de la coopération n'est pas encore atteint.

Malgré cela, par des réunions régulières au cours desquelles des échanges, parfois vifs, se nouent, le dialogue est entretenu même si le fil est parfois ténu, la commission remplit son rôle de lieu d'échanges et d'informations.

Si les modes de participation et les perceptions des acteurs laissent plutôt apparaître deux blocs en confrontation : d'un côté, les industriels, l'État et les pouvoirs publics locaux aux logiques, aux intérêts et aux préoccupations proches face, de l'autre côté, aux riverains, aux associations de riverains et de protection de l'environnement et aux salariés, contestataires et en revendication d'informations, de considération et de participation décisionnelle, certaines positions évoluent vers plus d'ouverture et de transparence. Pour cela, des méthodologies nouvelles, moins formelles, parfois même en dehors du dispositif institutionnel prévu, sont appliquées, expérimentées, ouvrant le

⁶⁰⁵Gardon Sébastien, Le Naour Gwenola. Introduction à l'analyse des politiques publiques. Polycopié du cours, ENSV VetAgro Sup, Science Po Lyon, Décembre 2018, p.40.

dialogue et contribuant à une meilleure connaissance mutuelle des acteurs et de leurs contraintes respectives.

De l'avis de tous les acteurs interrogés, cette commission est jugée importante, nécessaire, à maintenir et à conforter malgré les difficultés, en tant qu'elle constitue un outil démocratique et qu'elle répond aux attentes sociétales en matière de démocratie participative dans les domaines de l'environnement, des risques et de la santé publique.

Comme l'a indiqué le Préfet des Pyrénées-Atlantiques en propos introductifs à l'occasion de la première réunion de la CSS, le 14 octobre 2016 :

« Cette commission sera ce que chacun de ses membres en fera. »⁶⁰⁶

Les efforts de tous doivent donc être poursuivis, les postures doivent être dépassées, les volontés doivent converger vers l'objectif pour laquelle la CSS a été créée : la prévention des risques et la protection des intérêts que sont entre autres, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages...⁶⁰⁷

Nourrie des travaux menés et des clés de lecture et de compréhension du fonctionnement actuel de la commission de suivi des sites du bassin de Lacq énoncés dans le présent mémoire, je me propose d'émettre des recommandations concernant ce dispositif de concertation, y compris au-delà de ses frontières.

Ces recommandations s'articulent autour de 7 objectifs.

1- La définition d'objectifs et la (ré)appropriation collective de la coopération

Comme nous l'avons vu, la coopération est un point essentiel de la gouvernance, mode de fonctionnement des dispositifs de démocratie participative. Pour cela, il convient de (re)donner du

⁶⁰⁶Compte-rendu de la réunion plénière de la CSS du 14/10/2016, disponible à l'adresse : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS>

⁶⁰⁷L.511-1 du code de l'environnement (disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006834227&dateTexte=&categorieLien=cid>) :

« Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients **soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.** Les dispositions du présent titre sont également applicables aux exploitations de carrières au sens des articles L. 100-2 et L. 311-1 du code minier. »

sens à ce dispositif de démocratie participative en menant une réflexion sur les orientations et les objectifs à assigner à la CSS. Définis dans une démarche collégiale, ils se formalisent sous forme d'un projet stratégique pluriannuel et une feuille de route annuelle, proposés par le bureau et validé par l'instance plénière. Il s'agit, au départ, de s'attacher à recenser et programmer les sujets à aborder avant de proposer des actions plus opérationnelles visant à la protection des enjeux. Un suivi régulier doit être réalisé.

En termes de gouvernance, une réflexion sur les missions à attribuer au bureau et à l'instance plénière et formalisée dans l'arrêté préfectoral et le règlement intérieur. Le bureau peut être défini comme l'instance stratégique et opérationnelle de la CSS, au-delà des missions « administratives » qui lui sont dévolues aujourd'hui. Les réunions plénières doivent être dynamisées, par la sélection de sujets pertinents, pour être rendues attractives et utiles pour les participants.

De plus, il convient également de préciser les prérogatives et les limites de la CSS. En effet, il est nécessaire que soit partagée le principe de l'asymétrie décisionnelle (Piriou et Lénéel, 2010)⁶⁰⁸ qui prévaut dans ce type d'instance : la CSS participe d'un processus d'information, de délibération, peut également être porteuse d'actions propres, utile à éclairer la décision prise par les pouvoirs publics en tant qu'autorité administrative ou par l'industriel en tant que chef d'entreprise.

En préalable, l'intérêt d'une démarche participative coopérative, non conflictuelle, non polémique, doit être précisé à tous ses membres. La coopération nécessite que soit adopté, et encourager, les attitudes constructives, d'écoute, de bienveillance, d'empathie, favorables à la prise en compte des contraintes et des attentes des autres parties prenantes.

Cela ne suppose pas pour autant de nier les divergences d'opinions mais l'expression des désaccords doit se faire dans un objectif de résultat, en vue d'aboutir à une solution et non au blocage, ce qui participe de la dynamique de la concertation (Grembo et al., 2013 ; Le Blanc et al., 2013)⁶⁰⁹. Pour cela, les points d'accord et de désaccord, approchés sous un angle factuel et non polémique peuvent utilement être actés en séance.

Enfin, dans un objectif de transparence, il convient de ne pas occulter les discussions et négociations tenues hors des arènes de concertation, en informer les parties prenantes et en expliciter les processus de manière à ne pas donner l'illusion de la concertation qui induit de la méfiance.

