

PUCA

LATTS



Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques

Séance n°5

**La prévention des risques industriels à l'épreuve de la
démocratie locale (2)
De la concertation à la décision.**

**Vers des villes viables et acceptables
risques technologique**

20 juin 2008

Sommaire

Introduction de la séance	2
<i>Jean-Pierre Galland, ENPC / LATTS</i>	
Faire les PPRT en concertant : quelques réflexions issues d'expériences en cours.....	3
<i>Chabane Mazri, INERIS</i>	
Une concertation sur les risques industriels difficile à conduire : l'exemple de Marseille et de sa région	7
<i>Stephan Castel, CESSA, Aix-en-Provence</i>	
<i>Discussion sur les deux exposés précédents</i>	<i>12</i>
Les gestionnaires du risque industriel face aux populations riveraines : une communication impossible ?	17
<i>Thierry Coanus, ENTPE-RIVES UMR CNRS 5600</i>	
<i>Questions-réponses à propos de l'exposé.....</i>	<i>20</i>
L'après-loi Bachelot des associations de protection de l'environnement : le point de vue de la FNE.....	21
<i>Marc Sénant, FNE, Pôle industrie, produits et services</i>	
<i>Discussion.....</i>	<i>24</i>
Risque industriel majeur : la place des salariés et de leurs représentants a-t-elle vraiment évolué?	25
<i>Henri Forest, CFDT</i>	
<i>Discussion.....</i>	<i>28</i>
Liste des participant-e-s	31

Introduction de la séance

Jean-Pierre Galland
ENPC / LATTIS

Il s'agit de la cinquième séance du séminaire et de la deuxième sur la question de la concertation. La précédente séance ¹ a plutôt abordé le rôle des agents des services déconcentrés de l'État, DDE et DRIRE dans la mise en œuvre des dispositifs de la loi Bachelot. Cette séance est focalisée sur le rôle d'autres acteurs et sur l'articulation entre concertation et décision.

Au cours de la matinée, il sera question du dispositif PPRT avec l'intervention de Chabane Mazri de l'INERIS qui fera un point critique sur des expériences qu'il a suivies et de Stephan Castel du CESSA qui analysera un exemple local et son contexte (Marseille).

Dans l'après-midi, la parole sera donnée à d'autres parties prenantes de la gestion des risques industriels qui sont les riverains, les représentants des salariés et les associations de protection de l'environnement. Les intervenants présenteront l'évolution dans le temps du rôle de ces différents acteurs (avant AZF à nos jours).

Dans les multiples rapports qui ont suivi la catastrophe d'AZF, tout le monde partageait l'avis qu'il était urgent d'associer ces trois catégories de parties prenantes à la gestion des risques industriels. Après AZF, les associations de riverains et de défense de l'environnement ont été très actives, ce qui a sûrement eu un impact sur l'élaboration de la loi Bachelot. Mais paradoxalement, quand on examine cette loi, on note que c'est plutôt du côté des salariés que les avancées ont été les plus significatives.

Une autre question sera également abordée au cours de cette séance, celle de la représentativité des porte-parole des différents acteurs : riverains, salariés, associations ; leur représentation dans les dispositifs comme les CLIC ou lors de conflits entre le local et le « central », etc.

Une sixième séance du séminaire traitera plus particulièrement des aspects économiques du risque industriel, au cours de laquelle interviendront des économistes, mais aussi des élus locaux et des industriels.

¹ Les actes des précédentes séances sont consultables sur le site : <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/> à la rubrique Agenda.

Faire les PPRT en concertant : quelques réflexions issues d'expériences en cours

Chabane Mazri
INERIS

Vont être présentés les premiers résultats d'un modeste retour d'expérience de PPRT. Les PPRT aujourd'hui sont encore en phase de démarrage et l'échantillon n'est pas encore vraiment représentatif des différents cas de figures.

Les travaux de l'INERIS sur les démarches participatives pour la gestion des risques.

Cadre organisationnel des travaux

Chabane Mazri travaille dans la Direction des Risques Accidentels (DRA), dans laquelle une unité baptisée HUGO (facteurs HUains, organisationnels et GOuvernance des risques) mobilise des disciplines diverses : l'ingénierie, la sociologie, la psychologie cognitive, la géographie.

HUGO est un pôle d'expertise sociotechnique au service de la gouvernance des risques. Il est apparu que la technique pure ne répondait pas à l'ensemble des défis de la gouvernance des risques et la question de l'insertion des sciences sociales dans les dispositifs techniques préexistants s'est donc posée.

Les projets de cette équipe viennent en appui au ministère de l'écologie (MEEDDAT) sur les problématiques PPRT. Elle apporte aussi un appui aux industriels pour la prise en compte des facteurs humains et organisationnels pour la gestion de la sécurité. Enfin, elle participe aux projets de recherche nationaux et Européens.

Une thématique à laquelle l'équipe s'intéresse dans ce cadre, c'est l'analyse des modalités d'appropriation et de perception de la démarche PPRT par les acteurs du risque et comment cela influe sur leur métier et leurs relations dans le cadre de la gouvernance des risques.

Les activités menées dans ce cadre sont très variées : une participation au groupe de travail Communication des risques au sein du ministère, la participation à la rédaction du guide PPRT, le soutien à des thèses, des stages, l'organisation de formations, de séminaires professionnels...

Un travail est mené également pour le compte du MEEDDAT sur le déroulement de quatre PPRT choisis par le ministère :

- le PPRT de l'Espace Industriel Nord d'Amiens (80),
- le PPRT de Carros (06),
- le PPRT du Port aux Pétroles de Strasbourg (67),
- le PPRT de la Plateforme chimique de Roussillon (38).

L'objectif de ce travail est d'analyser les difficultés rencontrées sur le terrain par les agents de l'État pour l'élaboration des PPRT, d'identifier les appuis techniques supplémentaires à fournir et de réaliser une analyse des perceptions et attentes des différents acteurs des risques au regard des PPRT.

La démarche méthodologique consiste d'abord en une analyse contextuelle. Le phasage PPRT officiel est ensuite repris et un suivi technique du déroulement de chaque phase des PPRT est fait selon les dimensions techniques, organisationnelles, juridiques, financières et temporelles. Enfin, des entretiens semi directifs sont conduits avec l'ensemble des acteurs impliqués dans chaque phase, avec un compte-rendu pour chaque phase.

Variété des définitions... et des dogmes en termes de démocratie locale

Ce qu'entendent les services de l'État sous le terme de démocratie locale est très varié. Schématiquement, il y a deux visions de la démocratie locale :

- *une vision régalienn*e, classique. On part de l'idée que l'État est garant de la préservation de l'intérêt public (ce que personne ne conteste). Les conclusions qui en ressortent, c'est que si l'État est garant de la démocratie locale, il est donc légitime pour prendre les décisions pour remplir cette mission. La démocratie représentative est ainsi une garantie suffisante pour légitimer les décisions publiques. La démocratie locale est donc là comme outil d'information et de pédagogie pour expliquer les décisions prises. Il y a nombre d'éléments de méfiance vis-à-vis

du débat public et de ses conséquences. Un autre élément apparaît comme un frein à la démocratie participative, c'est la responsabilité pénale et personnelle des agents de l'État et l'on peut donc se demander pourquoi partager une décision avec d'autres personnes qui n'ont pas à assumer la responsabilité juridique de la décision, point souvent soulevé pour expliquer l'attitude des agents de l'État.

- *une vision participative* de la démocratie locale. Cette vision est la plus fréquente (en tout cas dans les propos des personnes rencontrées). Il s'agit donc d'informer, d'expliquer, mais aussi de mobiliser les connaissances, la légitimité et le pouvoir des acteurs locaux. La démocratie locale est alors complémentaire de la démocratie représentative. La vision de l'intérêt public est alors de susciter un débat ouvert qui est vu comme une garantie de la préservation de l'intérêt public et cela nécessite de faire adhérer les acteurs locaux à la problématique des risques pour développer une culture locale. Cela permet d'améliorer l'acceptabilité de l'action de l'État.

On peut se demander quelles sont les raisons d'une telle différence de visions. La position de compromis entre les deux est relativement difficile à tenir. Les textes disent que « *L'État souhaite mener une démarche collective tout en restant le décideur unique* ». Cette position peut être tenue de différentes manières, et c'est donc normal de trouver différentes interprétations d'une telle position.

La réglementation laisse au préfet et à ses services le choix des modalités de concertation et d'association, notamment dans le cadre des PPRT. Par ailleurs, les connaissances méthodologiques pour mener des actions de participation sont très incomplètes. Il existe une grande variété d'expériences conduites par des représentants de l'État et il est difficile de proposer des méthodes clairement établies qui puissent faire consensus. Enfin, il y a beaucoup d'influences personnelles en termes de vécu, et ce n'est pas forcément une connaissance théorique, mais plus un vécu qui influe sur les positions des personnes.

Cela soulève deux questions :

- quelle est la bonne vision de la démocratie locale ?
- une vision identique doit-elle s'imposer partout tout le temps ?

Si l'on revient à la littérature scientifique, on voit que la manière dont est définie la participation est très générale : un processus interactif d'échange d'informations et d'opinions entre individus, groupes et institutions. Les sujets considérés dans le cadre de ces échanges ne traitent pas exclusivement des risques et permettent d'exprimer les inquiétudes, opinions et réactions face à toute disposition liée à la gestion des risques.

Les différents niveaux de participation sont ainsi décrits :

- *Niveau 0* : Information.
- *Niveau 1* : Prise en compte du retour sur information.
- *Niveau 2* : Consultation.
- *Niveau 3* : Implication.

On tire la conclusion qu'il n'y a pas une manière de faire de la participation valable partout. Il faut surtout essayer de voir comment on fait de la participation en fonction des contextes.

L'organisation de la participation

Des regards croisés

Il s'agit d'étudier comment l'État, puis les autres acteurs, voient la manière de faire de la participation.

> du côté de l'État

L'État a d'abord une philosophie gestionnaire : il s'inscrit dans le cadre d'un système administratif, il a un projet à gérer selon des délais, des ressources, des contraintes... Il va échelonner les différents PPRT et les organiser sur le territoire en fonction des ressources disponibles et selon des modalités de travail en interne (DRIRE, DDE) et entre services (DRIRE / DDE / Préfecture). Il va ensuite identifier les Personnes et organismes associés (POA) et déterminer le nombre de réunions d'association et de concertation à inscrire dans les arrêtés de prescription.

Puis *différentes initiatives* ont émergé allant vers de plus en plus d'ingénierie de la participation, comme le développement de sites Internet dédiés aux PPRT, aux CLIC... ou des communications écrites régulières (lettres d'information sur le PPRT par exemple). D'autres dispositifs de participation préexistants sont également mobilisés pour venir en appui aux CLIC et aux PPRT. Le recours à un prestataire extérieur est aussi utilisé pour mener et organiser un projet participatif (comme dans le cas de Strasbourg). La DRIRE PACA a élaboré un diagnostic territorial pour anticiper sur les modalités de concertation à mettre en place.

> du côté des élus

Réglementairement, les élus doivent être consultés par l'État préalablement à la prescription du PPRT. Les élus sont aussi consultés pour proposer des représentants des riverains.

Les élus doivent prendre des initiatives dans le domaine de l'information et de la communication sur les risques. Il y a souvent des éléments de méfiance au regard d'une association ou d'une concertation où « *tout est déjà joué* ». Ils ont à faire face à des revendications en termes d'écoute, de « *proximité* », d'accessibilité et de facilitation de l'information technique. Une bonne concertation est celle qui permet d'être en contact direct avec « *les réalités du terrain... de manière à éviter le décalage entre ce qui est décidé et la réalité* ».

> du côté des associations et des riverains

La revendication d'une ouverture maximale des débats apparaît, avec un refus du cloisonnement des problématiques traitées qui est perçu comme une politique du « *diviser pour régner* ». Ils considèrent qu'il s'agit souvent « *plus d'une négociation que d'une concertation* ». Il y a donc une certaine méfiance par rapport à une concertation trop institutionnalisée... et de manière plus générale face à une ingénierie de la participation qui peut être perçue comme une tentative de manipulation des débats.

Parmi les nombreuses questions soulevées, on peut citer :

- qu'est-ce qu'une ingénierie de la participation ?
- quelle place pour l'ingénierie de la participation dans le contexte PPRT ?
- qu'est-ce qu'une bonne démarche participative ?

En réponse à la première question, on considère à l'INERIS que l'ingénierie de la participation consiste à définir les objectifs de la démarche participative, à identifier les acteurs et leurs représentants, à identifier leurs niveaux de participation, à définir les sujets de débats qui pourront être abordés et à identifier les canaux d'information à utiliser.

En ce qui concerne la place de l'ingénierie de la participation dans le cadre des PPRT, l'ingénierie est considérée comme outil d'aide à l'organisation de la participation *vs* comme outil de contrôle de la participation. Dans un contexte de recherche de l'intérêt public, l'objectif de l'ingénierie de la participation est de permettre le meilleur débat possible. La conception d'une ingénierie de la participation se doit d'être elle-même participative.

La question de l'évaluation d'une démarche participative a été soulevée lors de la dernière séance du séminaire. Il faudrait déjà définir qu'est-ce qu'une bonne démarche participative. Il y a deux manières de faire. Soit on évalue les résultats, soit on évalue la manière dont cela a été mené. Évaluer les résultats s'appelle la rationalité substantive et la manière dont cela a été mené, c'est la rationalité procédurale. Dans le cadre des démarches participatives, rarement tout le monde est content. Passer par la rationalité substantive est difficile dans ce contexte car il sera difficile d'arriver à un consensus sur les résultats.

Une piste serait plutôt de réfléchir sur ce qu'est une démarche participative et de chercher à identifier des critères d'évaluation. Des critères peuvent être proposés, le but n'est pas de dire qu'une démarche participative qui ne remplit pas ces critères est mauvaise, mais de donner des indicateurs de « *situation idéale* » et de comparer avec la situation de la démarche étudiée afin d'initier un processus d'amélioration.

Les critères proposés sont :

- *l'équité* dans la représentativité, l'accès aux connaissances, l'accès au droit à proposer et à critiquer les propositions d'autrui ;
- *la compétence* en prenant en compte différents types de ressources : connaissances techniques, connaissances contextuelles, systèmes de valeurs légitimes, capital social ;
- *l'efficacité* pour l'atteinte des objectifs avec le minimum de ressources ;
- *la légitimité* pour éviter que le débat se déplace dans des espaces d'interaction parallèles.

