Pollution atmosphérique
ISSN : 2268-3798
Éditeur : Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique

237-238 | 2018
Habiter la ville

La ville et ses risques : habiter Dunkerque

Séverine Frère, Hervé Flanquart, Presses du Septentrion, 2017, 255 p.

Isabelle Roussel

https://www.peren-revues.fr/pollutionatmospherique/6737

DOI : 10.4267/pollution-atmospherique.6737

Référence électronique
Isabelle Roussel, « La ville et ses risques : habiter Dunkerque », *Pollution atmosphérique* [En ligne], 237-238 | 2018, mis en ligne le 10 octobre 2018, consulté le 05 mars 2026. URL : https://www.peren-revues.fr/pollutionatmospherique/6737

Droits d'auteur
CC-BY

La ville et ses risques : habiter Dunkerque

Séverine Frère, Hervé Flanquart, Presses du Septentrion, 2017, 255 p.

Isabelle Roussel

TEXTE

1 Parmi les multiples facettes qui illustrent la manière d'habiter la ville, cet ouvrage, en présentant l'exemple de Dunkerque, illustre la spécificité d'une ville industrielle dans laquelle habiter signifie cohabiter avec les risques et les nuisances industrielles.

2 Cet ouvrage collectif regroupe des contributions issues des recherches financées par la Fondation pour une culture de sécurité industrielle (Foncsi) et menées par plusieurs enseignants-chercheurs de l'université du littoral. Il a pour objectif de montrer combien le choix assumé d'une ville qui a misé sur le développement industriel repose sur des tensions qui vont bien au-delà du respect et de la mise en œuvre de règles.

3 Ce livre permet de souligner le rôle joué par la crise économique de 2008 et le spectre de la désindustrialisation qui perturbe tous les codes, puisque les élus et les habitants se soucient davantage de développement économique que de risques industriels. Ainsi, l'ensemble des dispositifs, décrits avec précision, qui ont permis la cohabitation entre l'industrie et la ville, devient vide de sens puisque, plutôt que de contraindre les entreprises, il convient de les préserver, même si l'image de ville industrielle nuit à la reconversion économique de l'agglomération.

4 **La genèse de ce territoire industrialo-portuaire**

5 Le développement industrialo-portuaire de Dunkerque, dans les années 1960-1970, s'est effectué dans le cadre d'une volonté de l'État d'implanter une sidérurgie sur l'eau en tournant le dos au charbon du Nord ou à la « minette » lorraine pour s'adapter à une économie mondialisée. Dès les années 1980, les élus locaux ont souhaité intervenir pour contribuer à faire de Dunkerque un exemple de conciliation entre le développent industriel et le respect de l'environnement.

Cet objectif a pu faire de la ville et de son complexe industrialo-portuaire un terrain d'application du développement durable, avec la charte pour la qualité de l'environnement, produite en 1990, puis le schéma d'environnement industriel, adopté en 1993. Cependant, le contexte économique a considérablement évolué : Arcelor Mittal n'emploie plus que 4 000 salariés sur son site contre plus de 11 000 au début des années 1970, et le port de Dunkerque se classe bien loin derrière Rotterdam et Anvers ; le trafic a enregistré une perte de près de 13 millions de tonnes en 2009. Le maintien d'une vocation industrielle devient plus difficile, les zones logistiques portuaires ont pris la relève avec le déploiement de 120 000 m^2 d'entrepôts.

6 La difficile reconversion imposée par cette situation n'est évoquée que très rapidement à la fin de l'ouvrage en montrant les enjeux territoriaux que représentent les friches industrialo-portuaires qui, à l'aide de grands projets, peinent à permettre à Dunkerque de renouer avec sa vocation maritime, conservée uniquement à travers la création de plusieurs ports de plaisance. En revanche, l'image d'une ville industrielle générant risques et nuisances persiste.

7 C'est donc sur le détail de cette image négative que se situe l'apport de cet ouvrage, qui analyse les enjeux environnementaux et la manière dont ils ont pu être gérés et perçus par la population.