⁶⁰⁸ Kamaté Caroline. « Participation citoyenne et risques industriels : quelques pistes pour engager une démarche », Numéro 2016-03 de la collection Les Cahiers de la sécurité industrielle, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France, 2016, p.30

⁶⁰⁹ Kamaté Caroline. « Participation citoyenne et risques industriels : quelques pistes pour engager une démarche », Numéro 2016-03 de la collection Les Cahiers de la sécurité industrielle, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France, 2016, p.30

2- Encourager le dialogue et la participation

Actuellement, les acteurs en CSS s'organisent plutôt en deux blocs qui se confrontent : industriels/élus/Etat ; riverains/associations de protection de l'environnement/salariés, même si les positions tendent à évoluer. Aussi, plusieurs actions peuvent être proposées pour encourager le dialogue.

Tout d'abord, compte-tenu de la défiance existante entre diverses parties prenantes, il peut être suggéré de désigner un animateur « neutre », extérieur de préférence (à l'image d'un universitaire intéressé au sujet des risques industriels ou d'un commissaire-enquêteur) et reconnu par l'ensemble des membres.

Les règles de gouvernance et d'animation pourront être définies dans le règlement intérieur.

Par ailleurs, au regard des difficultés présentées dans le présent mémoire, il apparaît souhaitable de réviser la composition de la CSS concernant plusieurs collègues :

- Sans préjuger des compétences des personnalités qualifiées actuellement nommées, revoir la composition de ce « collègue » en déterminant les compétences recherchées pour la CSS, en nommant préférentiellement plutôt qu'en faisant référence à des fonctions, avec un regard sur les participations effectives des PQ actuellement désignées et en veillant à limiter les déséquilibres que leur participation peut induire.

Certaines personnalités qualifiées pourront utilement être intégrées à d'autres collèges (*population* ou *industriels* notamment) ou participer en tant qu'experts-invités ;

- Revoir la représentation des salariés, à l'aune des évolutions réglementaires relatives au dialogue dans l'entreprise, en s'appuyant si possible sur les instances telles que les CISST (comité inter-entreprises de santé et de sécurité au travail), dont la (ré-)activation peut être discutée avec les autorités compétentes (DIRECCTE).

Au besoin définir des moyens minimums à accorder aux représentants des salariés pour leur permettre d'assister aux réunions.

- Renforcer la représentation des riverains : d'une part, recruter de nouveaux membres, habitants du territoire, issus ou non du milieu associatif, en veillant au concernement (Lacroix, 2008)⁶¹⁰ des personnes désignées et s'appuyant, le cas échéant, sur des mobilisations écocitoyennes émergentes⁶¹¹ ; d'autre part, permettre la présence en séance de plusieurs personnes d'associations déjà représentées.

⁶¹⁰ Kamaté Caroline. « Participation citoyenne et risques industriels : quelques pistes pour engager une démarche », Numéro 2016-03 de la collection Les Cahiers de la sécurité industrielle, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France, 2016, p.30

⁶¹¹ Entretien n°5 - Collège *Collectivités territoriales* : « *On commence à voir d'autres modes de mobilisations, des réunions écocitoyennes, à la jointure de pleins de choses, des initiatives pas totalement structurées* »

- Ne pas formuler la composition du bureau, notamment pour les représentants associatifs, sous forme nominative pour permettre de se remplacer en cas d'indisponibilité.
- Désigner le responsable de la DREAL-UD64 comme expert permanent au bureau de la CSS pour acter sa présence sans confusion avec sa fonction de secrétariat.

3- Limiter les tensions liées au formalisme

A l'instar des nombreuses discussions lors de son élaboration, beaucoup de tensions se cristallisent à l'heure actuelle autour du règlement intérieur, entre les partisans d'une application stricte et ceux prônant la souplesse. Aussi, il est souhaitable de le réviser collégialement (un groupe de travail du bureau de la CSS a d'ailleurs été récemment missionné à ce sujet) de manière à fixer des règles sans équivoque et connues de tous. Les souplesses utiles pourront être apportées (situations d'urgence ; pas de délai d'envoi ou délai d'envoi plus court pour des documents supports d'une présentation simple, non soumise à vote).

Les règles de prévenance et d'envoi préalable des documents présentés en séance font régulièrement débat. Afin d'anticiper, il apparaît pertinent de définir un calendrier semestriel voire annuel des réunions et de planifier les sujets non soumis à l'actualité sur l'année (comme les présentations des mesures de maîtrise de risques des différentes entreprises).

La DREAL-UD64 pourrait se faire assister pour le secrétariat, y compris par un prestataire extérieur, de façon que les comptes-rendus soient rédigés dans un délai court après les instances et diffusés sur des supports adaptés tels qu'un site internet dédié (voir point 6).

4- Favoriser le développement d'une culture commune

L'effort d'interconnaissance et de compréhension des représentations des autres membres, la prise en compte de leurs contraintes et de leurs attentes, participent d'un processus de rapprochement de points de vue divergents qui implique le partage de savoirs voire de valeurs, sans avoir pour objectif de gommer les différences culturelles. Pour cela, il convient de favoriser le développement d'une culture commune par exemple à l'aide de visites des unités industrielles pour ouvrir la « boîte noire », de formations/informations communes à l'ensemble des membres, par exemple sur les politiques de gestion des risques, de partage d'initiatives locales intéressantes. Certaines de ces actions peuvent être mises en place au niveau régional, pour plusieurs zones industrielles à risque majeur.

Ensuite, une démarche participative implique de sortir du paradigme d'une transmission de savoirs à sens unique⁶¹², des industriels ou de l'Etat vers les autres membres, et encourager toutes les parties

⁶¹² Kamaté Caroline. « Participation citoyenne et risques industriels : quelques pistes pour engager une démarche », Numéro 2016-03 de la collection Les Cahiers de la sécurité industrielle, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France, 2016, p.30

prenantes à proposer des sujets et à en assurer la présentation, dans un objectif de coproduction de savoirs et d'une connaissance collective (Zwarterook, 2010)⁶¹³.

Ce processus d'apprentissage mutuel peut être complété par la constitution d'un réseau et l'intervention régulière d'experts reconnus (telle que l'INERIS ou l'ANSES) ayant pour rôle d'éclairer ponctuellement la CSS sur les aspects techniques et scientifiques.