L'importance de la représentativité des acteurs des PPRT

On rencontre différents contextes qui permettent d'illustrer l'importance de la représentativité des acteurs.

Si le tissu associatif est très faible, il sera difficile de trouver des représentants et donc nécessaire de rééquilibrer les collègues.

Si le tissu associatif est très dense, la difficulté sera de sélectionner des représentants. Les critères d'équité et de compétence seront à prendre en compte : on aura intérêt à favoriser les représentants ayant déjà fait la preuve de leurs compétences sur le sujet. Il faudra aussi rechercher la représentativité de la diversité d'opinions auprès du public et enfin favoriser une représentation locale pour une problématique locale. Il est assez bon souvent de « mixer » les représentations : associations nationales, associations locales, comités de quartiers, associations ponctuelles, riverains...

La dynamique d'un processus technique PPRT face à la construction de la rationalité des acteurs

Le PPRT est une démarche administrative et technique fortement réglementée. La dynamique du processus PPRT est dictée par celle des démarches techniques qui le sous-tendent. Le processus progresse avec l'avancée des études techniques. Les dynamiques d'acteurs peuvent être différentes de ces dynamiques techniques et les personnes qui participent ne construisent pas forcément leur rationalité de cette manière. À un moment donné, ces personnes n'ont pas conscience des conséquences du fait d'accepter ou de refuser quelque chose. On s'est aperçu à la fin de certains PPRT que des personnes, après avoir fait leur choix, disent ne pas être d'accord. Il peut y avoir une compréhension tardive des enjeux liés aux discussions en cours en raison de la difficulté à saisir toutes les conséquences et cela peut provoquer un risque de retournement des acteurs sur leurs positions initiales. Il est donc nécessaire de prévoir un temps d'appropriation et de compréhension par tous des notions et concepts et d'éviter une rupture dans le débat créée par un langage technique parfois inaccessible.

Conclusions

Quelques éléments peuvent illustrer les difficultés liées à la mise en place de démarches participatives dans le cadre PPRT.

On constate une évolution des pratiques vers le recours à plus d'ingénierie de la participation, ce qui est positif tant que celle-ci sert l'ensemble du groupe délibérant.

La qualité de la participation se doit de reposer sur la qualité de la structure participative et non pas uniquement sur la qualité des personnes.

Il est important pour l'État de mutualiser les moyens et les expériences en vue de développer une plus grande expérience au sein des services de l'État.

Enfin, la nécessité de disposer d'un échantillonnage plus large de PPRT est évidente pour une meilleure représentativité des résultats.

Une concertation sur les risques industriels difficile à conduire : l'exemple de Marseille et de sa région

Stephan Castel

Centre d'études en sciences sociales appliquées (CESSA), Aix-en-Provence

Entrer dans le risque par la concertation

Le CESSA est une structure associative qui travaille comme laboratoire de recherche et comme bureau d'études en assistance aux services de l'État et aux collectivités territoriales sur les procédures participatives (observation ou assistance à maîtrise d'ouvrage).

Au départ ce travail est issu d'un programme de recherche (RDT1 : Risque, Décision Territoire, phase 1) du ministère de l'écologie lors de la mise en place de la loi Bachelot. Cette recherche avait pour titre : *Concertation pour territorialiser les risques : un atout pour la réduction des vulnérabilités locales ?*

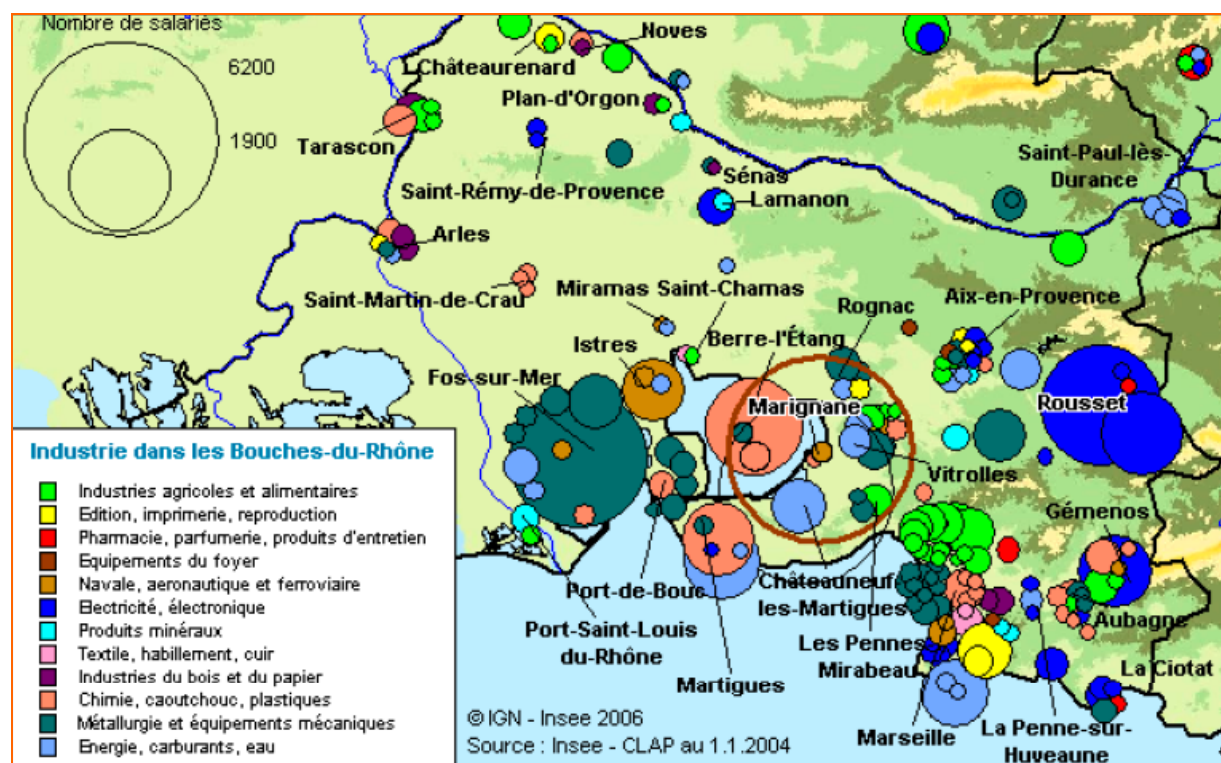
Le CESSA a également travaillé sur l'évaluation et la perception de la pollution atmosphérique pour des programmes de recherche comme Predit-Primequal 2. Actuellement le CESSA réfléchit sur les dispositifs de participation autour de Marseille dans le cadre d'un appel d'offre lancé par la Foncsi en 2006.

En attendant les décrets de la loi Bachelot, une première phase de travail a été menée sur les structures préexistantes de concertation et sur les dispositifs participatifs expérimentaux autour des risques dans les Bouches-du-Rhône.

Un tissu industriel particulièrement dense et le premier SPPPI en France

Il ne sera pas question ici des PPRT, puisqu'on en est seulement à la phase de préfiguration sur les terrains observés par l'équipe, mais nous allons voir comment cet objet « risque industriel » est traité et discuté, notamment avec les questions soulevées sur les difficultés dues aux procédures participatives et les obstacles rencontrés localement.

Les industries dans les Bouches-du-Rhône

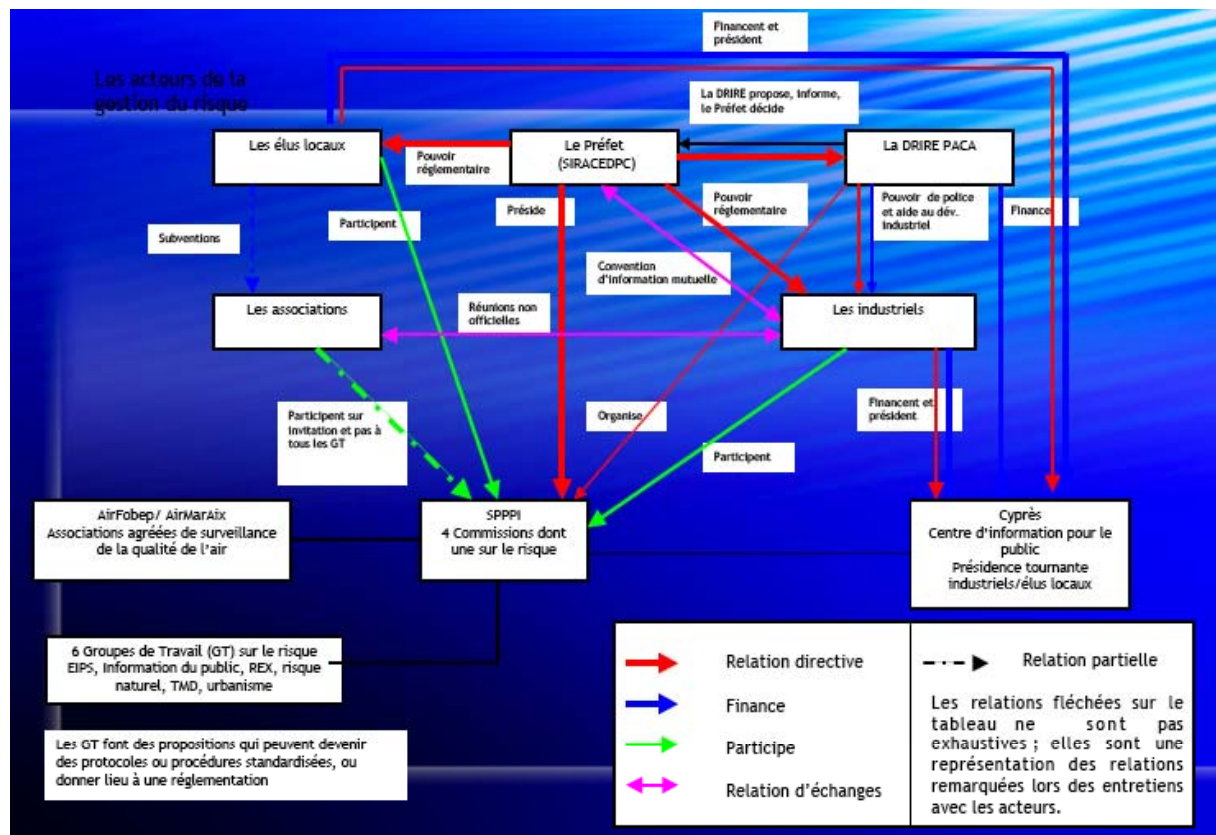


Le tissu industriel dans les Bouches-du-Rhône est dense. On dénombre 45 sites Seveso seuil haut dans les Bouches-du-Rhône (deux à Marseille et la grande majorité des autres sont sur les pourtours de l'Étang de Berre et dans le Golfe de Fos, notamment avec un grand complexe industrialo-portuaire).

Un SPPPI a été créé dans les années 1970 autour des industries des pourtours de l'Étang de Berre. Depuis les années 1950, un grand complexe industrialo-portuaire s'est installé là où il y avait seulement quelques villages de pêcheurs. Cela s'est transformé en un gigantesque site industriel en quelques années, avec de nombreuses installations pétrochimiques et une usine EDF, qui a eu pour conséquence de rejeter de l'eau douce dans un étang marin, ce qui a créé une très grande dégradation des eaux de l'étang et de ses environs. Le SPPPI, qui était au départ une structure qui ne concernait que cette zone, a été élargi à la région Paca.

Le SPPPI était essentiellement au départ un lieu de discussion et de négociation entre l'État, les industriels et les collectivités locales, surtout autour des questions d'impacts sur l'environnement des sites industriels. Il se veut donc un instrument de concertation, mais aussi pour la DRIRE un instrument pour réglementer l'activité industrielle.

Les acteurs du SPPPI PACA



Un premier travail a consisté à examiner comment cela a fonctionné localement, depuis trente années, quels étaient les acteurs en présence. On a d'un côté les services de l'État, avec la DRIRE et la préfecture qui négocient avec les industriels et les élus locaux dans un premier temps. Puis, suite à l'injonction de participation, on voit arriver les associations, mais elles seront peu présentes et pas très revendicatives. Le SPPPI est une structure qui est restée informelle, sans personnalité juridique. Les trois financeurs (élus locaux, la DRIRE et les industriels) se sont réunis pour créer le Cyprès (Centre d'information pour le public) qui est très actif, s'occupe de gérer les commissions et les groupes de travail du SPPPI, donne un encadrement pour des réunions et propose d'importantes sources documentaires. Des réseaux de surveillance de la qualité de l'air de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ont été créés (AIRFOBEP, AIRMARAIX et QUALITAIR) qui sont maintenant des associations agréées. Quatre commissions coexistent, dont une sur le risque ainsi que six groupes de travail.

Le SPPPI Paca : la concertation réduite aux experts

Les associations qui participent sont arrivées tardivement et un bon nombre ont repris la conception du risque proposé par les experts. Les collectivités locales sont financeurs, elles sont présentes mais pas très actives dans de nombreux groupes de travail considéré comme « techniques » et de ce fait ne relevant pas de leur ressort. Les services de l'État et les industriels sont globalement d'accord sur l'objet *risque*. La structure informelle de négociation tripartite était reconnue par les acteurs locaux. Le portage de la DRIRE se situait entre la « grand messe » des plénières et le ronronnement des groupes de travail.

L'arrivée d'acteurs nouveaux (associations et un collectif de CHSCT CGT [Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail]) et la remise en cause des consensus locaux suite au projet d'incinérateur ont modifié la situation. Une incompréhension s'est installée entre DRIRE et industriels d'un côté et le CHSCT et parfois aussi des services du ministère du travail de l'autre. Cela a provoqué une remise en cause des consensus locaux (comme l'acceptation quasi sans réserve des industries). La taxe professionnelle est considérée comme une manne importante et remettre en cause la présence des industries était relativement impensable.

Avant même la loi Bachelot et l'instauration des CLIC (Comités locaux d'information et de concertation), ont été mises en place par l'usine Shell à Berre et des associations locales des Clié (Commission locale d'information et d'échange). Ces dispositifs expérimentaux ont très vite été appropriés par la DRIRE (à travers les CLIC), mais les élus locaux et les associations ont alors affiché une certaine défiance envers les services de l'État. C'est le cas par exemple de l'intercommunalité du SAN Ouest-Provence qui préférait le dispositif du Clié, qui leur semblait plus proche du terrain, au dispositif CLIC.