8 **L'enjeu environnemental a toujours été une préoccupation forte des acteurs locaux** qui ont pu, à travers des dispositifs participatifs, contribuer au développement économique de l'agglomération tout en maîtrisant les nuisances.

9 **La question de la qualité de l'air** a représenté un enjeu central et emblématique suscitant la création, dès 1992, d'un réseau de mesures qui,en 2004, a rejoint le réseau régional Atmo-Hauts-de-France.

10 **Le territoire dunkerquois a été à l'origine des premières tentatives d'écologie industrielle.** Les premiers échanges de flux de matière et d'énergie entre plusieurs firmes apparaissent dans les années 1960. Cette première phase, limitée à des acteurs privés, a pris un nouvel essor avec, en 1983, la mise en œuvre par la ville de Dunkerque d'un projet de réutilisation pour le chauffage urbain de la chaleur fatale issue de la sidérurgie. À partir de 1990, le réseau des industriels participant à l'écologie industrielle rejoint l'objectif du projet de terri-

toire, qui vise à concilier le développement économique avec la qualité de vie. La création, en 2001, du réseau ECOPAL[1] (économie et écologie partenaires dans l'action locale) a favorisé l'initiation d'une « véritable symbiose industrielle ».

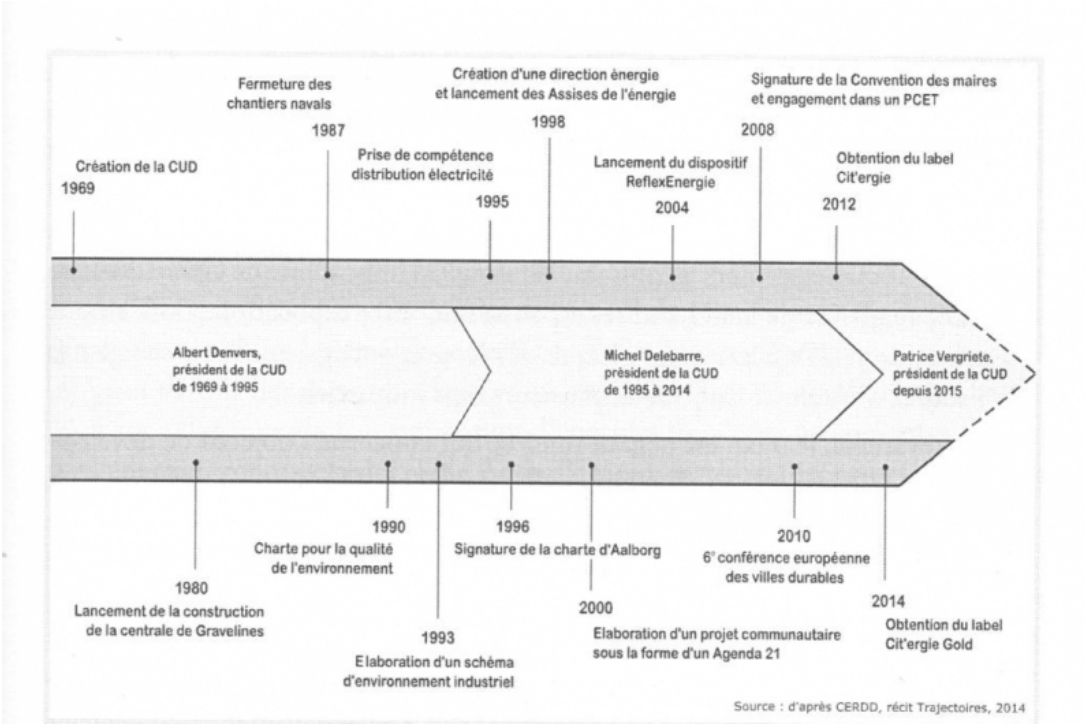

Figure 1. Chronologie de la prise en compte des enjeux climatiques et énergétiques par la Communauté urbaine de Dunkerque.