Enfin, des liens de collaboration peuvent utilement être établis entre la CSS et d'autres instances existantes autour du bassin tels que le GIP CHEMPARC, les CISST, le GAST (Groupes d'Alerte en Santé Travail constitués pour certaines problématiques sanitaires) visant à partager des informations, éventuellement des plans d'action et des moyens.

5- Dépasser l'actualité

Depuis la création de la CSS, les sujets sont mobilisés autour de l'actualité, en particulier la problématique des nuisances olfactives, les études sanitaires et l'épisode SANOFI ce qui conduit à un fonctionnement en mode dégradé, en permanence sous tension. Il apparaît intéressant, pour retrouver une certaine sérénité, de dépasser cette actualité qui monopolise les présentations et les discussions en séance. Pour ce faire, il peut être proposé la création de groupes de travail thématiques (ex : nuisances, santé, sécurité industrielle, sites et sols pollués...), de façon permanente ou temporaire, qui réunissent, à fréquence adaptée, un nombre limité de membres, au besoin accompagnés de personnes extérieures à la CSS si leurs compétences sont jugées nécessaires pour la thématique considérée. Ces groupes de travail peuvent utilement s'appuyer ou être alimentés par les travaux d'instances existantes (réunions informelles, GAST, GIP CHEMPARC, CISST) voire même être constitués en leur sein. L'objectif de ces groupes de travail est de travailler en effectif restreint sur des sujets spécifiques puis de présenter le fruit des réflexions et des discussions au bureau et en plénière, le cas échéant pour décision et mise en place d'un plan d'actions.

De plus, considérant l'importance de la thématique du risque industriel majeur pour le bassin de Lacq, il est important de mettre régulièrement à l'ordre du jour le sujet de la sécurité industrielle ce qui peut participer à maintenir la population mobilisée sur le sujet. A titre d'exemple, la CSS pourrait évaluer l'opportunité, et le cas échéant participer à l'élaboration, d'un exercice impliquant la population, avec activation du Plan Particulier d'Intervention (PPI).

Il paraît également intéressant d'aborder ponctuellement des sujets « positifs » tels que le développement économique, les évolutions technologiques... de manière à ne pas se focaliser sur les problématiques, en s'appuyant au besoin sur les entreprises et sur les organismes collectifs (type CHEMPARC).

⁶¹³ *Idem*

6- Valoriser le travail de la CSS et promouvoir l'information du public

La CSS du bassin de Lacq souffre actuellement d'un déficit de communication interne (entre les membres de la CSS) et d'une absence de communication externe (vers la population). Or, l'un de ses objectifs est justement de promouvoir l'information du public sur les risques. En conséquence, il convient de définir une stratégie de communication interne et externe (par exemple modalités de diffusion rapide d'informations concernant des évènements indésirables de type incident, rejet non maîtrisé..., bilans réguliers des travaux menés par la CSS) en valorisant les actions positives menées (améliorations des unités industrielles réalisées par les industriels, communications des collectivités sur le sujet des nuisances...).

De plus, il doit être envisagé d'associer plus largement la population à certaines réunions plénières voire d'organiser des réunions publiques d'information.

L'information doit être rendue plus facilement accessible pour le public. Ainsi, il convient d'envisager la création d'outils tel qu'un site internet dédié à la gestion des risques industriels autour du bassin de Lacq sur lequel figureraient les informations et actualités émanant de diverses sources (industriels, collectivités, ATMO, Santé Publique France) ainsi que les travaux de la CSS (comptes-rendus, plans d'actions, bilans). Pour plus de lisibilité, les supports d'information ne doivent pas être multipliés et une bonne information doit en être faite.

7- Informer sur la mission d'inspection des installations classées

Comme nous l'avons vu, la mission d'inspection des installations classées de la DREAL-UD64 est régulièrement questionnée par les associations notamment la SEPANSO 64, fortement en défiance face à ce service de l'Etat.

Aussi, il peut être recommandé à la DREAL d'expliquer aux membres de la CSS ses politiques d'instruction, de contrôle et des suites. De la même façon, à l'image du CoDERST, un bilan annuel et les perspectives de l'action de l'inspection peuvent être mis à l'ordre du jour de la CSS.

De plus, dans l'objectif d'inscrire la CSS comme organe de discussion permettant d'éclairer la décision publique, l'instruction des demandes administratives (ex : modifications de l'autorisation ICPE) doit être présentée en amont de la décision, voire envisager que la CSS émette un avis sur les projets présentés.

En outre, la DREAL-UD64 doit développer la démarche du « aller vers » les associations notamment la SEPANSO 64 en établissant des échanges réguliers, de manière informelle, hors CSS. Il convient de définir les modalités de dialogue par exemple sur la transmission des rapports d'inspection, les explications nécessaires à leur compréhension et les réponses aux questionnements de l'association,

en tenant compte des contraintes de chacun notamment au regard de la charge de travail que cela peut générer.

De la même façon, il convient de définir, en accord avec le niveau national et régional, les documents pouvant être mis à la disposition des associations (rapports d'inspection, résultats d'autosurveillance...).

Une synthèse de ces recommandations figure en annexe 4.

Ouvrages

Becerra Sylvia, Lalanne Michèle, Weisbein Julien (dir.), Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines, Toulouse, Octarès Editions, coll. « Colloques et congrès », 2017.

Bonnaud Laure, Martinais Emmanuel, « Les leçons d’AZF - Chronique d’une loi sur les risques naturels », La Documentation Française., Paris, coll. « Réponses environnement », 2008, 160 p.

Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, « Dictionnaire des politiques publiques 4^e édition », Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

Cobb et Elder, Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building, Baltimore et Londres, The John Hopkins University Press, 1983, 2^{ème} édition complétée.