La contamination croisée

Avant même le projet d'incinérateur, le risque apparaît dans des instances de concertation dédiées à d'autres objets que le risque industriel, comme l'aménagement du territoire. En PACA, plusieurs débats publics sont instaurés (sur la LGV PACA ou l'agrandissement du port autonome de Marseille, terminal pour accueillir des porte-conteneurs de grande taille, nommé Fos 2XL). Au cours de ces débats publics, les associations ont demandé un état zéro sur l'environnement et les risques sur le territoire.

Parallèlement, dans des instances de concertation sur le risque ont commencé à émerger des problématiques territoriales, autour notamment de l'incinérateur ou d'autres problèmes qui se posent. Des représentants de la DRIRE font le constat que « l'incinérateur pollue les débats » qui se tiendront sur le site industriel.

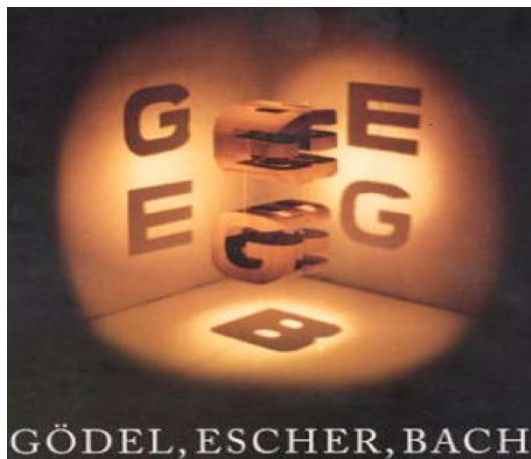
Avec la mise en débats du risque, la notion échappe au seul domaine de l'expertise technique, le risque passe d'un objet exclusivement technique à un objet politique.

La notion de risque perçu comme une entrave à la concertation

Le passage de la sphère technique à la sphère publique pose problème. Les industriels comme les services techniques se posent la question de comment agir sur la perception que la population locale a du risque industriel. L'idée est qu'il y a un écart supposé à combler entre une réalité objective et scientifique et une perception de la population qui elle est subjective et émotionnelle. On a donc d'un côté une réalité et de l'autre une perception. Comment alors concerter autour de l'objet quand une partie des participants pense que l'autre voit mal l'objet et cela nécessite plutôt une démarche de pédagogie qu'une démarche de concertation. Le risque est perçu comme un jugement subjectif déterminé par une estimation du risque et le sentiment qu'il suscite.

Cet écart est remis en question par le travail sur les objets complexes. Francis Chateaufort² montre comment un profane peut en certaines occasions se substituer à des experts déficients et alerter l'opinion sur des risques ignorés ou minorés (comme pour l'amiante par exemple). Un objet complexe comme le risque est défini par une pluralité de représentations.

² Sociologue, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales de Paris où il dirige le Groupe de sociologie pragmatique et réflexive (GSPR) <http://gspr.ext.free.fr>



La question de la représentation

L'image ci-contre a été utilisée à plusieurs reprises dans le cadre de travaux d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle montre que chaque acteur va avoir une représentation différente de l'objet.

C'est pour montrer qu'un même objet est observé et décrit par chaque acteur à partir de son positionnement : scientifiques, experts, industriels, élus, habitants. Concertation sur un objet, c'est accepter que l'objet soit constitué de cette pluralité de représentations et que personne (pas même le sociologue) n'a une vue complète et englobante de l'objet débattu. Le processus de concertation sera donc de se mettre d'accord sur ce dont on débat et sur qu'est-ce qui est discutable et qu'est-ce qui ne l'est pas.

La résurgence du territoire sur l'objet risque : la controverse de l'incinérateur

La CUMPM (Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole), à deux reprises, a voulu construire une unité d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) sur son territoire. Après deux tentatives de construction de cette UIOM sur son territoire, est arrivé le projet de construction d'une UIOM sur le territoire de la commune de Fos, au bord de l'étang de Berre, sur des terrains appartenant au port autonome de Marseille (PAM) et qui sont donc sous la gestion directe de l'État. La construction de cet incinérateur était devenu nécessaire, selon les responsables de MPM et le préfet, en raison de la présence d'une des plus grandes décharges à ciel ouvert d'Europe - celle d'Entressen - qui est illégale depuis une bonne dizaine d'années, ce qui a valu à la France des condamnations.

La réaction des communes du SAN Ouest Provence, des associations locales et de la population est vive. Les populations de l'étang de Berre et du Golfe de Fos se sont sentis considérés comme un territoire sacrifié où l'on pensait que c'était là que l'incinérateur générerait le moins.

Ce conflit s'inscrit dans une longue histoire d'opposition entre Marseille et le SAN Ouest Provence. Marseille a voulu implanter ses industries à portée de la ville, mais assez loin pour en limiter les nuisances pour la ville. Marseille était une capitale régionale peu attractive et qui a peu de ressources et d'industries sur son territoire ; la CUM (qui a été difficile à mettre en place) voudrait récupérer la taxe professionnelle de la zone industrielle portuaire.

Le conseil général est fort et a toujours joué un rôle de frein à la mise en place des intercommunalités dans un territoire déchiré entre des pôles rivaux, et continue à avoir une position dominante dans un département éclaté en de multiples intercommunalités pour la gestion des transports en commun, par exemple. Le conseil général a proposé alors un plan de substitution à la construction de l'incinérateur en proposant le traitement des déchets et la méthanisation.

La controverse autour de l'incinérateur est venue comme la « goutte d'eau polluée qui fait déborder le vase ». La montée d'une réelle inquiétude sanitaire est apparue incompréhensible aux techniciens. D'autres installations industrielles déjà présentes sur le territoire polluent beaucoup plus que l'incinérateur projeté et donc l'inquiétude des habitants et des associations n'a pas été prise en compte. La dimension symbolique d'un incinérateur d'ordures ménagères est sans doute à prendre en compte. Ce sont les ordures de Marseille que l'on vient déverser à Fos, ce qui a fait dire aux habitants de Fos : « nous ne sommes pas des Indiens ! ». La dimension politique d'une atteinte à la « souveraineté » de la ville de Fos est aussi à prendre en compte, surtout dans un contexte de vieille rivalité entre les deux villes.

Une véritable guérilla locale est engagée, avec ses luttes judiciaires et des manifestations. Le 18 juin dernier, le tribunal administratif de Marseille a annulé une délibération du conseil communautaire attribuant la construction et la gestion du futur incinérateur de Marseille, en chantier sur la commune de Fos-sur-Mer, à la société Evéré.

La neutralité de l'État (Préfecture et Drire) qui soutient le projet est remise en cause. Des menaces pèsent sur le financement des structures multipartites (Cypres) et sur le retrait des instances de concertation (SPPPI). Un sujet revient dans toutes les réunions publiques et autres manifestations sur le risque sur le thème du *risque sanitaire*.

Les effets de la controverse

Un groupe de travail sur la dioxine a été mis en place, mais comme il ne devait pas évoquer la question de l'incinérateur, les associations ont « claqué la porte » et le groupe de travail n'a pas mobilisé beaucoup de personnes. La controverse a eu cependant pour effet de faire émerger une préoccupation nouvelle sur l'état sanitaire de la population et sur l'état de l'environnement qui a donné lieu au lancement de trois études épidémiologiques, dont l'une financée par le SAN Ouest Provence et une autre par les industriels. Ces études restent bloquées en Préfecture. Certaines associations passent du combat contre l'incinérateur à un objet plus général qui est la santé et l'environnement, ce qui provoque la crainte d'un autre regard sur les industries.

On se demande alors comment sortir de cette crise, d'autant que s'ajoute un changement politique, contre toute attente la Communauté urbaine de Marseille étant passée à gauche après les dernières élections municipales (alors que numériquement les voix de la droite sont supérieures à celle de la gauche, c'est un président socialiste qui a été élu faisant barrage au représentant de Marseille, UMP). Va-t-on vers des recours judiciaires ou/et un accord entre les deux intercommunalités : le SAN Ouest Provence et la CUMPM ?

La difficile concertation sur le risque industriel

Trois questions se posent à ce sujet :

- comment concerter sur un objet non négociable (la nécessaire phase de mésentente pour se mettre d'accord sur les désaccords) ? Jean-Michel Fourniau³ a fait un travail à partir de la *mésentente*, il montre que pour commencer à concerter, il faut au départ s'entendre sur les désaccords. Or cette phase n'existe pas dans les CLIC et dans les procédures de concertation dans le cadre des risques industriels car autant les industriels que les services de l'État ont tendance à arriver avec un objet déjà « ficelé » et ils ne comprennent pas que d'autres acteurs puissent avoir une autre vision de cet objet ;
- quelle place donner au public dans la gestion du risque industriel ?
- comment intégrer le territoire dans un objet abstrait comme le risque ?

³ L'expérience du débat public institutionnalisé. Mésentente et délibération dans les conflits d'aménagement, *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, décembre 2001.

Discussion sur les deux exposés précédents

>> *Partage de décision et responsabilité*

Pascal Mallet pose une question théorique à Chabane Mazri, à propos des niveaux de participation : que met-on dans le terme : *niveau de l'implication* ? Est-ce une implication du genre « on travaille ensemble » ou est-ce « on travaille ensemble et l'on décide ensemble » ? Derrière cette implication dans la prise de participation lors de la décision se profile celle de la responsabilité. Est-ce qu'on a des retours de jurisprudence (pas encore pour les PPRT, mais dans d'autres processus de participation) sur l'implication des uns ou des autres, par exemple des associations ? Quels recours peut-on avoir ? A-t-on des éléments de connaissances à ce sujet en France ou en Europe ?

Chabane Mazri répond qu'il y a partage de la prise de décision : d'abord on travaille ensemble, puis il y a partage du pouvoir de décision. En pratique, il est possible d'avoir un pouvoir décisionnel sur un processus particulier, mais on sait que les conclusions de ce processus, pour qu'elles puissent être appliquées, dépendent des forces en présence.

En ce qui concerne la question de la responsabilité juridique, il n'a pas connaissance de cas de report de la responsabilité sur l'ensemble des participants, c'est seulement l'ordonnateur qui est responsable de la décision prise. Une prise de décision collective permet de démontrer que l'on a fait du mieux possible et cela peut atténuer la responsabilité en soi.

Stephan Castel pense que c'est lié à la question de la légitimité. Dans les travaux et les expériences exposées au CIPAST (programme européen ; www.cipast.org), la concertation repose sur une légitimité procédurale : dans certaines expériences européennes, on voit des cas de participation réelle à la décision, comme dans les jurys citoyens à Berlin sur les budgets citoyens où la dimension procédurale protège les tenants de la décision. En France, la concertation est souvent là parce qu'elle permet une sorte de mise à l'abri des responsables, on le voit dans certains cas d'élaboration de PLU (plan locaux d'urbanisme) où la preuve d'avoir concerté est plus importante que la concertation elle-même, car il s'agit avant tout de se prémunir contre une procédure devant le tribunal administratif.

>> *La question du « public »*

Danielle Saugé-Gadoud, à propos de la question posée en fin d'exposé par Stephan Castel : quelle place donner au public dans la gestion du risque industriel ? souhaite savoir ce qu'il met derrière le mot « public » : les riverains ? les élus ? les associations ? De fait, quelle place laisse-t-on réellement à ce public ?

Pour *Stephan Castel*, le public, ce sont les riverains, les associations, les riverains organisés en association, et plus généralement la participation de personnes qui n'ont pas une connaissance technique d'un processus qui demande une compréhension technique. Les collectivités locales ont souvent des connaissances techniques ou peuvent se donner les moyens d'en avoir. Cela dépend aussi des contextes : dans le cas du pourtour de l'étang de Berre, on trouve dans les associations beaucoup de retraités des usines qui ont donc des compétences techniques. Certains techniciens des risques ou des collectivités locales sont en revanche déçus par les associations qui, selon eux, ne comprennent rien.

Danielle Saugé-Gadoud reprend la parole pour dire qu'à Feyzin, ils ont mis en place les *Conférences riveraines*⁴ qui font intervenir un panel de trente habitants, cinq élus, cinq représentants de la raffinerie... et dont la préoccupation est le PPRT qui est en phase de préparation. La veille s'est tenue la troisième réunion de cette Conférence : ce sont les participants qui décident du sujet à aborder et qui invitent des experts en fonction des thèmes. La veille, les deux invités étaient un juriste et une personne des Domaines pour apporter des informations sur la fixation des prix. C'est un mode de participation qui, s'il n'est pas toujours facile, fonctionne cependant relativement bien. On note une motivation réelle de la part des habitants et des avancées dans leur compréhension du sujet.

Stephan Castel dit que la place et le rôle donnés par la préfecture aux associations est de relayer l'information. Elles ne sont pas considérées comme des acteurs à part entière.

⁴ Voir le compte-rendu de la séance du 16 mai 2008 du séminaire sur le site du PUCA : : <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/> rubrique Agenda.

Christian Chicot demande pourquoi un fonctionnaire territorial ne peut-il pas interpellé un industriel ?

Il y a dix ans, dans le complexe industrialo-portuaire du Havre, on n'entrait pas dans les entreprises. Maintenant, c'est possible de le faire et dès qu'il y a un problème, le directeur contacte la ville et quand la ville a quelque chose à dire aux industriels, elle ne se gêne pas pour le faire. Ce n'est pas parce qu'il y a des explications franches que cela se passe mal entre les différents acteurs. Au contraire, la population fait plus confiance aux élus et aux techniciens car ils deviennent des relais entre l'industriel et eux-mêmes. L'information en temps réel sur des incidents, même mineurs, est très bien vécue par la population qui apprécie la transparence.

Cédric Peinturier, sur la position des maires et des collectivités par rapport aux industriels, pense que cela dépend beaucoup du territoire et de la position de la commune vis-à-vis des industries et de si elle est en position de force ou non. Si la zone est très attractive économiquement, c'est plus facile pour l' élu de se permettre de faire face à l'industriel et de faire des gestes par rapport au public. L' élu craint aussi souvent d'être sanctionné électoralement s'il déplaît à l'industriel et au public. Si l' élu est dans une zone de déprise industrielle, il risque d'être plus prudent dans ses prises de position.

Chabane Mazri connaît un peu le contexte du Havre, il pense qu'en plus de la dimension économique, il faut savoir qu'au Havre ils sont entrés dans une sorte de cercle vertueux qui est dû à la multiplicité des structures participatives, ce qui a fini par faire évoluer les cultures et donc les gens sont plus ouverts au débat et à la critique.