Depuis de longues années, la communauté urbaine a cherché à afficher son engagement pour la cause environnementale à travers son implication dans la mise en œuvre du développement durable puis des enjeux climatiques et énergétiques. En 1989, la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) a été la première collectivité en France à avoir mis en place le tri sélectif à la source à grande échelle puis à implanter une éolienne grande puissance en 1991.

En avril 2008, la CUD a signé la convention européenne des maires pour le climat et s'est engagée dans l'élaboration d'un Plan Climat Territorial en anticipant l'obligation réglementaire et en organisant régulièrement, depuis 1998, les Assises de l'énergie.

Au sein de la CUD, on observe une inflation des effectifs dédiés aux politiques environnementales, mais les résultats ne sont pas toujours au

rendez-vous : la crise économique a certes contribué à réduire de 15% entre 2008 et 2014 les émissions de GES (Gaz à Effet de Serre) mais elle a généré d'autres difficultés en focalisant les inquiétudes sur les mutations à opérer et la fragilité des emplois industriels.
La volonté partagée de faire cohabiter la ville avec l'industrie s'est traduite par la mise en place progressive d'institutions partenariales qui ont pris en charge les questions environnementales. De nombreux dispositifs ont été créés ; l'ouvrage les présente dans le détail non sans une vision critique quant à leur fonctionnement.

11 **Un Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) a été créé en 1990** ; les élus ainsi que la population ont souhaité créer des instances de concertation avec les industriels pour initier des démarches communes de réduction des nuisances. Le SPPPI, spécialement à travers sa commission « air, odeurs, bruit », a permis aux différents acteurs impliqués dans l'environnement industriel, de débattre, sur la base du volontariat, des problématiques relatives aux risques et aux pollutions d'origine industrielle. Le SPPPI a joué un grand rôle dans la gestion locale des nuisances industrielles en raison de sa structure collégiale associant les industriels, l'État, les collectivités locales et les habitants. Ceux-ci ont souhaité relativiser le discours relativement rassurant des entreprises qui s'appuient sur les normes nationales et sur les mesures d'experts. Les universités de la région, et spécialement celles du territoire dunkerquois, sont de plus en plus sollicitées pour apporter un point de vue scientifique sur ces questions. Au sein du SPPPI, chaque acteur accepte de jouer le jeu en y trouvant un intérêt stratégique et un lieu de partage des connaissances. « Chacun a conscience du jeu des autres et l'accepte ». Cette structure d'information a le mérite de faire rencontrer des acteurs qui ont, d'une certaine manière, appris à se connaître et à nouer des relations de confiance. L'ancienneté de la structure permet de stabiliser ce qui est perçu par les acteurs comme étant un élan partagé, une dynamique d'action commune ; le jeu d'acteurs est alors très prédictible. On peut noter le faible engagement des habitants « ordinaires », dont la posture est souvent marquée par une adaptation pragmatique au risque (Giddens[2], 2004) ; ils sont étrangers aux idées de « contrat social » ou de démocratisation des problématiques

de sécurité industrielle, que pose le développement des concertations comme mode d'action publique.

12 La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, précisée par le décret du 1er février 2005, a prévu la mise en place d'une instance multipartite et indépendante : **le Comité Local d'Information et de Concertation (CLIC).** Un seul CLIC a été créé pour l'ensemble des exploitations de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque. Suite au décret du 7 février 2012, les CLIC ont été remplacés par des CSS (Commissions de Suivi des Sites).

13 Le principe de nomination des membres du CLIC par le préfet semble introduire de la rigidité, et donc le CLIC apparaît comme une obligation légale qui doit, entre autres, accompagner l'élaboration d'un PPRT (Plan de Prévention des Risques Technologiques), mais il a du mal à trouver ses marques.

14 SPPPI et CLIC, au lieu de se renforcer et de se nourrir mutuellement, sont perçus comme deux structures entrant en concurrence, en émiettant les efforts et en multipliant les réunions ; elles affaiblissent les actions au lieu de les renforcer.