Articles

Blondiaux Loïc. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l’innovation démocratique », Mouvements, vol. 50, no. 2, 2007, pp. 118-129.

Blondiaux Loïc, Sintomer Yves. L’impératif délibératif. In: Politix, vol. 15, n°57, Premier trimestre 2002. Démocratie et délibération, sous la direction de Loïc Blondiaux et Yves Sintomer. pp. 17-35.

Blumer Herbert, Les problèmes sociaux comme comportements collectifs, trad. par Laurent Riot, *Politix*, vol. 17, no 67, 2004, p. 193–199.

Bonnaud Laure. Au nom de la loi et de la technique. L’évolution de la figure de l’inspecteur des installations classées depuis les années 1970, *Politix*, vol. 69, no. 1, 2005, pp. 131-161.

Bonnaud Laure. Comment théoriser l’action répressive des services d’inspection ? Origines et critiques de la notion de responsive regulation, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 1, no. 1, 2019, pp. 65-74.

Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Rebotier Julien. L’environnement : une catégorie au faible potentiel mobilisateur dans un territoire industriel à risques - le cas du bassin de Lacq, disponible à l’adresse suivante : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02132456/document>.

Briand Christophe. « Les enjeux environnementaux du complexe industriel de Lacq (1957-2005) », Flux, vol. 63-64, no. 1, 2006, pp. 20-31.

Charvolin Florian. « Ollitrault (Sylvie), Militier pour la planète, sociologie des écologistes, Rennes, PUR, 2008, 226 pages ; Waldvogel (Carole), Imposer l'environnement. Le travail révélateur des associations alsaciennes (1965-2005), Strasbourg, PUS, 2011, 256 pages ; Maresca (Bruno), Le Démézet (Maurice), La protection de la nature en Bretagne : la SEPNB (1953-2003), Rennes, PUR, 2012, 239 pages. », Politix, vol. 101, no. 1, 2013, pp. 254-257.

Ferrieux Cécile, Le succès paradoxal d'un dispositif partenarial de concertation sur les risques et pollutions industriels, Sciences de la société, 100, 2017, pp.31-45.

Frère Séverine, Zwarterook Irénée. « La concertation dans l'élaboration des Plans de prévention des risques technologiques de Dunkerque : asymétries d'information et jeux d'acteurs », Natures Sciences Sociétés, vol. vol. 24, no. 2, 2016, pp. 109-122.

Gardon Sébastien, Le Naour Gwenola. Introduction à l'analyse des politiques publiques. Polycopié du cours, ENSV VetAgro Sup, Science Po Lyon, Décembre 2018.

Gilbert Claude, Henry Emmanuel. La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion, Revue française de sociologie, vol. vol. 53, no. 1, 2012, pp. 35-59.

Grimaldi André. Les différents habits de l'« expert profane », Les Tribunes de la santé, vol. 27, no. 2, 2010, pp. 91-100.

Hérault Bruno. La participation des citoyens et l'action publique, Centre d'Analyse Stratégique, La Documentation française, 2008.

Kamaté Caroline. articipation citoyenne et risques industriels : quelques pistes pour engager une démarche, Numéro 2016-03 de la collection Les Cahiers de la sécurité industrielle, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France, 2016.

Luneau Aymeric, Militants et riverains dans la dynamique des causes environnementales : Approche sociologique des syndromes d'hypersensibilité chimique. Sociologie. Ecole des hautes études en sciences sociales, 2015.

Salman Scarlett, Topçu Sezin. « Expertise profane », Emmanuel Henry éd., Dictionnaire critique de l'expertise. Santé, travail, environnement. Presses de Sciences Po, 2015, pp. 164-172.

Vrignon Alexis. Les écologistes et la protection de la nature et de l'environnement dans les années 1970, Ecologie & politique, vol. 44, no. 1, 2012, pp. 115-125.

Rapports

Ferrieux Cécile, Le Naour Gwenola, Martinais Emmanuel. « Les CLIC en Rhône-Alpes. Bilan et perspectives. » [Rapport de recherche] DREAL - Rhône Alpes ; SPIRAL risques industriels ; CIRIMI. 2010, p.8-9.

Rebotier Julien, Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Nobert Sébastien, Accompagner les changements vers des territoires résilients. Quelle résilience pour quels acteurs dans le Bassin de Lacq et dans le massif des Landes ? Rapport de recherche, 2017, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01498643>.

Actes de colloque

Bouisset Christine, Clarimont Sylvie, Le risque industriel, facteur de résilience d'un territoire ? L'exemple de la reconversion du bassin de Lacq. 52e colloque de l'Association des Sciences Régionales de Langue Française, Jul 2015, Montpellier, France, disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01357741>.

Ferrieux Cécile, Entre procédures technocratiques, information et concertation : la gestion des risques industriels au niveau local, 7^e séance du séminaire d'études « Sciences, société et communication », 27 novembre 2017, Saint-Martin-d'Hères, France, disponible à l'adresse : <https://ssc.hypotheses.org/518>.

Rapports et mémoires

Cour des Comptes, La gestion publique de la mutation industrielle du bassin de Lacq, 2015, disponible à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/29452>.

France Nature Environnement, Évaluation du fonctionnement des comités locaux d'information et de concertation, 2009, disponible à l'adresse : https://fnepaca.fr/images/imagesFCK/file/actions/industrie/ressources_documentaires/rapport_final_clic_2009.pdf.

Haut Conseil de la Santé Publique, Évaluation des risques sanitaires dans les analyses de zone, 2011, disponible à l'adresse : <https://www.hcsp.fr/Explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=190>.

Inspection générale de l'Environnement, Conseil Général des Mines, Sécurité du pôle chimique « CHEMPARC » Zone d'activités de Lacq (Pyrénées-Atlantiques), 2002, disponible à l'adresse : http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DEFAULT/Infodoc/ged/viewportalpublished.ashx?eid=IFD_FIC_JOINT_0001245&search=.

