



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DES BOUCHES DU RHONE

Direction Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
Provence-Alpes-Côte d'Azur

Martigues, le 22 mai 2015

Unité Territoriale des Bouches du Rhône
Subdivision de Martigues
Route de la Vierge
CS1
13696 – Martigues Cedex

Rapport de l'Inspecteur des Installations Classées

Objet :

Installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE)
Prorogation du délai d'approbation du plan de prévention des risques technologiques (PPRT) des établissements de FOS-EST sur la commune de Fos-sur-Mer

Résumé :

Par arrêté préfectoral du 26 janvier 2011 modifié, l'élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) a été prescrite pour les établissements SEVESO seuil haut suivants : ESSO SAS, GIE de la CRAU, DPF et SPSE. Ce dernier est appelé PPRT de Fos-Est.

De part la complexité de ce dernier, l'évolution du contexte réglementaire et les nombreuses études menées sur la réduction du risque à la source et sur la prise en compte la plus appropriée des enjeux impactés, ce projet est en constante évolution. Pour cela, il a déjà fait l'objet d'arrêtés de prorogation de délais qui n'ont pas permis en l'état d'aller à l'approbation.

Le présent rapport a pour objet d'expliquer en quoi un délai supplémentaire est nécessaire et de proposer à M. le Préfet des Bouches-du-Rhône un projet d'arrêté préfectoral prorogeant le délai d'élaboration du PPRT de Fos-Est de 12 mois, comme prévu par l'article R. 515-40 du code de l'environnement, afin d'être en mesure d'intégrer au mieux les enjeux associés à ce PPRT et ainsi pouvoir proposer un arrêté d'approbation qui serait signé pour le 26 juillet 2016 au plus tard.

L

Annexe :

Projet d'arrêté préfectoral de prorogation du délai d'approbation du PPRT de FOS-EST et de modification de l'arrêté initial de prescription.

Références :

[1] Arrêté préfectoral n° 191-2010-PPRT/1 du 26 janvier 2011 prescrivant l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques pour les établissements COGEX SUD, DEPOTS PETROLIERS DE FOS, ESSO RAFFINAGE S.A.S, GIE TERMINAL DE LA CRAU, SOCIETE PIPELINE SUD EUROPEEN dénommé « PPRT de FOS-EST » situés sur la commune de Fos-sur-Mer ;

[2] Arrêté préfectoral n° 191-2010-PPRT/2 du 13 juin 2012 prolongeant le délai de prescription du PPRT de FOS-EST sur la commune de Fos-sur-Mer ;

[3] Arrêté préfectoral n° 191-2010-PPRT/3 du 8 janvier 2014 modifiant la prescription de l'élaboration du Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) pour les établissements, DEPOTS PETROLIERS DE FOS, ESSO RAFFINAGE S.A.S, GIE TERMINAL DE LA CRAU, SOCIETE PIPELINE SUD-EUROPEEN dénommé « PPRT de Fos-Est » situés sur la commune de FOS SUR MER et prolongeant son délai de prescription ;

[4] Arrêté préfectoral n°43-2012 PC du 26 juillet 2012 portant prescriptions complémentaires à la société ESSO RAFFINAGE SAS (ERSAS) relatif aux mesures de maîtrise des risques (MMR) de sa raffinerie de Fos-sur-Mer ;

[5] Arrêté préfectoral n° 2013-75 PC du 8 février 2013 portant prescriptions complémentaires concernant la société COGEX pour l'exploitation des installations sur le territoire de la commune de Fos-sur-Mer ;

[6] Arrêté préfectoral n° 2014-320 PC du 20 octobre 2014 portant prescriptions complémentaires concernant la société COGEX pour l'exploitation des installations sur le territoire de la commune de Fos-sur-Mer ;

[7] Arrêté préfectoral n° 246-2012 CSS du 18 avril 2013 créant la commission de suivi de sites dénommée « FOS EST ».

1. Contexte réglementaire, démarche d'élaboration et état d'avancement du PPRT de FOS-EST

1.1. Contexte réglementaire des PPRT

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit, dans son article 5, la mise en œuvre de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) autour des installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8 du code de l'environnement. Ces dispositions ont été intégrées au code de l'environnement dans les articles L. 515-15 à L. 515-25.

La loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013, dite DADDUE, est venue compléter la loi de 2003 en particulier sur les dispositifs de prise en charge financières des mesures foncières (expropriation et délaissement) et des travaux de renfort de bâti.

La complexité des enjeux rencontrés sur les territoires a amené le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à étayer son tissu législatif et son guide méthodologique de 2008 par des notes et des circulaires.

La note « activité » de mai 2011 a été produite pour apprécier au mieux le traitement des activités économiques, en particulier impactées par des aléas générant des mesures foncières.

Le 25 juin 2013, une circulaire « Plate-forme » a été diffusée à l'attention des services instructeurs pour apprécier, le plus finement possible, la situation des activités dans les zones portuaires et celles pouvant faire la démonstration d'une synergie notable sur les aspects industriels et sécuritaires.

A noter que le gouvernement a rédigé un projet d'ordonnance qui est en cours de consultation et a vocation à faire évoluer en particulier les prescriptions encadrant la prise en compte des activités économiques, enjeux résiduels majeurs du PPRT de Fos-Est.

1.2. Rappel de la démarche d'élaboration du PPRT de FOS EST

Comme illustré dans le graphique ci-après, le projet de prescription du PPRT de FOS-EST a fait l'objet d'une information auprès du comité local d'information et de concertation (CLIC) à l'occasion de la réunion du 30 mars 2010.

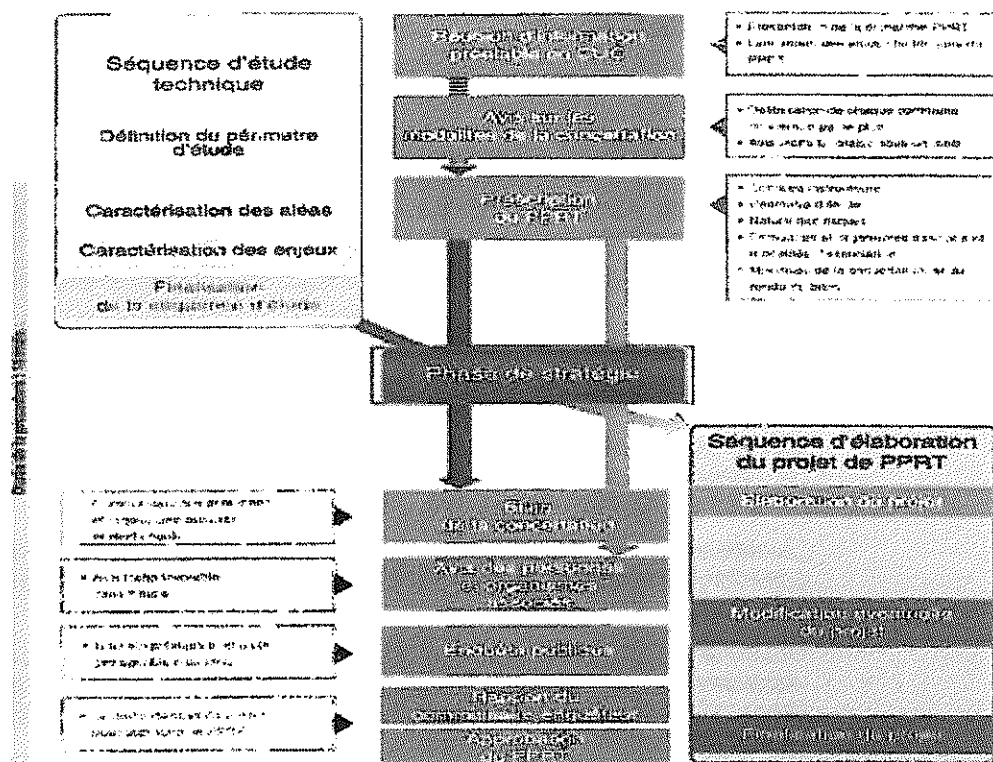
La commune de Fos-sur-Mer et le Syndicat d'Agglomération Nouvelle Ouest Provence ont ensuite été consultés pour avis sur les modalités de la concertation. Ils ont émis un avis défavorable lors de leurs conseils respectifs des 21 et 25 juin 2010.