15 L'absence de délibérations au sein de ces instances peut ainsi fournir une explication au sentiment de découragement éprouvé par certains acteurs. Le déroulement des réunions ne laisse que peu de place aux négociations et aux arbitrages.

16 La grande technicité et la complexité des thèmes abordés et des discours tenus dans ces dispositifs peuvent créer une « barrière à l'entrée ». Tous les acteurs n'ont pas les mêmes disponibilités pour s'investir dans ce débat. Pour certains, le temps qu'ils y consacrent est payé, pour d'autres, c'est du temps de bénévolat, leur investissement étant alors motivé par des convictions et des préoccupations militantes.

17 Les associatifs dénoncent la relative absence des élus qui se font représenter par les cadres territoriaux qui connaissent bien les dossiers mais ne peuvent s'avancer sur une réponse plus politique. Ce qui fait émerger un sentiment selon lequel les vraies décisions se prennent ailleurs et non au cours des séances plénières.

18 L'information délivrée par ces structures n'est pas toujours appréciée par les acteurs qui perçoivent les plaquettes et autres outils de communication comme une façon de se rassurer à bon compte. Ils sont même très critiques vis-à-vis de l'information qu'ils assimilent à une forme de manipulation.

19 Au sein de ces instances, les élus ont tendance à restreindre les périmètres de dangerosité pour pouvoir continuer leurs projets de lotissements, de développement des zones commerciales et récréatives, tandis que les représentants associatifs sont hostiles à cette position qu'ils considèrent comme une volonté de minimiser l'impact des risques industriels.

20 **La crise de 2008 a quelque peu modifié ces postures :** les édiles dunkerquois, à la suite de M. Delebarre ont toujours eu une attitude favorable à l'industrie pour défendre l'emploi, tandis que les militants associatifs, à la fin des années 2008, ont admis de diminuer leurs critiques vis-à-vis de l'industrie dans un contexte de difficultés économiques accrues. Les militants environnementalistes ne pouvaient plus attaquer l'industrie sans se mettre en porte-à-faux avec les habitants majoritairement favorables à l'emploi industriel. D'ailleurs, même si ces militants prônent une diversification de l'activité et des emplois dans une logique d'anticipation et de préparation du territoire aux prochaines mutations économiques et industrielles, ils ne sont pas toujours convaincus par une logique protertiaire.

21 Si les dispositifs de concertation peuvent donc être assimilés à des lieux d'information sur les différents points de vue d'acteurs placés en situation de proximité spatiale, il semble qu'ils n'offrent pas réellement les possibilités d'un vrai dialogue.

22 Ces différentes orientations se retrouvent au sein des débats qui ont accompagné l'élaboration d'un PPRT imposé par la loi de 2003.

23 **Le chapitre 8 présente l'élaboration du PPRT, entre rigidités institutionnelles et arrangements locaux**

24 Le PPRT est avant tout un document d'urbanisme permettant de réduire la vulnérabilité d'un territoire. Son rôle consiste à imposer, selon les particularités locales, les distances de sécurité qui permettent la cohabitation sans risques entre les industries Seveso, la population et les autres activités professionnelles ou civiles qui se

trouvent à proximité. Son élaboration consiste essentiellement à la détermination de périmètres concentriques autour d'un site industriel, à partir des connaissances des risques fournies par l'étude des dangers.

25 Les zones qui sont considérées comme les plus exposées peuvent donner lieu à trois types de mesures foncières sur les constructions existantes : l'expropriation, le délaissement ou le renforcement du bâti. Le PPRT peut aussi encourager la réduction des risques à la source, démarche que l'État, les élus et les industriels préfèrent pour éviter de dédommager les populations habitant les zones considérées comme risquées.