Santé Publique France, Protocole Étude exploratoire de morbidité autour du bassin industriel de Lacq (Pyrénées-Atlantiques), version du 14/03/2017, disponible à l'adresse : http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/content/download/20527/135267/file/protocole_Lacq_morbidite.pdf.

Santé Publique France, Rapport d'analyse de l'étude Fos-Epseal, 2018, disponible à l'adresse : <https://www.santepubliquefrance.fr/content/download/145921/2132631>.

Santé Publique France, Analyse des attentes et du contexte local autour du bassin industriel de Lacq, 2019, disponible à l'adresse : <https://www.santepubliquefrance.fr/content/download/153501/2186624>.

Union des Ingénieurs Scientifiques du Bassin de L'Adour, Exploitation du gisement de Lacq de 1957 à 2013, UISBA - APETRA, 2013, p.7, disponible à l'adresse : http://sictame-unsatotal.org/upload/cahiers/Cahiers_2013-09.pdf.

Presse

Sud-Ouest. [LE PIÉTON Signale à ses congénères touristes, qu'il croise, nombreux ces temps-ci dans sa bonne ville, que la mauvaise odeur d'œuf pourri apparue hier en fin d'après-midi est une sorte de particularité locale], 13/08/2010.

Sud-Ouest. Une fuite de brome très vite maîtrisée, 19/09/2011, disponible à l'adresse : <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiJv9DErQDkAhWyxIUKHdKiBpgQFjAAegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.sudouest.fr%2F2011%2F09%2F19%2Fune-fuite-de-brome-tres-vite-maitrisee-503037-4310.php&usg=AOvVaw3ztpf-ebWyDQOTtY1dBVaL> [consulté le 21 juillet 2019].

La République des Pyrénées. La Sepanso, 40 ans de combats pour l'environnement, 19/12/2011 disponible à l'adresse : <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjukILu1aDkAhUP3xoKHRkYAIAQFjAAegQIABAB&url=https%3A%2F%2Fwww.larepubliquedespyrenees.fr%2F2011%2F12%2F19%2Fla-sepanso-40-ans-de-combats-pour-l-environnement%2C221524.php&usg=AOvVaw1Sj1DBEBZBuo-Kva3LUxn>.

La République des Pyrénées. Pollution de l'air : la Sepanso cible encore Lacq, 18 mars 2014, disponible à l'adresse : <https://www.larepubliquedespyrenees.fr/2014/03/18/air-la-sepanso-cible-encore-lacq,1185048.php>.

La Tribune. LCC 30, symbole d'une reconversion, 25/04/2014, disponible à l'adresse : <https://objectifaquitaine.latribune.fr/business/2014-04-25/lcc-30-symbole-d-une-reconversion.html> [consulté le 23 juillet 2019].

La République des Pyrénées. La sécurité sanitaire sur le bassin de Lacq pointée par un rapport, 11/04/2015.

La République des Pyrénées. Nuisances à Lacq : ce qu'en disent les élus locaux, 20/08/2015.

La République des Pyrénées. Lacq : mauvaises odeurs et fumées irritantes au menu du CHSCT d'Arkema ce jeudi matin, 24/09/2015.

Sud-Ouest. L'épopée du gaz du bassin de Lacq en Béarn : 60 ans d'histoire, 30/03/2017, disponible à l'adresse : <https://www.sudouest.fr/2017/03/30/l-epopee-du-gaz-du-bassin-de-lacq-60-ans-d-histoire-3319500-705.php> [consulté le 23 juillet 2019].

Le Monde. A Lacq, un demi-siècle de pollutions cachées, 02/06/2018, disponible à l'adresse : https://www.lemonde.fr/pollution/article/2018/06/01/a-lacq-un-demi-siecle-de-pollution-cachee_5307905_1652666.html [consulté le 20 juin 2019].

La République des Pyrénées. Bassin de Lacq : Arkema va investir 20 millions d'euros dans son unité de Mont, 05/06/2018, disponible à l'adresse :

<https://www.larepubliquedespyrenees.fr/2018/06/05/bassin-de-lacq-arkema-va-investir-20-millions-d-euros-dans-son-unite-de-mont,2358402.php> [consulté le 20 juin 2019].

Le Monde. Rejets toxiques : dans le viseur du gouvernement, Sanofi met son usine à l'arrêt, 09/07/2018, disponible à l'adresse : https://www.lemonde.fr/pollution/article/2018/07/09/l-usine-sanofi-qui-produit-la-depakine-emet-des-quantites-dangereuses-de-substances-toxiques_5328413_1652666.html [consulté le 30 juillet 2019].

Sud-Ouest. Pollutions sur le bassin de Lacq : « Notre parole n'est pas prise en compte », déplorent les riverains, 15/03/2019, disponible à l'adresse : <https://www.sudouest.fr/2019/03/15/notre-parole-n-est-pas-prise-en-compte-5900236-4585.php> [consulté le 23 juillet 2019].

La République des Pyrénées. Bassin de Lacq et santé : les réactions après le 1^{er} rapport, 13/05/2019.

La République des Pyrénées. Odeurs sur le bassin de Lacq : le nouveau cri d'alerte des riverains, 18/06/2019, disponible à l'adresse :

<https://www.larepubliquedespyrenees.fr/2019/06/17/odeurs-sur-le-bassin-de-lacq-le-nouveau-cri-d-alerte-des-riverains,2569979.php> [consulté le 20 juin 2019]

Sud-Ouest. Bassin de Lacq : la CGT cherche à fédérer les luttes contre les rejets toxiques, 01/07/2019.

Textes législatifs ou réglementaires ou infra-réglementaires

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement - Principes de gestion des forêts. Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, Brésil, 1992, disponible à l'adresse : <https://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm> [consulté le 15 juillet 2019]

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adopté le 25 juin 1998, disponible à l'adresse : <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf> [consulté le 15 juillet 2019]

Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), JOUE du 17/12/2010, disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32010L0075>.

Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/C, JOUE du 24/07/2012, disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=celex:32012L0018>.

Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF du 20 juillet 1976 page 4320, disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000684771&categorieLien=id>.

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021 texte n° 4, disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000604335>.

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697, disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004>.

Décret n°2005-82 du 1 février 2005 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, JORF n°29 du 4 février 2005 page 1876 texte n° 27, disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000237897&categorieLien=id>.

Décret n° 2008-279 du 21/03/08 pris pour l'application de l'article L. 531-5 du code de l'environnement, JORF n°71 du 23 mars 2008, disponible à l'adresse : https://aida.ineris.fr/consultation_document/2553.

Décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site, JORF n°0034 du 9 février 2012 page 2302 texte n° 12, disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025344282&categorieLien=id>.

Article R.133-3 du Code des relations entre le public et l'administration, disponible à l'adresse : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=CFA2FD17997F2ECD34B2CA810713591A.tplgfr30s_3?cidTexte=LEGITEXT000031366350&idArticle=LEGIARTI000031370111&dateTexte=20190806&categorieLien=id#LEGIARTI000031370111.

Article L.511-1 du Code de l'environnement, disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006834227&dateTexte=&categorieLien=cid>.

Circulaire du 12/07/02 relative à la création de commission locale d'information sur les risques technologiques, disponible à l'adresse : https://aida.ineris.fr/consultation_document/7729.

Circulaire du 15 novembre 2012 relative à la mise en application du décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relative aux commissions de suivi de site, disponible à l'adresse : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/11/cir_36090.pdf.

Instruction du Gouvernement du 06/11/17 relative à la mise à disposition et aux conditions d'accès des informations potentiellement sensibles pouvant faciliter la commission d'actes de malveillance dans les installations classées pour la protection de l'environnement, BO MTES n° 2017/16 du 25 novembre 2017, disponible à l'adresse : https://aida.ineris.fr/consultation_document/40056.

Sitographie

Actu-environnement : <https://www.actu-environnement.com/>.

ARKEMA : <https://www.arkema.com/fr/>.

ARSIL Les riverains des sites industriels du Bassin de Lacq : <https://www.facebook.com/pages/category/Cause/ARSIL-Les-riverains-des-sites-industriels-du-Bassin-de-Lacq-693330920768562/>.

Association SPPPI Estuaire de l'Adour : <http://www.spppi-estuaire-adour.org/association-spppi-estuaire-de-ladour/>.

ATMO Nouvelle-Aquitaine : <https://www.atmo-nouvelleaquitaine.org/article/atmo-nouvelle-aquitaine-le-nouvel-observatoire-regional-de-lair>.

CHEMPARC : <https://www.chemparc.fr/chemparc/>.

Commune de Biron : <https://www.biron64.fr> [consulté le 23 juillet 2019].

Conseil Economique, Social et Environnemental : <https://www.lecese.fr/groupe/personnalites-qualifiees>.

DREAL Nouvelle-Aquitaine : <http://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/>.

LacqPlus : <http://www.lacqplus.asso.fr/presentation/>.

Inspection des installations classée : <http://www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/accueil.php>.

Maison de la Nature et de l'Environnement de Pau : <http://www.mne-pau.org/>.

Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, espace réservé aux dispositifs de concertation du bassin de Lacq : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Cadre-de-vie-eau-environnement-et-risques-majeurs/Risques-technologiques/Prevention-des-pollutions-industrielles/Bassin-de-Lacq-CSS> [consulté le 24 avril 2019].

SEPANSO Aquitaine : <http://www.sepanso.org/index.php>.

SEPANSO 64 : <http://www.sepanso64.org/spip.php?page=sommaire>.

Service-public : <https://www.service-public.fr/>.

UniversLacq : <https://www.universlacq.fr/>.

Wikipédia : https://fr.wikipedia.org/wiki/Wikipédia:Accueil_principal.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Guide d'entretien

Annexe 2 : Tableau des entretiens réalisés

Annexe 3 : Tableau des observations réalisées

Annexe 4 : Synthèse des recommandations

Annexe 1 : Guide d'entretien

Thèmes	Sous-thèmes	Questions posées
Informations, présentation de l'acteur interrogé		De façon synthétique : - formations, métiers, postes occupés, employeurs
		Selon l'acteur interrogé : - engagement électif/syndical, mandats, ancienneté - présentation association : objet, nombre d'adhérents, modes d'action (manifestations, médias, actions en justice)
Participation à la CSS		Je viens vous voir parce que vous être représentant de X à la CSS. Est-ce que vous pouvez me raconter comment êtes-vous devenu représentant ?
		Comment se passent les CSS ?
		Participiez-vous aux précédentes instances avant la CSS, notamment le CLIC et le SPPPI ?
		Si oui, quelles sont les similitudes ou différences, y a-t-il eu une évolution entre ces instances ?
Rôles de la CSS et au sein de la CSS	Rôle de la CSS	Selon vous, à quoi sert la CSS ? Est-ce que cela vous semble rempli ?
	Rôles et positions de l'acteur au sein de la CSS	Président CSS : comment concevez-vous votre rôle de président de la CSS ?
		Comment concevez-vous votre rôle en tant que représentant du collège auquel vous appartenez ?
		Qu'est-ce qui vous pousse à vous engager ou au contraire qu'est-ce qui peut vous retenir ou vous empêcher ?
		Rencontrez-vous des difficultés ?
		Comment sont définies vos positions ? Communiquez-vous au sein de votre collège ? Y a-t-il consensus ou existe-t-il des désaccords au sein du collège ?
	Communication interne et externe	Après la CSS, discutez-vous des informations recueillies avec les membres du collège que vous représentez ?
		Communiquez-vous auprès de la population ? Par quel(s) moyen(s) ? Si non pourquoi ? Si oui, est-ce coordonné avec les autres parties prenantes ?
Fonctionnement de la CSS ?		Pouvez-vous m'expliquer comment s'organisent et se déroulent les réunions de CSS sur le plan pratique : - dates et fréquence des réunions → disponibilité ? - horaires et durée des réunions - sujets mis à l'ordre du jour - documents fournis - animation des réunions - discussions/échanges au cours des réunions - comptes-rendus
		Que pensez-vous de la composition de la CSS, avez-vous participé à désigner des membres ? Facile/difficile de « recruter » des volontaires ? Refus de la CSS de les intégrer ? Que pensez-vous de la représentativité des membres et de leur assiduité ?
		Participation d'invités, d'experts : en sollicitez-vous ? qu'en pensez-vous ?
		Différences entre bureau et plénière en termes de rôles, d'impacts, de prise de décision...