Stephan Castel pense qu'il ne faut pas craindre le conflit car il peut être fécond. Le conflit sur l'incinérateur qui a été évoqué, même s'il a été perçu comme polluant les débats, a quand même permis d'avoir de vrais débats.

À ce sujet, *Mathias Szpirglas* demande s'ils ont travaillé sur l'absence de conflit. L'intérêt de ce type de démarche, c'est déjà de réussir à se mettre d'accord sur les désaccords. Il y a des situations où les gens pensent être d'accord alors qu'ils ne le sont pas.

Stephan Castel répond que cela commence avec l'intitulé du débat (il prend l'exemple du contournement autoroutier de Nice). Dès que l'on commence à discuter, on s'aperçoit des désaccords. Un conflit ouvert peut faciliter le débat car on est au courant des désaccords, mais c'est aussi plus difficile pour se rencontrer et discuter. Par ailleurs, la DRIRE PACA voudrait repenser le SPPPI pour pouvoir s'emparer d'une problématique locale comme celle de l'incinérateur. Des stratégies se forment puisqu'une demande de débat public sur l'incinérateur a été faite, mais dans les montages financiers, le coût de l'incinérateur a été estimé en dessous du seuil nécessaire pour que la commission du débat public puisse s'en saisir.

>> *La construction des représentations*

Mathias Szpirglas revient sur la construction des représentations et sur la construction d'une représentation partagée de la réalité industrielle, il questionne Chabane Mazri et Stephan Castel sur l'élaboration de l'outil de modélisation des représentations afin de construire la nécessaire mésentente et les désaccords préalables à la consultation.

Chabane Mazri répond que, sur le plan théorique, il existe des choses. Dans le cadre de sa thèse, il y a un descriptif des représentations de l'ensemble des acteurs, en partant du fait qu'il y a des caractéristiques intrinsèques et des caractéristiques extrinsèques : intrinsèque, c'est ce qui caractérise la personne, à savoir ses ressources et ses enjeux ; extrinsèques, c'est essayer de voir ce qu'elle projette vers les différents acteurs et de voir comment les représentations évoluent dans le temps. Cela permet de donner une image de la représentation à l'instant *t*. C'est une chose que l'on peut évaluer au fur et à mesure de l'évolution du problème.

Sur le terrain, on va essayer de voir quelles sont les représentations des gens, mais il n'y a pas d'outil. La seule chose qui existe, c'est un historique. Si l'on interagit tout au long dans d'autres structures participatives, on finit par se connaître et par savoir comment les gens réagissent et quelles sont les choses importantes pour eux ou ce qui l'est moins. C'est très empirique.

Stephan Castel dit qu'ils n'ont pas une modélisation des représentations, ils ont à la fois une posture de recherche et un *a priori* logique. Pour faire une concertation, il faut faire une mise en commun des représentations quelles qu'elles soient. Un outil a été mis au point par Francis Chateaufort (de l'association Doxa), le logiciel Prospéro (logiciel d'analyse de corpus de textes) qui permet à partir d'analyse de textes de voir l'évolution des représentations.

Sur le terrain, il s'agit de voir comment tout interagit et comment sont partagées ou non ces représentations.

Danielle Sauge-Gadoud cite l'exemple de Feyzin : au cours de la dernière réunion du CLIC de Feyzin (en novembre 2007), le projet et le périmètre-enveloppe du PPRT ainsi que le projet d'arrêté de prescription ont été présentés. Les élus présents ont demandé que la concertation soit élargie (le projet d'arrêté prévoyait seulement une réunion pour les six communes concernées) et le préfet a pris note de cette demande. En février 2008, les mairies concernées ont reçu le périmètre-enveloppe du PPRT et le projet d'arrêté dans lequel était prévue une réunion pour l'ensemble des six communes et les six communes ont alors donné un avis défavorable au projet d'arrêté, sans revenir sur le périmètre-enveloppe, mais en revenant sur la concertation. Leur vœu était qu'il y ait trois réunions par commune pour expliquer le principe du PPRT, faire un point d'étapes et ensuite faire un bilan. Pour le moment, il n'y a pas eu de réponse. Cet exemple souligne que lorsque l'on parle de concertation, des décisions sont prises, mais pas toujours entérinées par la suite.

Elle pose aussi une question au sujet des Assises qui vont se tenir à Douai en octobre⁵, au cours desquelles il y aura des ateliers sur la concertation. Elle voudrait savoir si les travaux menés dans le cadre de ce séminaire vont s'insérer et être présentés lors de ces Assises ? Elle pense que ce serait intéressant que les DRIRE puissent se nourrir des travaux de ce séminaire en termes de réflexion.

Jean-Pierre Galland prend note de la tenue de ces Assises, mais il pense que les programmes sont déjà bouclés. Heureusement, dit-il, il y a d'autres voies de percolation des idées que ces assises.

>> *Les Commissions locales d'information et d'échange (CLIE)*

Jean-Pierre Galland demande à *Stephan Castel* d'en dire plus sur les CLIE : leur origine et leur fonctionnement. Il voudrait aussi savoir, étant donné qu'il y a quand même eu des accidents significatifs autour de l'Étang de Berre (à la raffinerie de La Mede), si ces CLIE ont été affectées par ce type d'incidents ? Ces CLIE ont-elles été remises en cause ?

Stephan Castel répond que la première CLIE a été mise en place vers la fin des années 1980 par Alain Deport, alors directeur du site Shell Berre. L'usine Shell de Berre et des associations locales, puis les collectivités locales, ont été invitées à y participer. Cette première CLIE a ensuite servi de modèle à d'autres. Certains industriels souhaitaient alors discuter avec la population environnante (la raffinerie Total de La Mede en était absente). Les CLIE se sont ensuite multipliées avec la collaboration de la DRIRE et des collectivités locales, surtout sur le pourtour de l'Étang de Berre. Il existe une bonne dizaine de CLIE qui regroupent les plus gros sites industriels, ceux qui veulent vraiment communiquer vers l'extérieur et aussi communiquer entre eux. Ces CLIE sont des lieux d'échanges, dirigés par l'industriel ; elles peuvent être l'occasion, lors d'incidents, d'échanges et d'informations. L'accident de La Mede (en novembre 1992) avait causé six morts et plusieurs blessés graves à l'intérieur du périmètre du site. Il y a eu aussi un accident à l'usine BP (causant deux décès). Ces accidents sont toujours survenus à l'intérieur des périmètres des usines, ce qui fait que les riverains sont assez confiants. Plus récemment, des CLIE ont été mises en place par les collectivités locales, autour de thèmes spécifiques, comme celui de la qualité de l'air.

Jean-Pierre Galland demande si ce dispositif original est spécifique à la région PACA.

Chabane Mazri répond que ce qui est surtout original, c'est le fait que des industriels cherchent à communiquer et jouent le jeu, ils informent et présentent des incidents qui ont eu lieu et dont personne n'avait eu connaissance. Les associations surveillent, mais sont plutôt contentes des CLIE, elles entrent dans les sites et visitent les installations. Une confiance mutuelle s'établit alors. Toutes ces structures : CLIC, CLIS, CLIE... sont toutes formées de collèges d'acteurs, mais elles évoluent de manière très différenciée en fonction des personnes qui se les approprient, d'où l'intérêt de mieux les définir.

Ce qui est important dans les CLIE, dit *Christian Chicot*, c'est qu'elles se sont multipliées et que les représentants de la population sont nombreux, alors que pour les CLIC, il n'y a pas d'égalité sur le territoire français. Un CLIC est constitué parce qu'il y a un site où est projeté un PPRT, et quel que soit le CLIC et la taille de la zone, il y aura le même nombre de représentants de la population. La représentativité prenant en compte la taille de la population ou l'échelle du territoire n'existe pas dans les CLIC.

Le fait que ce soit réglementé (30 personnes par CLIC), confirme *Chabane Mazri*, fait que cela ne peut en effet pas convenir dans toutes les situations et qu'il est difficile de traiter de la même manière un PPRT mono-site et un PPRT qui en a 17, comme c'est le cas à Berre.

⁵ C'est la troisième édition des *Assises des risques technologiques* qui ont eu lieu le 16 octobre 2008 à Douai, et qui est une manifestation de référence d'échelle nationale et internationale, avec des débats sur la responsabilité de l'exploitant et de l'État, les PPRT, l'implication des collectivités locales autour du thème des risques, la démocratie écologique, les risques émergents...

>> *Les relations entre DDE et DRIRE, des différences selon les cas...*

Cécile Dossou déplore le manque de relations entre la DDE du Calvados (où elle travaille) et la DRIRE. C'est la DRIRE qui organise le CLIC, et entre les réunions, la DDE ne sait pas ce que fait la DRIRE, par exemple pour les aléas. La DDE manque totalement d'informations. Elle voudrait savoir comment cela se passe ailleurs.

Sandrine François, de la DDE du Pas-de-Calais, lui répond que ce n'est pas toujours facile, mais que la meilleure façon de faire est d'arriver à nouer des contacts personnels avec des collègues de la DRIRE.

Chabane Mazri dit que, dans les retours d'expériences, il a relevé différentes situations de travail en commun entre les services de l'État. C'est en effet une des dimensions des problèmes qui se posent dans le cadre de la concertation. Cela dépend des contextes. Un des premiers objectifs de la formation sur les PPRT des agents des ministères est de faire qu'ils apprennent à se connaître pour leur apprendre ensuite à travailler ensemble.

Sur le terrain, cela se passe de diverses façons : à Strasbourg, les agents avaient l'habitude de travailler ensemble avant le PPRT et cette collaboration a donc continué de manière naturelle ; dans la Somme, une feuille de route a été élaborée dès le début entre la DRIRE et la DDE, avec une répartition des responsabilités, une indication des sources d'informations disponibles, les modes d'intervention de chacun... Cela dépend beaucoup des expériences qu'ils ont eu avant et des relations de chacun. Quand on crée des systèmes nouveaux, il y a forcément une phase d'apprentissage pour qu'un fonctionnement « normal » puisse se mettre en place.

Pour la DDE du Rhône, dit *Karine Lambersens*, travailler en « équipe projet » est une chose nouvelle, rendue obligatoire par la réglementation, mais au départ cela n'a pas été évident. Historiquement, c'est la DRIRE qui maîtrisait l'ensemble des connaissances dans le domaine des risques et elle avait tendance à intervenir seule. La DDE du Rhône a « forcé la main » de la DRIRE pour que des contacts et des discussions aient lieu, car, c'est un fait, la DRIRE n'a pas vraiment besoin de la DDE. La DDE lui apporte surtout une connaissance du territoire, ce qui est utile à la DRIRE et la collaboration s'établit peu à peu.

Josiane Bado, de la DDE de Charente-Maritime, a vécu le même genre d'expériences, mais elle pense qu'il faut être optimiste puisque maintenant les agents appartiendront au même ministère. Cela devrait faciliter les relations. En Poitou-Charentes, une *charte* de travail entre les quatre DDE de la région existe. Le travail sur les PPRT commence seulement et, pendant un certain temps, il y a eu des problèmes de compréhension entre la DDE et la DRIRE. Derrière certains termes, DDE et DRIRE n'entendent pas la même chose, ce qui est une cause de désaccords. Maintenant qu'ils entament une phase plus concrète et qu'ils entrent dans les dossiers, les relations deviennent plus faciles. Le premier rapport qui accompagne le projet d'arrêt de prescription du PPRT est cosigné par la DRIRE et la DDE, ce qui est important vis-à-vis de l'industriel en termes d'affichage. Les différentes phases de la démarche PPRT sont reprises dans l'accord-cadre, avec un affichage du binôme DDE-DRIRE et, selon la phase de réalisation, un leader est nommé : la DRIRE pour les aléas, la DDE pour les enjeux.

Pour montrer à quel point une collaboration peut être fructueuse, *Chabane Mazri* reprend l'exemple de la Somme. Dès que la DRIRE a eu une idée de ce que serait le périmètre du PPRT, même avant qu'il soit vraiment communicable, elle l'a d'abord indiqué à la DDE. Cela a permis à la DDE d'enclencher, très en amont, l'étude des enjeux, ainsi de gagner beaucoup de temps et de faire avancer l'étude technique de manière assez rapide. Il y a donc toujours une intelligence collective à mettre en place entre techniciens et des gisements de productivité à trouver.

>> *De l'usage de la cartographie*

Pascal Mallet, concernant l'appréhension des objets complexes et les multiples représentations d'une réalité, demande s'il y a des travaux qui traitent de la question de la cartographie comme espace de médiation ou espace de représentation commun et une aide au dialogue ? Mais est-ce que la cartographie ne pourrait pas non plus, dans certains cas, être un frein ? Par exemple, dans le cas des PPRN, le maire, par exemple, ne voit pas l'espace au 25/1000 comme c'est imposé dans la réglementation, et préfère dire : « sur telle parcelle, j'ai un immeuble à construire ».

Pour *Stephan Castel*, l'usage de la cartographie est généralement fécond car elle permet d'avoir une représentation et de discuter. Cela permet d'être moins abstrait et de faire apparaître le territoire et le local.

Chabane Mazri dit que la cartographie comme aide pour la concertation est une thématique très développée dans les travaux historiques sur la concertation. Elle l'est un peu moins dans le cadre de l'étude des risques. Le CEMAGREF de Montpellier a utilisé la cartographie comme aide à la négociation et à la concertation, car permettant aux gens de mieux comprendre le projet et les modifications possibles qu'il apportera à leur vie quotidienne. Cela permet donc d'améliorer les représentations, mais aussi de faciliter le processus participatif et

de faire venir les gens aux réunions. Dans le cadre des PPRT, la cartographie permet de visualiser les aléas, on pourrait aussi, si les logiciels évoluent, voir en direct les enjeux et les différents scénarios sur le territoire. C'est donc un outil d'aide à la concertation.

Il y a des travaux canadiens sur les SIG (systèmes d'information géographique) qui s'intéressent à des outils qui permettent une dynamique de la représentation et de visualiser en direct les conséquences des propositions faites en cours de réunion, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

>> *Sur les CHSCT, SPPPI et le rôle des salariés*

Jean-Pierre Galland, à propos de la question de la sous-traitance et de la mauvaise volonté des industriels pour l'aborder, signale que la loi Bachelot évoque ce problème et dit que la responsabilité des industriels est engagée en cas de risques engendrés par la sous-traitance. Il voudrait par ailleurs que *Stephan Castel* en dise plus sur les relations entre CHSCT et SPPPI sur le territoire marseillais. Il demande aussi à *Chabane Mazri* une analyse, au vu des sites étudiés, de où en est l'implication des CHSCT et, de manière plus générale, des représentants des travailleurs dans les dispositifs de concertation.