26 Le PPRT, en associant des salariés et des riverains, perturbe le fonctionnement assez codé des acteurs traditionnels de la gestion des risques, et la phase technique de la réalisation des cartes est exclusivement maîtrisée par les « experts » dont le résultat est imposé sans pouvoir être remis en cause. Ce dispositif réglementaire, dont l'élaboration a duré 82 mois, s'appuie sur une inégalité forte entre les différentes parties prenantes. La culture de la négociation établie entre les représentants de l'État, les industriels et les élus peut prendre la forme de réunions organisées de manière informelle, tandis que la scène formelle des négociations n'est que la partie émergée de la concertation. L'informalité aurait pour effet d'adapter la procédure pour la rendre compatible avec des objectifs autres que la sécurité des populations et moins conformes aux exigences réglementaires. Elle peut apporter aux acteurs des réponses mieux ajustées aux enjeux territoriaux et à la priorité accordée au développement économique.

27 La prévention des risques n'est pas une priorité pour la population. Le risque reste une entité très abstraite, à l'inverse des enjeux socio-économiques qui peuvent toucher directement la population dans son quotidien.

28 Les PPRT sur le territoire dunkerquois mettent en évidence la difficulté à décliner localement une politique publique définie par l'État de manière uniforme pour l'ensemble du territoire. Ils présentent des logiques de contournement, une recherche d'ajustements et d'arrangements auxquelles se livrent les acteurs locaux face à la complexité de la démarche. Néanmoins, les acteurs locaux se sont approprié ce

dispositif pour l'adapter aux enjeux locaux et pour en faire une modalité de gouvernance locale.

29 Le PPRT, dans la commune de Mardyck, génère l'inquiétude des habitants « *entre ceux qui, habitant dans la zone rouge, sont expropriés, ceux qui habitent dans les zones bleue ou jaune qui doivent décider s'ils souhaitent rester en renforçant leur maison ou être expropriés en vendant leur maison aux Domaines, et ceux qui, en zone verte, se demandent quelle peut bien être la valeur de leur maison* ».

30 En dépit du grand nombre de procédures qui se sont mises en place au fil du temps, 48 % des habitants considèrent que les mesures de prévention aux risques sont insuffisantes ou tout à fait insuffisantes.

31 Le livre accorde une large place à l'étude des impacts des industries sur les populations. Toutefois, l'analyse des effets sanitaires mis en évidence par les études épidémiologiques et les cartes établies par les services de santé, est très peu abordée.

32 **La présence des usines crée des disparités environnementales au sein de l'agglomération,** les quartiers les plus favorisés se situent dans la banlieue Est, le long de la côte, tandis que les habitations situées à proximité des usines sont moins cotées, car les installations sidérurgiques ont créé une énorme barrière entre le littoral et la ville qui se trouve coupée du bord de mer. La répartition spatiale de l'indicateur de défaveur localisée représentée sur la carte de la page 77 est éloquente à ce sujet. Cependant, le fait de vivre à proximité des sites polluants peut avoir fait l'objet d'un choix, puisque les habitations sont postérieures à l'installation des usines. Une sorte d'analyse coût/bénéfice de la part des populations leur a permis de considérer que la plus faible valeur foncière de ces terrains offrait la possibilité d'accéder à la propriété à proximité du lieu de travail.

33 Cet ouvrage rend compte d'une enquête (effectuée auprès de 518 personnes en 2008, avant la crise économique) sur la perception habitante de la qualité de l'air et des risques industriels dans la CUD. La pollution atmosphérique est assimilée presque exclusivement aux émissions industrielles, la pollution automobile est rarement citée dans cette enquête.

34 L'inquiétude qu'engendre dans la population la cohabitation entre sites industriels et espaces d'habitation et de vie, pour être certaine

(53 % expriment une inquiétude quant à l'impact de la qualité de l'air sur leur santé), ne prend pas une forme aiguë. 70 % des enquêtés sont incapables de se souvenir d'un accident industriel ; ils portent plus d'attention aux risques diffus (liés aux pollutions) qu'aux risques d'accident. La familiarité des habitants avec les industries qui les entourent semble limiter quelque peu la crainte qu'elles leur inspirent. 57 % citent le risque nucléaire comme celui qui les inquiète le plus. Seuls les cadres craignent plus le risque lié à la pollution atmosphérique que celui lié à l'énergie nucléaire.