Thèmes	Sous-thèmes	Questions posées
Sujets débattus en CSS	Sujets évoqués	Quels sont les principaux sujets évoqués en CSS ? Lesquels vous semblent importants ?
		Pour chaque sujet, par qui et comment les choses ont été abordées au sein de la CSS ? Qu'est-ce que vous en avez pensé ?
	Discussions/ Echanges	Comment se passent les discussions au sein de la CSS ?
		Estimez-vous qu'il y a suffisamment d'échanges ? Que chacun s'exprime comme il le souhaite ?
		Avez-vous toujours pu dire ce qui vous semblait important ?
		Avez-vous parfois renoncé à faire entendre votre point de vue ?
	Informations accessibles	Recevez-vous des réponses aux questions que vous posez ?
		Avez-vous le sentiment de disposer de suffisamment d'informations concernant les industries, leurs activités, leurs rejets, leurs projets ?
		Les discussions et présentations faites en CSS sont-elles toujours compréhensibles ?
	Épisode SANOFI 2018	Comment vous formez-vous ? Vous informez-vous ? Notamment sur les sujets techniques ?
		Quelle a été l'information de la CSS sur l'épisode SANOFI ? Satisfaisant ou non ?
	Volet sanitaire	Que pensez-vous de la prise en compte de l'impact sanitaire du bassin ?
		Que pensez-vous des études sanitaires menées ou en cours ?
Comment avez-vous perçu l'étude de contexte local paru récemment ?		
Relations entre les acteurs		
		Quelles sont vos relations avec les membres de la CSS ?
		Avez-vous des contacts avec les autres membres de la CSS en dehors des réunions ?
		- Dans quels cadres ?
		- Réguliers/très ponctuels ?
		- Prospectif/En réaction ?
		- Souhaiteriez-vous de nouvelles modalités d'échanges ? Sous quelle forme ? Sur quels sujets ?
		Globalement, comment qualifieriez-vous les relations entre les membres de la CSS ?
		Ont-elles évolué depuis que vous siégez ?
Autres instances de concertation		
Autres instances de concertation	En général	Est-ce que vous pouvez me dresser un panorama des instances qui font de l'information autour du bassin ? Avez-vous participé, participez-vous à voire organisez-vous d'autres instances ou réunions publiques relatives à la prévention des risques du bassin de Lacq ? Comment sont-elles nées ? (initiative, publics cibles, avantages/inconvénients, complémentarités/redondance, satisfaisantes ou non) ? Certaines ont-elles échoué ?
	Conférence riveraine	J'ai vu qu'une conférence riveraine avait été mise en place Comment fonctionne cette instance ?
	Autres moyens	Utilisez-vous d'autres moyens de communication pour défendre vos positions ?
Mot de la fin		
		Jugez-vous que la CSS fonctionne bien ?
		Avez-vous des points positifs à noter, des critiques, des propositions d'amélioration ?
		Faudrait-il faire évoluer la CSS ?
		Comment serait, selon vous, une concertation idéale ?
		Y a-t-il un autre point que vous souhaiteriez aborder ?

Annexe 2 : Tableau des entretiens réalisés

N°	Date entretien	Collège	Nombre de personnes	Durée entretien
1	07/05/2019	Administration	2	2h15
2	11/06/2019	Personnalité qualifiée	1	2h
3	12/06/2019	Salariés	1	1h25
4	12/06/2019	Collectivités territoriales	1	1h45
5	13/06/2019	Collectivités territoriales	1	1h55
6	13/06/2019	Personnalité qualifiée	1	1h50
7	13/06/2019	Personnalité qualifiée	1	1h42
8	14/06/2019	Salariés	1	1h45
9	17/06/2019	Administration	2	2h25
10	18/06/2019	Acteur Industriel (non membre de la CSS)	2	1h20
11	19/06/2019	Riverains et protection de l'environnement	2	1h40
12	19/06/2019	Riverains et protection de l'environnement	2	1h40
13	21/06/2019 02/07/2019	Riverains et protection de l'environnement	1	3h25
14	21/06/2019	Industriel	1	1h10
15	21/06/2019	Personnalité qualifiée	1	1h20
16	24/06/2019	Invité	1	1h30
17	02/07/2019	Industriel	1	1h25
18	11/07/2019 19/07/2019	Administration	1	3h20

Annexe 3 : Tableau des observations réalisées

N°	Date	Objet de l'observation	Lieu
1	19/06/2019	Réunion du bureau de la CSS	Locaux CCLO (Mourenx)
2	01/07/2019	Conférence des maires de la Communauté de communes de Lacq-Orthez consacrée à la présentation des activités industrielles du bassin de Lacq	Locaux CCLO (Mourenx)
3	02/07/2019	Réunion informelle industriels/riverains	Salle des associations (Lacq)
4	10/07/2019	Réunion plénière de la CSS	Locaux CCLO (Mourenx)
5	12/07/2019	Visite préfectorale de la plateforme Induslacq	Locaux CHEMPARC (Lacq)