Par arrêté en référence [1] du 26 janvier 2011, l'élaboration du PPRT de FOS-EST a été initiée. Ce dernier a notamment fixé :

- le périmètre d'exposition aux risques, ayant vocation à être réglementé ;
- les personnes et organismes associés à l'élaboration du PPRT ;
- les modalités de la concertation et du rendu public de son bilan ;
- le délai d'approbation du PPRT, initialement fixé à 18 mois.

Par arrêtés en référence [2] et [3], deux prorogations du délai d'approbation ont été effectuées menant le délai d'approbation au 26 juillet 2015.

Les principales étapes d'élaboration du PPRT sont précisées dans le schéma ci-après :



Entre la prescription et le bilan de la concertation se déroulent les phases technique et stratégique d'élaboration du projet de PPRT.

La phase stratégique a commencé avec la réunion des personnes et organismes associés (POA) du 24 septembre 2012. Depuis, 3 réunions supplémentaires des POA ont eu lieu, la dernière étant en date du 13 janvier 2015.

Cette phase a également été ponctuée par de nombreuses réunions techniques avec les exploitants, les élus, les riverains et les associations afin de réduire le risque à la source à un niveau aussi bas que possible et en vue d'atteindre l'objectif de protection des personnes inhérents aux PPRT.

1.3. État d'avancement du PPRT de FOS-EST au 6 mai 2015

1.3.1. Phase technique

1.3.1.1. Réduction du risque à la source

Alors que le PPRT de FOS-EST a été prescrit le 26 janvier 2011, des réductions itératives du risque à la source ont été menées par la plupart des exploitants à l'issue des différentes réunions des POA, se traduisant par des arrêtés préfectoraux :

- l'arrêté en référence [4] du 26 juillet 2012, impose des mesures de maîtrise du risque (MMR) qui permettent une réduction des niveaux de probabilité du BLEVE¹ des sphères de butane de l'établissement ESSO;
- par arrêté en référence [5] du 12 avril 2013, l'établissement COGEX est passé SEVESO seuil bas sortant ainsi du périmètre des établissements soumis à PPRT ;
- par arrêté en référence [6] du 20 octobre 2014, une réduction de l'aléa de l'établissement SPSE a été obtenue en prescrivant la réaffectation des 7 bacs les plus proches des enjeux par des produits présentant un potentiel de danger moindre (passage de pétrole brut en gasoil).

¹ BLEVE : explosion d'un nuage de gaz expansé à la suite de la rupture de l'enveloppe contenant le gaz sous forme liquide porté à ébullition

A noter que le 13 février 2013, DPF a déposé un dossier visant à réduire son aléa sur l'impact et les probabilités en valorisant les MMR qui lui étaient prescrites. A la suite de la réunion POA du 19 septembre 2013 et aux demandes de la DREAL, ESSO a fourni des études pour réduire encore les risques générés par ses installations notamment sur la zone du Guignonnet.

L'instruction des études de ces 2 exploitants est toujours en cours de finalisation par l'inspection des installations classées et fera l'objet de propositions d'arrêtés préfectoraux dans le courant du 3^{ème} trimestre 2015.

1.3.1.2. Gestion du risque par un plan d'urgence

Pour le PPRT de FOS-EST, il est apparu que le phénomène de Boil-over², associé à certains types d'hydrocarbures, en particulier le pétrole brut, est une conséquence de phénomènes dangereux initiateurs, comme le feu de joint et le feu de toit. Ainsi, pour les réservoirs remplis à plus de 10% de leur capacité, les exploitants ont apporté les éléments montrant que le phénomène de Boil-over dans ces conditions ne pouvait pas apparaître en moins de 5 heures.

Cette information, couplée avec les distances d'effet associées à ces Boil-over, a conduit les exploitants, le SDIS, le SIRACED-PC, les services instructeurs et la commune de Fos-sur-Mer à considérer ces phénomènes comme étant à « cinétique lente » au sens de l'arrêté ministériel du 29 septembre 2005³.

Ce classement permet de traiter ces phénomènes par des mesures de gestion de crise, retranscrites par la rédaction d'un plan d'urgence externe, qui se révèlent, dans ce cas, plus appropriées pour la protection des populations que des mesures de maîtrise de l'urbanisation au travers du PPRT.