À la question sur les SPPPI, *Stephan Castel* répond que le cas qu'il a évoqué est celui d'un groupe de travail SPPPI dans lequel a été invité un représentant d'une organisation créée par la CGT qui est un collectif inter-CHSCT sur la zone de Lavéra, soit une dizaine de sites industriels. Les patrons des industries s'étant réunis pour créer le Groupement maritime des industriels de Fos (GMIF), les membres des CHSCT-CGT ont décidé à leur tour de se réunir entre eux pour discuter et s'emparer des problématiques. Suite à cela et à la loi Bachelot, la DRIRE a invité ce collectif inter-CHSCT à participer à des groupes de travail du SPPPI. Ils ont participé à un groupe de travail sur le retour d'expériences dont l'un des objectifs était d'élaborer un nième guide des bonnes pratiques. Dans les sujets traités, ils voulaient que soit ajoutée la question de la sous-traitance et des conditions de travail. L'animateur du groupe, un représentant de l'association Environnement-Industrie (association interprofessionnelle des industries de la région PACA) et la DRIRE n'étaient pas de cet avis, craignant d'inquiéter les industriels. Une première réunion du groupe de travail sur le guide n'a pas vraiment abouti.

En ce qui concerne le rôle de CHSCT, ce qu'il a observé à propos de celui de Martigues, c'est qu'il y a eu un volet sur le risque d'accident lors d'une réunion du CLIC, avec une action du CHSCT d'une entreprise qui demandait des précisions sur la sous-traitance.

Ce qu'a pu observer *Chabane Mazri* sur les CHSCT, c'est surtout que dans de nombreux cas, lors de réunions du CLIC, les membres du CHSCT se taisent. Peut-être est-ce parce que les sujets abordés ne sont pas au cœur de leurs préoccupations. En revanche, pour la raffinerie de Gonfreville, lors d'une rencontre, les responsables syndicaux étaient intervenus sur des incidents pour lesquels l'industriel avait minimisé la réalité des faits, et ils avaient informé la DRIRE sur ce qui s'était réellement passé. D'une manière générale, les CHSCT ont une excellente connaissance du site et de son vécu et donc apportent beaucoup en termes de connaissances du fonctionnement réel du site. Leur position est difficile à tenir, surtout en public, car ils appartiennent à l'entreprise, et cela peut les conduire à avoir d'une certaine façon un avis critique vis-à-vis d'eux-mêmes. On peut se poser des questions sur le cadre dans lequel ils peuvent s'exprimer et leurs apports dans le débat. En général, ils évitent de contester publiquement ce que disent les industriels.

Les gestionnaires du risque industriel face aux populations riveraines : une communication impossible ?

Thierry Coanus

ENTPE-RIVES UMR CNRS 5600

Cet exposé concerne le risque en amont, une façon de procéder qui n'est généralement pas celle des gestionnaires du risque, mais qui s'est construite à partir de deux disciplines qui sont la géographie sociale (qui traite des usages sociaux de l'espace) et l'anthropologie (qui, entre autres choses, écoute et analyse la parole des gens ordinaires). Il s'agit ici de voir en quoi ces disciplines font progresser la compréhension des situations à risque et peut-être d'offrir des chances de trouver d'éventuelles solutions.

Une façon d'aborder la question du risque est de supposer d'emblée que le risque est une question de représentation. Ce n'est pas une question de principe, mais une façon de prendre de la distance (et ce n'est pas seulement une façon de parler) et d'aborder les choses différemment.

Évoquer le risque comme « représentation » a un sens un peu plus élargi qui permet de repérer par exemple que pour un industriel, il y a bien un risque accidentel, de catastrophe, mais il y a aussi des risques économiques, financiers, de conflit social, etc. et que l'industriel a à gérer l'ensemble de ces risques. Le risque accidentel n'est pour lui qu'un risque parmi d'autres. De la même façon, pour le riverain, en matière de risques, il peut s'interroger sur la dangerosité de telle ou telle unité de production à proximité de chez lui, mais il a aussi à gérer en même temps son éventuel chômage, une relation difficile avec ses voisins, etc. Le risque comme « représentation » est une façon de pouvoir aborder tout cela plus ou moins ensemble.

Une importante *enquête* a été conduite dans la deuxième moitié des années 1990, qui n'a pas été actualisée depuis, mais dont les éléments ont pu être vérifiés d'une certaine façon dans d'autres contextes, y compris des contextes de risques naturels. Cela laisse penser que le doigt a été mis sur un certain nombre d'invariants.

Cette enquête qualitative a été conduite sur les communes de Feyzin, Saint-Fons (dans le couloir de la chimie lyonnais) et Roussillon plus au sud, dans l'Isère. 90 entretiens longs ont été réalisés (1500 pages après retranscription). Une grille d'entretien avait été élaborée (pour des entretiens qui pouvaient durer de trois-quarts d'heure à plusieurs heures selon les circonstances). L'enquête dont l'une des quatre parties s'appelait *Travailler et habiter en zone à risques* mettait l'accent sur la dimension habitante.

Ce sont certains résultats de cette enquête qui sont présentés ci-dessous. Ce propos se structure en deux parties : la première traitera des éléments de la relation entre les riverains et les sources de danger et une deuxième qui évoquera la structure qui permet d'agencer ces éléments les uns avec les autres.

La relation avec l'espace industriel - éléments

Pour les riverains, les premiers éléments de relation avec l'espace industriel, c'est la vue : voir/ne pas voir. Quand les habitants parlent de ce qu'ils voient par leur fenêtre, on s'aperçoit de l'importance du *paysage* : même s'ils ont devant les yeux un paysage industriel, ils vont d'abord valoriser la partie est et le fait de voir les monts du Lyonnais. *A contrario*, une sorte de « cécité paysagère » (pour reprendre l'expression de l'ethnologue Françoise ZONABEND⁶ parlant des riverains de l'usine de retraitement de La Hague dans le Cotentin), c'est-à-dire que les riverains font comme s'ils « sautaient » par-dessus le premier plan de paysage industriel. L'appréciation des riverains sur le paysage qui s'offre à eux n'est pas d'emblée négative. Certains évoquent le paysage nocturne avec toutes ses lumières en parlant « d'arbres de Noël », ou comparent les usines la nuit à un paquebot, et ce n'est pas ironique ou à prendre au second degré.

> Le voir

Il ressort aussi des entretiens que le fait de regarder permet de *voir ce qui se passe* et d'avoir une idée de *ce qui se passe*. À Feyzin par exemple, les torchères servent d'indices sur ce qui est normal ou pas normal. Savoir ce qui se passe permet de maîtriser symboliquement et d'être rassuré.

Ponctuellement, des jugements de valeur sont portés : certains considèrent l'activité industrielle comme quelque chose de vivant : les gens travaillent, se déplacent, il y a du bruit, des fumées... cela vit.

⁶ Zonabend F., 1989, *La presqu'île au nucléaire*, Odile Jacob, Paris, 188 p.

Il y a cependant aussi quelques appréciations négatives : c'est essentiellement le fait de personnes jeunes ou de personnes plus récemment arrivées sur le site et qui n'ont pas de familiarité en termes professionnels ou en termes de durée avec le monde de la chimie ou le monde de l'industrie.

> Le sentir et entendre

Un environnement industriel comme celui du couloir de la chimie s'impose à l'évidence à l'odorat. On trouve des odeurs de gaz, de chlore, de vanille (industrielle), etc. Pour Roussillon, on a surtout évoqué une pollution olfactive, une très forte odeur de chou pourri qui provient de la production de méthionine, un acide aminé utilisé dans la fabrication d'engrais. Quand on habite un endroit industriel de ce type, l'odorat est en permanence sollicité. Se trouve sollicité ce que l'historien Alain Corbin, « l'historien du sensible »⁷, appelle « les modèles d'anxiété, de vigilance et d'intervention ». On parle même de paysage olfactif, qui, à la différence du paysage visuel, change très rapidement en fonction de l'heure, du jour, de la météo, du sens du vent... et donc est difficile à reconstituer.

Ce qui a été relevé dans les entretiens, alors que les questions portaient simplement sur : qu'est-ce que c'est, qu'est-ce qui se passe, qu'est-ce que vous ressentez ici ?, c'est qu'on avait une réponse, plus un commentaire. Il y a telle odeur, à tel moment, en provenance de tel type d'usine, à tel moment du process de fabrication, etc. les riverains ont donc l'intelligence empirique de ce qui se passe.

En ce qui concerne le paysage sonore, on peut dire la même chose que pour le paysage olfactif. Pour les bruits, les riverains font les mêmes commentaires que pour les odeurs, avec les références aux conditions météorologiques, au sens du vent, etc.

> Synthèse partielle

L'appareil perceptif au sens physiologique du terme est très mobilisé : la vue, l'ouïe, l'odorat. Ce n'est pas seulement une perception « pure » au sens médical ou physiologique, mais il s'agit d'une perception qui est commentée, qui fait l'objet d'explications et d'une certaine façon de jugements de valeurs, positifs ou négatifs. La façon dont les riverains tissent leurs relations à l'espace industriel dépend aussi beaucoup du fait qu'ils habitent là depuis trente ans ou qu'ils viennent d'arriver.

La structure qui permet d'agencer ces éléments entre eux

Il faut revenir sur la dimension interprétative et explicative du discours des riverains. On a identifié un questionnement latent, permanent qui oblige les habitants à se poser un certain nombre de questions.

Il a fallu un certain temps pour trouver une ligne d'interprétation un peu claire de tout cela. Ce qui a alerté l'équipe dans un premier temps, c'est qu'au cours des entretiens, ce processus de questionnement n'est jamais stable ni arrêté, il est dynamique. C'est particulièrement évident quand les enquêtés font spontanément référence à la maladie. La maladie n'était pas une thématique qu'il était prévu d'aborder dans la grille d'entretien. Cette question de la maladie s'est rendu visible par un balancement entre la certitude que, vu l'endroit où l'on vit, il y a des inquiétudes à avoir sur la pollution industrielle et ses effets et une incertitude sur « est-ce que tout cela est effectivement valide ? ». Il y a donc une sorte de doute permanent, une oscillation autour d'une interrogation qui n'est jamais épuisée sur l'activité industrielle et certains symptômes de maladie.

Cette oscillation se manifeste également par le recours à deux registres particuliers. Le premier registre est celui de la *dénégation*. Assez souvent, quand on interroge trop directement des personnes sur les dangers de leur environnement immédiat, la réponse est « non, il n'y a pas de problème ». Très classiquement, le logement est considéré comme un espace de sécurité et cette dénégalion est relativement classique et est en quelque sorte nécessaire. La plupart de ces personnes qui restent fermement sur cette dénégalion sont généralement des personnes dont la trajectoire professionnelle est assez contrainte, et donc n'ont pas le choix d'habiter ailleurs, soit pour des raisons économiques, soit pour des raisons familiales. Pour elles, la dénégalion est donc la seule position possible.

Autre élément important, c'est ce qu'on a appelé le recours à des *protections symboliques* : ce sont toutes les bonnes raisons qui sont inventées pour se rassurer. Par exemple, telle personne qui, habitant non loin d'une usine de chlore, va dire qu'il y a une ligne de peupliers qui en cas de problème ferait écran. Cette personne a besoin de cela pour se convaincre de l'absence d'un danger.

⁷ *Le Miasme et la Jonquille. L'odorat et l'imaginaire social, XVIII^e-XIX^e siècles*, Flammarion, coll. « Champs », n° 165, Paris, 1986 (1^{ère} éd. 1982).

Il y a des formes classiques de protection symbolique. François Duchêne, autre chercheur qui a mené cette enquête⁸, parle de « mistigri » (c'est la carte dont on cherche à se débarrasser) : cela consiste à renvoyer dans d'autres lieux le danger principal. Les personnes ont besoin de faire référence à ce type de protection symbolique pour rendre l'endroit où ils habitent vivable. Un autre grand classique, c'est la référence au nucléaire. On a entendu dire souvent : « la chimie, ce n'est pas le nucléaire ! ». Françoise Zonabend qui a travaillé sur La Hague dit a entendu les gens dire le contraire : « le nucléaire, ça va, mais ceux qui habitent près de la chimie... c'est pas drôle ! ».

Un autre type de protection symbolique, c'est de dire : « effectivement, on peut se poser des questions aujourd'hui, mais il y a dix, quinze ou vingt ans, c'était pire ! ».

La question de la communication et quelques éléments de synthèse

Dans ce travail, un fait qui a été repéré, c'est que les riverains, contrairement à ce qu'ont tendance à penser les techniciens, ne sont pas particulièrement irrationnels. Les riverains ont leur propre rationalité, ils font ce qu'ils peuvent avec les informations qu'ils ont et ils ont une force évidente par rapport aux spécialistes, c'est qu'ils sont sur place 24 heures sur 24 ou presque, ce que font rarement les spécialistes du risque, ingénieurs ou autres. Ils ont donc acquis une connaissance empirique de la situation. À l'inverse, les pratiques et la représentation des gestionnaires des risques ne sont pas rationnelles à l'état pur. Un PPRT se discute, cela évolue, se négocie... D'un côté comme de l'autre, on trouve donc de la croyance et de l'arbitraire et cela s'étudie en sciences sociales de manière classique.

Pour résumer, on peut dire que l'habitant a un rapport relativement horizontal à son environnement : l'environnement de l'habitant intègre un grand nombre de dimensions, dont le risque au sens « technicien ». Cette culture horizontale est à prendre à la fois au sens spatial et au sens symbolique. Pour eux, la question du risque n'est qu'un problème parmi d'autres.

À l'inverse, le point de vue des techniciens est plutôt vertical, intégré, spécialisé, adossé à une culture technique qui souvent prend racine dans une culture de corps ou d'administration. La surface de contact entre une approche verticale et une approche horizontale est forcément réduite. Il ne faut pas oublier non plus l'importance de la profondeur historique. Une zone comme le couloir de la chimie, c'est un territoire, avec une histoire urbaine longue qui pèse aussi sur les représentations, mais aussi sur le système politique. L'espace environnant la source de danger n'est pas socialement isotrope, ce qui a quelques conséquences, comme les quatre pointées ci-dessous.