Annexe 4 : Synthèse des recommandations

Objectif	Recommandations
1- Définition d'objectifs et (ré)appropriation collective de la coopération	<p>Mener une réflexion collégiale sur les orientations et les objectifs de la CSS. Se doter d'un projet stratégique pluriannuel et de feuilles de route annuelles. Assurer un suivi.</p>
	<p>Revoir les missions attribuées au bureau et à la plénière. Donner une orientation stratégique et opérationnelle au bureau et non seulement administrative. Dynamiser les séances plénières par la sélection de sujets pertinents.</p>
	<p>Préciser les prérogatives et les limites de la CSS. Distinguer délibération et décision</p>
	<p>Présenter l'intérêt d'une CSS participative, non conflictuelle, non polémique.</p>
	<p>Adopter et encourager les attitudes constructives, d'écoute, de bienveillance, d'empathie, non polémique, favorables à la prise en compte des contraintes et attentes des autres parties prenantes.</p>
	<p>Acter en séance les points d'accord et de désaccord sous un angle factuel et non polémique.</p>
	<p>Informers les parties prenantes des discussions et négociations tenues hors des arènes de concertation, en expliciter les processus.</p>
2- Encourager le dialogue et la participation	<p>Désigner un animateur « neutre », extérieur de préférence, reconnu par tous les membres.</p>
	<p>Revoir la représentation des personnalités qualifiées : compétences recherchées, désignation <i>intuitu personæ</i>, intégration de certaines PQ actuelles à d'autres collèges ou participation en tant qu'experts-invités.</p>
	<p>Revoir la représentation des salariés à l'aune des évolutions réglementaires du dialogue social en entreprise. Si possible, s'appuyer sur les CISST (réactivation à discuter avec la DIRECCTE). Au besoin, définir des moyens minimums pour permettre la présence des représentants aux réunions.</p>
	<p>Renforcer la représentation des riverains en recrutant de nouveaux membres, habitants du territoire, issus ou non du milieu associatif. Permettre la présence en séance de plusieurs personnes d'associations déjà représentées.</p>
	<p>Ne pas formuler la composition du bureau, notamment pour les représentants associatifs, sous forme nominative pour permettre de se remplacer en cas d'indisponibilité.</p>

	Désigner le responsable de la DREAL-UD64 comme expert permanent au bureau de la CSS.
3- Limiter les tensions liées au formalisme	Réviser le règlement intérieur de manière collégiale.
	Etablir un calendrier semestriel ou annuel des réunions.
	Planifier les sujets non soumis à l'actualité sur l'année.
4- Favoriser le développement d'une culture commune	Prévoir des visites des unités industrielles et des réunions sur site pour ouvrir la boîte noire.
	Formations/Informations/Présentations communes sur des sujets généraux : politique de gestion des risques, gestion de crise et communication... (niveau local ou régional). Partage d'initiatives locales (niveau local ou régional).
	Engager tous les membres à proposer et présenter des sujets (évolutions réglementaires, enjeux environnementaux).
	Constituer un réseau d'experts scientifiques et techniques, les faire intervenir ponctuellement en séance.
	Etablir des liens de collaboration avec les autres instances du bassin (GIP CHEMPARC, CISST, GAST...) pour partager des informations, le cas échéant des plans d'action et des moyens.
5- Dépasser l'actualité	Créer des groupes de travail thématiques.
	Mettre à l'ordre du jour des sujets de sécurité industrielle
	Aborder des sujets « positifs » tels que le développement économique, les évolutions technologiques...
6- Valoriser le travail de la CSS et promouvoir l'information du public	Définir collectivement une politique de communication interne et externe.
	Informier la population en ouvrant certaines réunions plénières au public et/ou en organisant des réunions publiques.
	Faciliter l'information du public par la création d'un site internet dédié à la gestion des risques industriels autour du bassin de Lacq.
7- Informer sur la mission d'inspection des installations classées	Présenter les politiques de la DREAL-UD64 en matière d'instruction, de contrôle et de suites Bilan annuel et perspectives de l'action de l'inspection.
	Favoriser l'information de la CSS sur les modifications administratives en amont de la prise de décision. Envisager que la CSS émette un avis sur les projets.
	Démarche de « aller vers » la SEPANSO 64, échanges réguliers à mettre en place. Définir les modalités de dialogue (rapports d'inspection)
	Identifier, en accord avec le niveau national (MTES-DGPR) et régional (DREAL-SEI), les documents pouvant être mis à la disposition des associations (rapports d'inspection, résultats d'autosurveillance...).

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Carte de la zone de Lacq	24
Figure 2 : Occurrences Lacq+nuisances ou Lacq+pollution entre le 01/01/2010 et le 21/07/2019 (Europresse)	34
Figure 3 : Nombre de participants et participation mini/moyenne/maxi des collègues (en %) dans les instances SPPPI, CLIC et CSS.....	56
Figure 4: Modèle des pyramides de Ian Ayres et John Braithwaite (1992)	142

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Liste des entretiens menés par collègue et nombre de personnes interrogées.....	21
Tableau 2 : Occurrences Lacq+nuisances ou Lacq+pollution entre le 01/01/1950 et le 21/07/2019 (Europresse)	32
Tableau 3 : Carte d'identité comparative CLIC/SPPPI/CSS du bassin de Lacq	41

LISTE DES ENCADRES

Encadré n°1 : Précisions méthodologiques	40
Encadré n°2 : Les personnalités qualifiées.....	48
Encadré n°3 : Le rejet de tétrachlorure de carbone (CCl ₄) par ARKEMA Mont et l'injection d'effluents liquides dans le Crétacé 4000.....	80
Encadré n°4 : L'échec de la conférence riveraine : une expérience riche d'enseignements pour la CSS	119
Encadré n°5 : Un député pro-industriel.....	134
Encadré n°6 : Les autorités sanitaires dans le « aller vers » : application aux études sanitaires	154