Par conséquent, il a été convenu que la mairie de Fos-sur-Mer rédige ce plan d'urgence « Boil-over à cinétique lente (BOCL) » devant être à terme annexé au Plan particulier d'intervention (PPI) de FOS-EST.

Toutefois, des exercices doivent encore être réalisés pour le valider complètement. Ces exercices doivent permettre de démontrer que l'ensemble des acteurs du PPI ont les capacités de le mettre en œuvre.

Ce plan constitue donc un outil indispensable à la protection des populations sur la commune de Fos-sur-Mer en accompagnement des mesures du PPRT. A ce titre, sa validation conditionne l'existence de l'aléa tel qu'il est présenté et sur lequel tous les travaux menés en phase stratégique reposent.

1.3.1.3. Gestion des enjeux

Afin d'appréhender au mieux les enjeux impactés, 2 types d'investigations ont été menées en 2013 :

- une approche de la vulnérabilité (études APSYS pour le PPRT de FOS EST) ;
- une estimation foncière (service des Domaines).

Ces études, portant sur l'urbanisation existante soumise à des mesures potentielles d'expropriation ou de délaissement, ont eu pour objectifs de :

- préciser les mesures de réduction de la vulnérabilité des personnes ;
- préciser les éventuels secteurs de mesures foncières (projet de règlement PPRT).

Grâce à la comparaison de l'ensemble des données collectées, des enveloppes ont pu être déterminées, présentées en réunion POA et infléchir sur la réduction du risque à la source, au travers des études instruites courant 2014 par l'IIC.

² Inflammation d'hydrocarbure projeté comme un bouchon de champagne par la phase aqueuse menée à ébullition présente en fond de réservoir

³ Arrêté du 29 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation

Dans le cadre de la gestion des enjeux dans le périmètre d'exposition aux risques du PPRT, et dans l'attente de l'approbation du PPRT, les services instructeurs ont également été amenés à rédiger un porter à connaissance (PAC) à destination des services urbanisme de la commune de Fos-sur-Mer et du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, qui a été signé par monsieur le préfet des Bouches-du-Rhône le 7 avril 2015.

1.3.2. Phase stratégique

1.3.2.1. Association : réunions des POA et réunions techniques

Depuis la prescription du PPRT, 4 réunions des personnes et organismes associés (POA) se sont tenues afin d'informer et de concerter sur les avancées du projet lors des réunions suivantes :

- 24 septembre 2012 pendant laquelle les démarches de mesures de maîtrise des risques des 5 exploitants ont été présentées ainsi qu'une première carte de l'aléa technologique ;
- 15 mai 2013 pendant laquelle les premiers résultats de l'étude de vulnérabilité réalisée par le bureau d'étude APSYS ont été présentés. Une étude de vulnérabilité approfondie a été proposée et lancée à la suite de cette POA ;
- 19 septembre 2013 pendant laquelle les résultats de l'étude de vulnérabilité approfondie (APSYS) et de l'estimation domaniale (service des Domaines) ont été présentés. Face aux coûts importants que présentaient les conclusions de ces études, il a été demandé aux exploitants de travailler à la mise en place de mesures de maîtrise des risques complémentaires afin de réduire autant que possible le risque à la source ;
- 13 janvier 2015 pendant laquelle les résultats des dernières réductions du risque à la source, de l'impact associé sur les enjeux et sur le coût du PPRT ont été présentés ainsi que les outils et les orientations stratégiques de traitement des activités économiques.

En plus de ces réunions POA, 2 réunions techniques ont eu lieu avec les activités économiques de la zone du Guignonnet en mai et septembre 2013 afin de leur présenter les études de vulnérabilité menées sur leurs établissements.

Des réunions techniques sont régulièrement tenues avec les exploitants et les services techniques de la mairie de Fos-sur-Mer afin d'avancer sur la réduction du risque à la source, le Porter à connaissance sur les risques impactant la commune de Fos-sur-Mer ainsi que le plan Boil-Over, plan d'urgence devant encadrer les phénomènes dangereux à cinétique lente.

1.3.2.2. Concertation

Concernant la consultation du public, un classeur en mairie ainsi que le site Internet de la DREAL PACA est régulièrement mis à jour. Un cahier de recueil des remarques est disponible en mairie.