- Quand on parle de déni et de protection symbolique, c'est facile d'un point de vue technicien de se moquer d'un habitant qui mentionne par exemple une haie de peupliers qui le protégerait en cas de dégagement accidentel de chlore, mais ce qu'il faut repérer, c'est qu'il s'agit d'un mécanisme parfaitement nécessaire du point de vue psychologique. L'habitant ne peut pas en permanence avoir en tête qu'il habite près d'une activité dangereuse et savoir en permanence ce qu'il doit faire en cas d'accident. Il vivrait sinon dans une angoisse perpétuelle et ce serait invivable.

- Ce travail amène à être extrêmement dubitatif sur les grands discours en provenance de la sphère administrative et technique sur ce qu'on appelle « la culture du risque ». Ce terme est peu utilisé pour évoquer le risque technologique, mais plus pour évoquer le risque naturel et l'inondation. Or, le terme « culture » est un terme très « lourd » en sciences sociales, qui ne correspond pas vraiment au type de savoir très empirique des riverains, savoir certes bien réel, mais bien moins structuré qu'une « culture », au sens fort du terme. Par contre, la « culture du risque » qui serait à développer en France, etc. est plutôt l'ombre portée de la culture technique. Partir dans cette direction, signifie d'une certaine façon que l'on n'a pas repéré que cette culture technique, qui prend souvent une tournure scolaire lorsqu'elle s'adresse aux riverains, est d'un rendement très faible.

- Les campagnes d'information très basiques, du type prospectus dans les boîtes aux lettres, ont un rendement très faible. D'abord parce qu'elles ciblent un habitant « moyen » qui n'existe pas hors des statistiques et parce qu'elles ignorent la façon dont ces riverains construisent leurs relations à l'espace industriel.

⁸ Avec Thierry Coanus et Emmanuel Martinais. Pour en savoir plus : Coanus T., Duchêne F., Martinais E., 2007, « L'industrie chimique et ses riverains : une relation ambivalente. Le cas de la grande région lyonnaise », *Annales des Mines*, série « Responsabilité et environnement », n° 48, p. 68-76.

• En corollaire, ce qui a été montré l'a été par le biais d'une enquête qualitative, avec un travail relativement fin sur la parole. Comme dit Françoise Zonabend, il faut « prendre les mots au mot », c'est-à-dire écouter comment les gens parlent de ces questions de risques.

Questions-réponses à propos de l'exposé

Stephan Castel souhaite savoir si, comme pour les riverains de l'étang de Berre parmi lesquels il y a beaucoup d'anciens des industries qui transmettent une partie de la culture de l'entreprise, si les réactions sont différentes entre les anciens de l'entreprise et les autres.

Thierry Coanus répond que parmi les riverains du couloir de la chimie, beaucoup de riverains travaillent ou ont travaillé sur les sites industriels, mais c'est de moins en moins vrai puisque la chimie est en déclin et a considérablement réduit son personnel. Un sous-ensemble de travailleurs de la chimie a effectivement été identifié et la relation de ces travailleurs à l'espace industriel est différente des autres, dans la mesure où ils ont une plus grande connaissance de ce qui s'y passe. Mais cette situation va disparaître peu à peu ; ces quartiers d'habitats à proximité des usines, historiquement très marqués par l'industrie chimique, sont en voie de banalisation.

Françoise Quéré souhaite savoir si dans les questions apparaissait le fait que les riverains avaient demandé ou bénéficié d'une visite de certaines installations. *Thierry Coanus* ne pense pas qu'il y ait eu une question à ce sujet dans le questionnaire. Un petit nombre d'enquêtés ont évoqué des visites.

À la question de *Pascal Mallet* de savoir si les gestionnaires des risques se sont emparés des résultats de cette enquête pour initier de nouveaux modes d'information à la population, *Thierry Coanus* répond par la négative.

Danielle Sauge-Gadoud informe que récemment, une stagiaire ethnologue confirme, dix ans après, les mêmes choses que les résultats de cette enquête. Elle souhaite aussi revenir sur le terme « culture du risque ». Elle pense qu'il y a différents niveaux dans cette culture. Il y a un niveau nécessaire qu'elle appelle plutôt information et formation sur les comportements des gens. Ce ne sont pas les plaquettes d'information du SPPPI ou autres qui font avancer les choses. Il faut s'intéresser à la civilisation des gens, au fait qu'ils sont allés ou non à l'école, etc. Ce terme « culture du risque » recouvre certes une culture technique, mais il recouvre aussi une culture politique et même une culture « marketing » de la part de certains industriels.

En sciences sociales, dit *Thierry Coanus*, le mot culture ici ne convient pas. On parle de culture au sens anthropologique, de culture japonaise, de culture dogon, etc. L'autre acception du mot est plutôt employée dans le sens de culture technique, spécialisée... C'est pour cela qu'il emploie le terme « d'ombre portée » à une culture technique. L'expression « culture du risque » est en effet de plus en plus employée, mais elle est inappropriée. Il est très sensible à la présence de guillemets à propos de ce terme de « culture du risque ». Cette culture est en effet très variable, très subjective et elle dépend de la personne qui l'emploie : la culture de l'administration, des industriels ou des associations n'est pas la même ; il n'y a pas *une* culture du risque.

Concernant les plaquettes d'information, le problème n'est pas seulement qu'elles soient lues ou non, mais c'est leur forme même. Le fait d'écrire en fin de plaquette, par exemple comme on l'a vu « en cas d'accident, ne pas téléphoner, ne pas aller chercher votre enfant à l'école... », du strict point de vue fonctionnel, c'est bien de donner cette information. Mais d'un point de vue psychologique ou humain, ce n'est pas réaliste. L'accident lui-même est la preuve que l'on ne peut pas faire confiance au système institutionnel, donc les conseils de la plaquette ne semblent pas plus valables à prendre en compte. Une réflexion est à mener sur la façon dont les plaquettes doivent être rédigées pour avoir l'efficacité attendue.

L'après-loi Bachelot des associations de protection de l'environnement : le point de vue de la FNE

Marc Sénant

France Nature Environnement (FNE), Pôle industrie, produits et services



**FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT**

France Nature Environnement est une fédération au service des associations, créée en 1968 et reconnue d'utilité publique en 1976, elle rassemble plus de 3 000 associations réparties sur l'ensemble du territoire qui agissent pour la protection de la nature et de l'environnement, ce qui lui donne une légitimité certaine.

Sa structure est pyramidale, avec des relais locaux au sein des fédérations départementales et régionales qui assurent le maillage du territoire.

Des réseaux thématiques, donc horizontaux, animés par des bénévoles, traitent de questions comme l'eau, les déchets, l'agriculture, la biodiversité, l'industrie...

Marc Sénant, quant à lui, travaille au sein de FNE avec le réseau national de personnes qui interviennent, suite à l'accident d'AZF, sur les risques industriels et plus particulièrement sur différents CLIC. Le but de FNE est d'appuyer ce réseau et de mutualiser les expériences et les expertises.

Des interviews de ces correspondants ont permis à FNE de recueillir des témoignages directs du ressenti local vis-à-vis des CLIC. Le principal problème réside dans la portée décisionnelle de tous ces acteurs et en particulier des associations.

Avant la loi Bachelot, FNE avait fait le constat d'une absence d'appropriation du risque technologique par la société civile en France avant l'accident d'AZF. Les accidents comme celui de Feyzin (1966), de SEVESO en 1976, de Bhopal en 1984, remontaient alors à plusieurs années ou s'étaient passés à l'étranger et donc étaient plus ou moins oubliés.

Le risque technologique est un sujet perçu comme étant complexe, technique et réservé à des spécialistes.

La catastrophe d'AZF a été l'occasion du passage d'une connaissance quasi nulle du risque à une acceptation quasi-nulle de celui-ci, et donc d'un extrême à l'autre.

L'enjeu pour FNE a été alors de savoir comment assurer une cohabitation entre population et industrie, ce fait intervenir bien sûr la concertation. À la FNE, on est bien conscient que l'industrie a sa place et qu'elle est nécessaire dans la société actuelle, mais pas à n'importe quel prix et l'on est là pour faire entendre aux industriels un certain nombre d'attentes, cela dans un intérêt réciproque.

Les *attentes de FNE* au moment de l'élaboration de la loi Bachelot étaient de :

- mieux cerner la réalité du risque. Les risques industriels sont mal connus. En 2003, il y a eu 2022 accidents en France, selon le Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles (le BARPI qui est implanté à Lyon). Certains événements n'ont heureusement pas toujours d'incidences pour la population et l'on n'est pas toujours au courant de leur existence ;
- augmenter la surveillance des sites industriels ;
- informer réellement les populations sur les substances présentes dans les installations industrielles, sur les conduites à tenir en cas d'incidents... ;
- avoir des politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme adéquates ;
- réellement mettre en œuvre les débats publics et faire évoluer la prise de décision.

FNE a trouvé le texte de loi plutôt satisfaisant, les principes importants y sont clairement affirmés, le problème réside davantage dans l'application de la loi.

Dès novembre 2001, FNE s'était fortement impliquée dans la préparation de la loi. Avant même l'incident de AAZF, la fédération régionale Midi-pyrénées travaillait déjà sur cette question dans le bassin industriel de Toulouse. et avait adressé au gouvernement un rapport sur les nécessités d'évolutions. Un travail sur les S3PI a été réalisé par FNE à la demande du Premier Ministre (Lionel Jospin) et du ministre de l'environnement de l'époque (Yves Cochet). Cette étude visait à apprécier l'efficacité des S3PI en France et formulait déjà des demandes et des attentes.

FNE a apporté sa contribution à l'avant-projet de loi et au projet de loi et rédigé une plate-forme de propositions qui a été transmise et publiée, dont beaucoup de ces propositions ont été reprises dans la loi Bachelot.

Le jugement actuel est une satisfaction générale sur la loi elle-même, parce qu'elle renforce la prévention et les mécanismes de réparation ont été accélérés, qu'elle est axée sur une politique de réduction du risque à la source, qu'elle apporte des innovations dans le contrôle de l'urbanisation et de l'information du public.

Le constat sur les PPRT

Les PPRT semblent être des outils efficaces et adaptés, en raison des avancées faites sur les moyens d'analyse, de l'investissement et du travail collectif réalisés par les services instructeurs. Le travail en commun, comme on vient de le voir, entre les DDE et les DRIRE est fort apprécié par les représentants associatifs car cela participe d'un décloisonnement de l'administration qui est perçu positivement. En s'impliquant comme elles le font, les collectivités viennent apporter leur pierre à l'édifice

Sur le papier, ajoute-t-il, les CLIC ont une mission intéressante, mais en réalité, ce n'est pas toujours aussi facile. Cependant, les témoignages recueillis sur le terrain font apparaître une réalité un peu différente. Des problèmes sont soulevés par les représentants associatifs.

Pour les PPRT, ils relèvent une mise en œuvre qui « a traîné les pieds » (le décret initialement prévu fin 2004 a été publié le 9 septembre 2005).

Le témoignage sur le CLIC Côte d'Opale fait apparaître « une procédure qui semble longue et lente, malgré le travail de l'administration et des entreprises... les familles sont impatientes de savoir au plus tôt si un jour ils devront déménager, quitter leurs communes, à quelles conditions financières, pour aller où ? Cette incertitude persistante est liée sans doute au fait que les financements posent problème. Cette situation est durement ressentie et est propice à l'apparition de rumeurs généralement non fondées, mais créant un climat délétère. » En effet, le défaut de communication ou la mauvaise qualité de communication sont vraiment préjudiciables parce que faisant naître des suspicions.

Environ 419 PPRT doivent être approuvés pour le 31 juillet 2008. Or actuellement, quatre sont approuvés et une quarantaine de PPRT sont prescrits... on est donc loin du compte !

Concernant la procédure, il ressort des interviews que « la concertation peut être ressentie comme la présentation d'un projet déjà établi. Les décisions à prendre se passent en amont, tout un travail en commun a déjà été fait entre les services instructeurs concernés, qui le présentent sans que l'avis des associations n'ait réellement été pris au préalable. Le reste du processus semble se dérouler mécaniquement, sans réelle marge de manœuvre (notamment en ce qui concerne les mesures d'urbanisme). »

La communication est difficile ou quasi inexistante avec les industriels, mais paradoxalement elle semble bien menée pour les cas où elle existe. On observe de bonnes relations avec les services techniques, mais une trop grande technicité des débats, ce qui empêche une réelle participation des associations et plus généralement des riverains.

On peut aussi se poser la question de la portée décisionnelle des associations. La seule exigence de la loi est le vote du PPRT par le CLIC, ce qui lui confère essentiellement un rôle de chambre d'enregistrement. C'est un peu le piège du « marketing social » car les associations ont l'air de servir de caution à un projet auquel elles ne sont pas vraiment associées.

Sur le rôle du CLIC dans l'après-PPRT, on peut se demander quelle place est donnée à concertation.

Toutes ces questions ne semblent pas vraiment tranchées.

Des propositions concernant les PPRT...

La FNE fait des *propositions* concrètes :

- obtenir une participation concrète aux « Comités » PPRT, ou à défaut, des comptes rendus le plus en amont possible des progrès de l'élaboration du PPRT ;
- d'avantage de contre-expertises, en particulier pour les toutes premières études de danger (évolution de la méthode d'évaluation des risques) ;
- d'une manière générale, passer de l'information participative à la participation décisionnelle ; les associations veulent éviter de se voir de fait cautionner des PPRT dans l'élaboration desquels elles n'auraient pu avoir qu'une influence marginale.

Autrement dit, les associations souhaitent passer d'un rôle de spectateur à celui d'acteur.

Le constat sur les CLIC

Le premier constat est que l'information des populations est plutôt complète par le biais de plaquettes et autres supports d'informations sur les substances, les mesures de sauvegarde prises en interne, les conduites à tenir en cas d'accidents, les arrêtés...). Les associations souhaiteraient d'ailleurs participer à l'élaboration de ces fiches. Ils ont eu connaissance d'une étude américaine sur l'intérêt du confinement mais aussi sur le danger que présente le confinement, sur une longue durée. Or les fiches ne prennent pas en compte ce genre de question et les associations, pour la construction des informations, peuvent avoir des sensibilités différentes.

Malgré tout, des initiatives intéressantes sont menées, des industriels font de gros efforts, comme c'est le cas à Toulouse, où une campagne de communication importante a été faite sur 8 SEVESO « Haut ».