35 Le genre et l'âge n'engendrent aucune différence significative dans l'appréciation de la qualité de l'air, dont la perception est influencée par les variables sociodémographiques. Les ouvriers sont 32 % à estimer que la qualité de l'air est plutôt bonne contre 28 % pour les employés, 18 % pour les cadres et membres des professions intermédiaires et 12 % pour les commerçants et chefs d'entreprise. Les cadres supérieurs et les pères et mères de famille sont ceux qui se montrent les plus sévères dans leur estimation de la qualité de l'air à Dunkerque. On peut émettre l'hypothèse que cette euphémisation des menaces et dangers liés à la présence de l'industrie chez les catégories les plus démunies du territoire est le résultat de leur focalisation plus forte que dans le reste de la population sur les problèmes liés à l'emploi et à la vie économique.

36 Les personnes sans diplômes ou celles qui disposent d'un salaire inférieur à 1 000 euros n'ont pas le sentiment d'être exposées à des accidents industriels ; elles font confiance aux industriels pour prévenir le risque.

37 L'enquête montre que le risque industriel est perçu comme moins grave que le risque économique. Souligner le risque industriel, c'est porter atteinte à l'activité industrielle et donc augmenter le risque économique. Minimiser le risque industriel est une façon plus ou moins consciente de minimiser le risque économique. Si cette minimisation existe, elle ne fait que souligner les lacunes de l'information en quantité et en qualité sur le risque industriel.

38 L'enquête montre une relative confiance sur la façon dont les risques industriels sont gérés sur le territoire. Néanmoins, l'opinion que les habitants ont des industriels pour la gestion des risques est plutôt négative. Ils sont soupçonnés, malgré leur bonne connaissance de

l'outil productif, d'opérer des choix techniques plus axés sur la productivité et la rentabilité de leurs installations que sur la sécurité.

39 Le livre se termine par une description plus détaillée du village de Mardyck et de la digue du Braeck.

40 **Conclusion**

41 La forte présence de l'industrie, souhaitée et soutenue à la fois par les acteurs institutionnels et la majorité de la population locale, constitue encore aujourd'hui la carte d'identitié de l'agglomération dunkerquoise. Habiter la ville suppose un développement urbain contraint par la présence industrielle. La multiplication, au cours des 30 dernières années, des outils de planification (PLU, SCOT, PPRT) a mis les acteurs locaux devant l'impérieuse nécessité de mieux prendre en compte les nuisances environnementales et les risques liés à l'industrie pour offrir une bonne qualité de vie aux habitants.

42 La crise économique des années 2008 a changé la donne, elle oblige les acteurs locaux à envisager une reconversion des activités et à faire évoluer un modèle de développement qui ne dépend plus uniquement de la maîtrise des risques et des nuisances. Mais ce modèle est fortement handicapé par l'image peu attractive d'une ville industrielle : perte démographique et déficit migratoire (1 000 départs par an). Les récompenses et labels environnementaux ne suffisent pas à donner l'image d'une agglomération où il fait bon vivre, et c'est bien plus l'image des cheminées d'usine et des hauts-fourneaux que celle des nombreux équipements sportifs ou de la plage qui s'impose aux esprits.

43 L'expérience récente de la réalisation des PPRT a mis en scène les limites de la réglementation qui pourrait jouer contre le développement économique considéré comme prioritaire par les élus et les habitants.

NOTES

1 Compte tenu de l'abondance des sigles utilisés, les pages situées au début de l'ouvrage, présentant leur signification, sont les bienvenues.

2 Giddens A., 2004, Les conséquences de la modernité, L'Harmattan, 192 p.

AUTEUR

Isabelle Roussel