De plus, le CLIC, transformé en CSS par arrêté en référence [7], est régulièrement informé de l'avancement du PPRT. Depuis la prescription de ce PPRT, 3 réunions ont été organisées.

2. Justification du caractère complexe du plan, de son ampleur et de la durée des consultations,

Grâce aux 2 prorogations qui ont déjà eu lieu sur ce PPRT impliquant désormais 4 exploitants, les services instructeurs ont pu faire notablement avancer le projet.

Cela se traduit par quelques chiffres :

- réduction des enjeux (activités et habitations) en zones de mesures foncières potentielles de 83 à 60, dont plus que 4 habitations (coûts pris en charge par une convention tripartite, avec dans le cas le plus défavorable 1/3 chacun entre Etat, collectivité territoriale et exploitant) ;
- réduction des enjeux d'habitations en zone de travaux de 154 à 125 (pris en charge, *a minima* selon la réglementation, par une convention avec une répartition de l'ordre de 40% pour l'Etat, 25% pour les collectivités territoriales, 25% pour l'exploitant et 10% pour le propriétaire) ;
- réduction de l'enveloppe financière estimative du PPRT de 67 M€ à 42 M€ environ.

Afin de finaliser l'élaboration de ce plan, des étapes sont d'ores et déjà programmées :

- 3 juin 2015 : réunion technique pour les activités de la zone du Guignonnet afin de leur présenter un questionnaire qui permettra d'orienter la stratégie des POA quant à leur traitement (selon la nature des activités dans les zones d'aléas élevés, évaluation des possibilités de maintien ou des nécessités de départ) ;
- 8 juin 2015 : réunion de la CSS Fos-Est pour présenter l'avancement de l'aléa et la stratégie vis-à-vis des activités économiques impactées par les mesures foncières notamment ;
- septembre 2015 : réunion des POA pour présenter l'aléa définitif du PPRT prenant en compte les dernières études de réduction du risque, le zonage prévisionnel qui en découle, les orientations stratégiques dans les différentes zones comportant notamment les modalités de traitement des activités économiques soumises à mesure foncière potentielle, ainsi que les modalités financières de mise en place du PPRT.

Les prochaines étapes suivantes, dont certaines sont incompressibles, sont planifiées comme suit :

- Fin 2015 : 6ème réunion des POA pour valider les documents projet du PPRT ;
- Fin 2015 : réunion publique de concertation ;
- 1^{er} trimestre 2016 : Consultation des POA (2 mois) durant laquelle une réunion de la CSS devra se tenir ;
- avril 2016 : enquête publique (durée d'un mois réglementaire à laquelle il convient d'ajouter la phase de préparation à l'enquête et le délai de remise du rapport du commissaire enquêteur dans le mois suivant la fin de l'enquête publique) ;
- juillet 2016 : Synthèse et rédaction de tous les documents pour approbation du PPRT.

3. Proposition de prorogation du délai d'approbation du PPRT de FOS-EST

La DREAL PACA assure en coordination avec la DDTM13 l'élaboration des PPRT des Bouches-du-Rhône dont nombre d'entre eux présentent des enjeux majeurs et nécessitent un investissement important de la part des inspecteurs.

En plus, de tous les éléments de justification apportés ci-dessus, la réalisation des différentes études (vulnérabilité, domaniale, de réduction du risque à la source) associée à une concertation délicate et un contexte d'élection périodique exigent un surcroît de délai afin de porter l'approbation de ce PPRT.

En effet, le PPRT de Fos-Est devrait être le premier PPRT multi-sites pour lequel une réflexion sur les orientations stratégiques, axées essentiellement sur les activités économiques en matière de répartition des financements, nécessite une implication forte en matière de concertation.

En application des dispositions de l'article R. 515-40 IV du code de l'environnement le préfet peut, par arrêté motivé, fixer un nouveau délai d'approbation.

Aussi, il est proposé de proroger le délai d'approbation du PPRT de FOS-EST sur la commune de Fos-sur-Mer de 12 mois à compter du 26 juillet 2015, soit au 26 juillet 2016.

Conclusion

Nous proposons à M. le Préfet des Bouches du Rhône le projet d'arrêté modificatif de l'arrêté de prescription du PPRT de FOS-EST et de prorogation du délai d'approbation en annexe, tenant compte des propositions énoncées ci-dessus dans le présent rapport.