Les missions du CLIC sont intéressantes et manifestent d'un effort partagé de communication envers le public qui, de son côté, semble de plus en plus concerné par le risque. Suite à divers incidents et à une prise de conscience générale dans la population de l'impact des activités humaines, les citoyens se sentent de plus en plus concernés par les problématiques de développement durable et tendent à vouloir être plus présents sur la scène de la prise de décision.

Sur les *difficultés* que rencontrent les CLIC, un point noir apparaît très récurrent, c'est la fréquence des réunions, qui est annuelle et donc très insuffisante. Les ordres du jour étant toujours extrêmement chargés ne laissent pas de temps à la discussion. Les délais de consultation des documents et dossiers préparatoires au CLIC sont trop courts (souvent d'une semaine à 10 jours avant la tenue du CLIC). Cela montre bien aussi les limites du bénévolat : les bénévoles sont souvent des gens encore en activité et qui n'ont pas beaucoup de temps à consacrer à la lecture des dossiers et à l'appropriation des informations présentées. D'autant que les représentants des associations ne peuvent pas copier ces documents pour les emmener chez eux et les lire à tête reposée.

La technicité des débats fait naître une incompréhension, voire une méfiance. La communication est difficile en raison d'intérêts et de sensibilités différents. Les associations ne se sentent donc pas impliquées dès le départ. « Il s'agit d'apporter des détails à un édifice sans remettre en cause ses fondements. C'est une vision prédéterminée », dit une personne interviewée.

Des pistes de réflexion ...

> Des pistes d'ordre général

Il faudrait un renforcement des services pour répondre à la surcharge de l'instruction (PPRT) et une amélioration du dialogue : les associations doivent être des partenaires. Le Grenelle de l'environnement a permis de faire reconnaître au plus haut niveau la capacité d'expertise des associations et a affirmé les principes selon lesquels elles doivent être associées en tant que partenaires à part entière. Le CLIC peut être une traduction concrète et locale de cette nouvelle affirmation.

La compétence ou la connaissance ne doit pas se limiter aux aspects techniques, surtout pour des outils déclinés localement. Le rôle des associations est intéressant dans « l'acceptation » du risque ; cette dynamique est à double sens : les associations diffusent l'information vers les citoyens *et* reflètent les nouvelles attentes sociales quant à la cohabitation entre industries et population.

> Des pistes d'ordre fonctionnel

Il faudrait doter le CLIC d'un budget lui permettant de mieux remplir ses attributions et notamment en donnant accès à davantage de contre-expertises. Il faudrait aussi augmenter la fréquence des réunions de CLIC et développer les échanges entre ces réunions (même s'ils sont informels) et enfin impliquer davantage, et plus en amont, les associations dans le processus de décision. Elles souhaiteraient pouvoir prendre part aux débats autour des alternatives au projet présenté.

Il y a une nécessité aussi d'améliorer l'accès à l'information technique et de vulgariser le discours et de donner une plus grande publicité des travaux du CLIC (en associant plus les médias, par exemple).

> Des pistes d'ordre propres au mouvement FNE

La FNE a aussi sa responsabilité en tant que fédération au service de ses associations. Elle doit se d'être une force de proposition.

Un des besoins qui a été mis en avant est la nécessité d'une formation pour les représentants associatifs pour développer une « culture du risque ». Le Pôle industrie, produits et services de FNE mène depuis 2007, en collaboration avec le ministère, l'INERIS et l'ICSI, le projet « Impact Industriels ». C'est un outil pédagogique à destination du monde associatif dont le but est d'homogénéiser la connaissance et la compétence sur l'ensemble du territoire. Sous forme de cédérom, cet outil traite tous les aspects techniques, réglementaires et stratégiques de la prévention des risques industriels.

Une étude est envisagée sur les CLIC, selon le modèle de ce qui avait été fait pour les CLIS. Une synthèse des observations avait été transmise au ministère et a débouché sur une Circulaire récente qui a repris un bon nombre des propositions formulées dans cette étude.

D'une manière générale, FNE n'hésite pas à participer aux groupes de travail existants, en collaboration avec les industriels et les pouvoirs publics et des acteurs industriels : Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle (ICSI), Conseil Supérieur des Installations Classées (CSIC), Direction de prévention des pollutions et des risques (DPPR)... cela afin de participer à la diffusion d'une « culture du risque » (même si cette notion vient d'être remise en cause). Par « culture du risque », il faut entendre appropriation du sujet au sens large.

Discussion

Emmanuel Martinais évoque le sujet de la représentativité, il souhaite savoir si FNE a des contacts avec d'autres associations qui se positionnent sur le champ du risque industriel (comme Robin des bois) et s'il existe un forum des associations de protection de l'environnement sur cette question.

Marc Senant répond que sur les risques industriels, FNE est assez seule. Mais cela dépend des espaces ou de pollution très précise comme celle des PCV dans le Rhône. FNE est amenée à voir ce qui se fait ailleurs et la fédération travaille parfois avec d'autres. Il y a une coalition d'ONG qui s'est créée à l'échelle nationale : l'Alliance pour la planète⁹ dont FNE ne fait plus partie. Il y a parfois des conflits au sein du monde associatif. Dans la majeure partie des cas, les associations travaillent quand même en collaboration, cependant FNE dispose en interne d'un réseau tellement vaste quelle dispose de moyens et d'une capacité d'expertise suffisants.

Thierry Coanus pense qu'il ne faut pas confondre riverains et associations. Ce n'est pas parce que les riverains participent peu qu'il faut les oublier. Il faut au contraire chercher comment les faire participer. Il n'y a pas de procédure magique, le territoire et le contexte local (historique, urbain, politique) ne sont pas les mêmes d'un site à un autre. Il ne faut pas forcément partir d'une procédure formelle mais plutôt se doter d'outils nécessaires, comme peut-être solliciter un laboratoire de sciences sociales présent localement pour mieux comprendre la situation locale. Plus que les associations d'environnement, ce sont les réseaux locaux qu'il faut consulter : même le président du club de foot peut avoir son mot à dire...

Emmanuel Martinais demande si FNE a cherché à construire des alliances avec les organisations ou des représentants d'organisations syndicales ?

Marc Senant pense que le mot « construire des alliances » est un peu fort, en revanche des consultations ont lieu de façon informelle.

⁹ L'Alliance pour la planète est un regroupement d'ONG, associations et collectifs liés à l'écologie, ainsi que d'associations représentant la société civile (associations de consommateurs, d'agriculteurs, syndicats, etc). Face à l'urgence écologique et à la crise environnementale, ces associations ont donc décidé de s'allier pour construire un véritable pouvoir et proposer une vision novatrice et des actions collectives et coordonnées. [Source : Wikipédia.]

Risque industriel majeur : la place des salariés et de leurs représentants a-t-elle vraiment évolué ?

Henri Forest
CFDT

La question qui nous a été posée est : depuis 2003 que s'est-il passé du point de vue des salariés et de leurs représentants ? Comme les associations, suite à AZF, les syndicats ont été associés aux travaux préalables à l'élaboration de la loi sur les risques technologiques. Nous l'avons fait à deux titres, en tant que responsables syndicaux impliqués dans le fait sociétal et aussi, bien sûr, parce que les salariés faisaient partie des victimes. Par rapport à ces deux aspects, la CFDT a une histoire syndicale ancienne par l'intermédiaire de sa fédération Chimie Energie (précédemment FUC) compétente pour la chimie et aussi le pétrole. Elle a vécu des catastrophes, comme celle de Feyzin, qui l'ont conduite à adopter une approche et une culture du risque industriel. Même avant la catastrophe d'AZF, la CFDT s'était engagée dans une politique de formation de l'ensemble de ses militants, notamment ceux des Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) pour déterminer comment bâtir des stratégies positives et actives pour prévenir les risques industriels.

Différents principes ont été inscrits dans la loi Bachelot comme l'information et la participation du public pour développer une culture de prévention ; l'urbanisme et les risques, avec la création des PPRT pour traiter les situations héritées du passé et préserver l'avenir ; l'amélioration de l'indemnisation des victimes de catastrophes industrielles et l'amélioration de la continuité de la sécurité entre installations fixes et TMD

Le point sur lequel va insister cet exposé est celui *du renforcement de la participation des salariés et des sous-traitants à la prévention.*

Une extension du droit et de nouveaux droits pour les salariés et leurs représentants

Ce que la loi a accordé aux salariés et à leurs représentants, c'est une extension de leurs droits, notamment dans l'optique de prendre mieux en compte les sous-traitants des sites à risques, en considérant que l'accident d'AZF était vraisemblablement lié à un problème de sous-traitance et donc d'interfaces entre le donneur d'ordre et le sous-traitant. Cet élargissement de l'implication du rôle du CHSCT à la prévention du risque technologique a été fondamental. Des prérogatives nouvelles ont été données aux représentants du personnel comme la consultation obligatoire avec formulation d'avis sur un certain nombre de documents administratifs qui président à la demande d'autorisation d'exploiter, ainsi que de nouveaux droits issus du droit d'alerte vis-à-vis des accidents du travail. Ce nouveau droit d'alerte vis-à-vis du risque technologique offre aux salariés ou à leurs représentants la possibilité de révéler un risque généré par une situation d'exploitation susceptible de déclencher un accident technologique auprès de l'inspecteur des installations classées ou de l'administration.

Un nouveau droit à l'expertise vis-à-vis du risque technologique est aussi accordé aux représentants du personnel dans deux conditions : pour aider les représentants du personnel à émettre un avis lors de l'élaboration du dossier de demande d'autorisation d'exploiter ou lorsque la situation, du point de vue des salariés et de leurs représentants, pose problème vis-à-vis du risque environnemental ou technologique à l'extérieur de l'installation.

Les nouveaux droits concernent également l'encadrement du recours à la sous-traitance. Les CHSCT ont pour mission de donner leur avis sur la possibilité de sous-traiter ou non un certain nombre de postes qui sont sensibles pour la sécurité de l'installation. De nouvelles obligations sont faites pour une formation spécifique et amplifiée aux risques, pour l'ensemble du personnel y compris le personnel des sous-traitants. La mise en place de CHSCT de site intégrant la participation de représentants salariés et employeurs des entreprises extérieures a été étendue à l'ensemble des installations classées SEVESO. Enfin, tout tend à ce qu'il y ait une meilleure synergie entre les interventions des inspecteurs du travail et celles des inspecteurs des installations classées, qui ont vu leurs missions renforcées, et qui doivent désormais avoir des échanges avec les représentants du personnel un peu plus formalisés que par le passé.

Dans ce contexte de nouveaux droits, les nouvelles implications des salariés et de leurs représentants doivent être d'anticiper le plus possible pour prévenir les accidents en s'organisant pour détecter, collecter et analyser les

moindres dérives (signaux faibles). Ce que l'on nomme *signaux faibles*, ce sont les presque incidents ou des mini incidents que les salariés sont les mieux à même de connaître, de révéler ou de médiatiser.

En ce qui concerne les *Comités locaux d'information et de concertation* (CLIC) ceux-ci intègrent désormais les représentants du personnel. Ils sont membres d'un des cinq collèges. Ils contribuent à la mission générale des Comités qui ont pour mission essentielle l'information du public situé aux alentours de l'exploitation.

Les difficultés rencontrées par les salariés et leurs représentants

> Au sein de l'entreprise

Malgré ces nouveaux droits et dispositifs, les salariés et leurs représentants rencontrent encore des difficultés pour les exercer, d'abord au sein de l'entreprise.

Des difficultés d'ordre psychologique : comme pour les riverains, on rencontre chez les salariés les mêmes phénomènes de *déni du risque*. Quand on côtoie le risque, pour continuer à travailler dans une ambiance hostile, il ne faut pas penser au fait que cela risque d'exploser ! Cette forme de déni peut aller jusqu'à une dénégation totale. Après la catastrophe d'AZF, les militants CFDT du site, que nous avons rencontrés et soutenus, étaient totalement dans la logique que ce qui avait présidé à l'explosion était forcément externe à l'entreprise. Il a fallu longuement parler avec eux pour essayer de leur faire admettre que cela pouvait peut-être venir de l'intérieur. Il y a une forte résistance à faire entendre cela car c'est une réalité qui met en cause une éventuelle coresponsabilité des salariés par rapport à ce qui s'est passé. Le phénomène routinier, d'habitude et du « faire avec » par rapport aux règles de sécurité est absolument à prendre en compte pour les représentants syndicaux par rapport à la prévention des risques.

Pour permettre aux représentants des salariés d'aller au-delà de l'accident du travail pour aborder la dimension risque industriel, pour les aider à avoir une analyse critique des dossiers de demande d'autorisation d'exploiter (DDAE) il faut conforter les salariés dans une culture de bon sens basée sur la réalité qu'ils vivent sur le terrain et le retour d'expérience des incidents dont ils ont été les témoins.

Ce que nous demandons aux représentants du personnel n'est pas de devenir de super experts, ni de doubler les inspecteurs du travail ou des installations classées, mais de faire remonter les dysfonctionnements qu'ils connaissent pour alerter et mettre en évidence que ce qui est écrit n'est pas la réalité de ce qui se passe dans le travail concret. C'est en ce sens que les salariés ont un rôle éminent et incontournable par rapport à l'expertise technique des ingénieurs qui est trop souvent éloignée de la réalité de l'organisation du travail que vivent les salariés au quotidien.

Un des enjeux en matière de sûreté des installations consiste à ce que les salariés retrouvent une place centrale dans le dispositif. Le risque technologique dans les installations à risque est encore trop massivement appréhendé par les ingénieurs sous l'angle du prescrit sans tenir compte du facteur humain.

Cette culture majoritaire des ingénieurs du corps de l'inspection des installations classées, est encore présente sur le terrain lorsque les inspecteurs contrôlent les procédures techniques, les barrières de sécurité mises en place, etc., mais ne s'autorisent pas tout à fait à regarder la dimension organisationnelle mise en place, comme les relations entre salariés permanents et salariés sous-traitants qui peuvent avoir un impact fondamental sur la sûreté des installations.

Lorsqu'un représentant du personnel dit à un directeur d'une installation classée que la suppression de tel poste de travail ou que la sous-traitance de telle fonction peut constituer un risque, il n'est pas forcément écouté par le directeur ni par les inspecteurs des installations classées, car ils ne se sentent pas autorisés à intervenir dans ce domaine qu'ils considèrent comme relevant de la responsabilité de l'employeur.

La légitimité des représentants des salariés reste donc à conquérir vis-à-vis des employeurs et des Inspecteurs des ICPE.

Par ailleurs, à ce jour, le droit à l'expertise technologique des CHSCT n'est pas utilisé. Cela peut s'expliquer par le fait que les textes sont relativement récents, mais aussi parce que l'offre d'expertise technologique qui pourrait répondre aux demandes des CHSCT n'est pas très précise.

On relève aussi des difficultés persistantes pour intégrer réellement les sous-traitants dans la prévention des risques industriels, malgré les accords qui ont pu être signés par exemple dans le secteur de la chimie pour améliorer la situation.

Concernant le fonctionnement des CHSCT interentreprises qui ont pour vocation de prévenir les effets domino sur les sites industriels où coexistent plusieurs installations à risque, on n'a encore aucun retour d'expérience puisque ces CHSCT n'ont pas encore fonctionné.

> Au sein des CLIC

Les représentants du personnel rencontrent un problème de positionnement dans les CLIC, ce qui pose un certain nombre de questions vis à vis de leur crédibilité dans les comités. Trop souvent, ils refont au sein des CLIC le débat qui a eu lieu dans le cadre du CHSCT. La posture que prennent les militants n'a pas toujours le recul réflexif suffisant pour apporter au CLIC un éclairage supplémentaire sur la réalité du risque. Dans un certain nombre de cas, ils peuvent se placer dans une situation d'autocensure, voire exprimer un discours concordant avec celui l'employeur face aux collègues des élus ou des associations. Nous avons conduit un travail à ce sujet avec des sociologues dans le cadre de l'institut des sciences sociales du travail de Sceaux pour voir comment dépasser cette contradiction.

Il aurait fallu que la loi prévoit que ce soient des représentants désignés par les organisations syndicales régionales qui participent aux CLIC plutôt que les membres des CHSCT.

Par ailleurs, nous proposons à nos militants de faire un travail en amont avec les associations de riverains pour confronter leurs points de vue, échanger sur ce qui se passe réellement dans l'entreprise et essayer de dépasser les postures de chacun.

Là aussi, une légitimité reste à construire et une crédibilité est à consolider.

Les axes de travail des organisations syndicales pour améliorer la place des représentants

Un des leviers pour arriver à une plus grande crédibilité des représentants des salariés est une *meilleure formation des militants*. Les modalités d'utilisation des droits à la formation des représentants du personnel sont à revoir.

Les échanges avec l'ensemble des acteurs du risque technologique doivent être multipliés tant dans le cadre des PPRT avec les pouvoirs publics, DDE, DRIRE, qu'avec des partenaires spécialisés comme l'INERIS ou l'ICSI qui est un forum d'échanges intéressant car permettant d'exprimer des remontées syndicales hors contexte du jeu institutionnel.

Les autres axes de travail repérés sont :

- une réévaluation des risques par une analyse critique des études de danger de leur entreprise basé sur le réel,
- une prise de connaissance et une démystification des demandes d'autorisation d'exploiter (DAE),
- renouer ou tisser selon les endroits des liaisons avec les inspecteurs des Installations classées,
- une meilleure synergie des acteurs syndicaux locaux entre eux et avec les autres acteurs territoriaux.

Le Grenelle de l'environnement a permis des échanges voire l'émergence de convergences entre organisations syndicales et associations de défense de l'environnement en fonction de thèmes et d'enjeux pour bâtir des revendications communes. Il faut que cela devienne aussi une réalité au niveau des territoires. Cela ne se décrète pas, cela se construit dans une relation de confiance et cela doit être un travail de tous les jours.

Discussion

>> Partenariat entre syndicats et élus locaux

Emmanuel Martinais fait la remarque que cet exposé montre un certain nombre d'interlocuteurs possibles pour les organisations syndicales, mais il s'étonne que les élus locaux ou plus généralement les collectivités locales ne soient pas cités. Dans le cadre de sa thèse, il a travaillé sur une approche historique des risques industriels et avait remarqué que dans les années 1970, les collectivités locales et les organisations syndicales s'étaient beaucoup appuyées les unes sur les autres pour progresser et construire un positionnement sur les risques.

C'est un oubli, lui répond *Henri Forest* qui confirme l'existence de ces relations fortes.

Christian Chicot revient sur le partenariat entre les syndicats et les élus locaux et pense que ce partenariat a aidé à ouvrir les portes. Jusqu'à la loi, les syndicats étaient dedans tandis que les élus étaient dehors et ne pouvaient pas entrer dans les usines, la rencontre des deux a permis de mieux savoir et donc aide à prévenir des accidents.

>> Relations entre inspection du travail, inspection des installations classées et autres partenaires

Jean-Pierre Galland a été intéressé par le constat fait que beaucoup d'accidents pourraient être qualifiés « d'origine organisationnelle ». Or les inspecteurs d'installations classées pourraient peut-être déceler cela, mais leur culture ne les a pas habitués à le faire ; alors qu'inversement, les inspecteurs du travail, plus habitués à intervenir sur l'organisation du travail, seraient plus à même d'intervenir sur cette dimension. Il relève le paradoxe existant du côté des acteurs de l'État vis-à-vis de cette dimension organisationnelle des incidents. Cela pose la question du fonctionnement et du positionnement des syndicats qui essaient de s'appuyer sur tous les acteurs, de renforcer les synergies entre inspection du travail et inspection des installations classées, ou de faire en sorte que les CHSCT s'adressent directement aux inspecteurs d'installations classées...

Henri Forest répond que la stratégie est d'essayer de s'appuyer sur l'ensemble des possibilités. Le discours officiel a été de lancer des campagnes communes faisant intervenir les inspecteurs du travail et les inspecteurs des installations classées et donc de considérer de façon croisée les problèmes du risque industriel. Dans la réalité, face aux situations concrètes, soit on rencontre un inspecteur des installations classées qui joue le jeu et il est possible de s'adresser directement à lui, soit il refuse et il faut donc le contourner et s'adresser directement à l'inspection du travail, mais les représentants du personnel n'ont pas vocation à jouer les médiateurs.

Christian Chicot dit participer régulièrement en tant qu'observateur, sur un site industriel, aux exercices POI (Plans d'opération interne) qui font intervenir souvent des pompiers extérieurs au site et, grâce à ces pompiers, il a été possible de dire à un industriel qu'il manquait une personne pour s'occuper de la sécurité. Donc si les représentants syndicaux n'arrivent pas seuls à se faire entendre, ils peuvent s'appuyer sur d'autres voix que la leur.

Thierry Coanus, par rapport au comportement de certains ICPE, fait la remarque que l'on évoque toujours la question de culture du risque pour les riverains ou les associations, mais qu'il faudrait aussi peut-être s'interroger sur la culture des ingénieurs et sans doute mieux former certains fonctionnaires d'État (tant pour la formation initiale que la formation continue). Aujourd'hui, l'administration est en crise en raison de la mise en place de la RGPP (révision générale des politiques publiques). Cela peut provoquer des crispations et des replis identitaires et en matière de gestion du risque, cela peut enclencher un processus redoutable : la gestion du risque est, au moins pour 50%, une question de relations humaines et sociales ; la technique est presque ce qui pose le moins de problèmes.

Henri Forest fait deux remarques en réponse. Avant de former les inspecteurs, il faudrait former les ingénieurs qui participent au process. Des actions sont intéressantes « pour mettre le ver dans le fruit » sur la dimension sociale et humaine pour « casser les certitudes de l'ingénieur » sur le fait que la technique est le remède à tout. Il propose un parallèle avec un sujet d'actualité qui est celui du management global et la dimension humaine de tout ce qui touche aux facteurs de risque. Il y a une culture d'encadrants qui est axée sur les ingénieurs de la technique et qui fait l'impasse sur la dimension humaine dans l'architecture de la société, ce qui a des effets considérables sur la façon dont ces responsables sont totalement démunis face à certaines situations.

>> *Disparité des CLIC*

Danielle Sauge-Gadoud évoque l'assemblée générale de l'association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (ANCMRTM), qui a eu lieu en mai 2008 et au cours de laquelle des personnes ont fait un bilan de CLIC. Ce qui ressortait surtout, c'est la disparité des modes de fonctionnement des CLIC, en termes de périodicité, de participation et de mode d'animation, ainsi que le côté volontariste - ou non - de certains préfets pour réunir les CLIC et de certains maires à pousser les préfets à ce que ces rencontres se tiennent. Cette association faisait la remarque qu'au nom des principes d'égalité, cette disparité ne devrait pas exister.

>> *Une représentation locale ou régionale des salariés, quelle légitimité ?*

Danielle Sauge-Gadoud ajoute qu'en ce qui concerne les représentants des salariés dans les CLIC, elle se demande s'il ne vaudrait pas mieux qu'il y ait des représentants d'un autre niveau, de structures régionales par exemple, plutôt que des représentants locaux, ceux qui sont dans les entreprises concernées, parce qu'ils ne sont pas à l'aise dans certaines situations, ce qui est compréhensible et cela permettrait sans doute d'élargir le débat.

Henri Forest est assez d'accord avec ces propos. Il vaut mieux faire appel à des représentants qui ne sont pas au cœur des contradictions. À la CFDT, il y a des représentants régionaux qui sont en capacité de porter le débat, à partir du moment où ils se nourrissent des informations que leur font remonter les représentants dans les entreprises. Cela pose le problème de la légitimité de l'organisation syndicale vis-à-vis du risque technologique. Elle semble légitime si elle dit quelque chose à partir de l'entreprise, mais moins légitime si elle agit en tant qu'acteur territorial, et cela a fait l'objet de débats.

Jean-Pierre Galland souligne que c'est une vraie question qu'il faut aborder. Le CHSCT est une émanation de l'entreprise elle-même, mais elle change de registre en passant à la dimension de la représentation syndicale.

>> *La participation de la société civile*

Thierry Coanus, pour répondre à la question : comment associer les riverains ?, insiste sur le fait que ce n'est pas facile pour le public de participer. La prise de parole n'est pas une chose également répartie. Il cite l'exemple d'un maire qui s'est trouvé face à des intervenants de la COGEMA, dont le directeur, polytechnicien venait de s'exprimer (donc un représentant de la Technocratie avec un grand T) et ce maire, agriculteur de son état, a eu des difficultés pour prendre la parole face à l'autorité de ces corps techniques. Le dialogue est complètement déséquilibré. Parler de participation ou de concertation dans l'absolu est facile, mais cela dépend beaucoup du contexte et cela explique pourquoi cette concertation est si difficile à mettre en œuvre. Le rôle des associations est aussi ambigu, elles réunissent des gens à même de participer en raison de leur niveau d'études par exemple, mais c'est l'arbre qui masque la forêt.

Karine Lambersens pense qu'une des principales difficultés pour les services de l'État pour mener à bien la concertation publique, c'est de réussir à faire en sorte que la société civile prenne part aux réunions de concertation. Dans le département du Rhône, le retour d'expériences des PPRT concernant la participation du public est encore relativement faible. Mais en ce qui concerne les risques naturels, au moment où les réunions publiques sont organisées, plutôt à l'échelle du bassin versant (soit une dizaine de communes), malgré des affichages dans les villes ou dans la presse et la mise en place d'expositions, la participation reste relativement faible (une vingtaine de personnes sont présentes dans les réunions publiques, dont quatre ou cinq prennent la parole). Après enquête publique, des problèmes sont soulevés qui ne sont jamais apparus tout au long de la phase de concertation. Concernant le risque technologique, l'expérience de concertation est encore trop récente, il y a cependant un PPRT prescrit dans le département, le périmètre d'exposition aux risques est peu important ; une réunion a été organisée par les services de l'État qui s'est tenue à 300 mètres du site, les entreprises concernées ont été invitées par différents moyens (courrier, fax, téléphone) et une seule est venue. Certaines de ces entreprises, lorsqu'elles ont été contactées par téléphone, ont répondu que ce n'était pas leur problème ! Une des difficultés essentielles est de faire en sorte que les gens s'approprient le domaine de la gestion du risque.

Elle ajoute que l'on a souvent dit que la concertation était biaisée en raison du poids des services de l'État, mais elle pense que c'est plutôt l'économique et le politique qui dictent un peu aux services de l'État qui appliquent la réglementation la démarche à tenir.

Thierry Coanus pense que les difficultés à faire venir les gens dans les réunions de concertation ne sont pas nécessairement réductibles à la question de l'appropriation, elles peuvent aussi révéler des difficultés

relationnelles entre l'équipe municipale et telle ou telle entreprise ou bien avec les habitants de tel ou tel quartier. Il faut regarder dans le détail les raisons pour lesquelles les représentants des entreprises ou les gens ne participent pas aux réunions.

Marc Senant complète sur les CLIC en disant que la portée des débats est fonction des individualités. Il y a des militants qui n'hésitent pas à « bousculer » les élus ou les industriels, mais c'est vrai que c'est aussi fonction de la capacité technique d'intervenir dans un débat. Un autre constat est que cette absence d'implication est peut-être aussi le résultat du peu de crédit apporté aux avis recueillis dans les enquêtes publiques ou dans les CLIC. Les gens se désintéressent de ces questions quand ils voient que leurs observations restent lettre morte.

Concernant la *présidence des CLIC*, *Josiane Bado* témoigne qu'en Charente-Maritime, ni les élus, ni les associations, ni les industriels ne président le CLIC, mais toujours le préfet. Elle souhaiterait savoir comment cela se passe ailleurs. On lui répond que la réglementation dit que le préfet désigne les membres du CLIC et que l'instance choisit son président, mais en pratique et s'il n'y a pas de candidat, le préfet (ou le sous-préfet) est président d'office. De toute façon, si le préfet souhaite prendre la présidence du CLIC, il est difficile à quiconque de s'imposer face à cette volonté. La libéralité apparente de la règle est un peu « jésuite » !

>> *Des réunions informelles*

Jean-Pierre Galland se demande si, dans ces systèmes de concertation et les CLIC en particulier, chaque association ou chaque représentation syndicale ne vient pas défendre ses propres intérêts ? Ou bien est-ce qu'il y a des représentants ou diverses parties prenantes qui jouent des jeux un peu compliqués qui font que les représentants des salariés demandent aux associations de dire des choses qu'ils ne peuvent pas dire et réciproquement, sorte de jeu de billard un peu complexe que récupèrent, *in fine*, les agents de l'État s'appuyant sur « l'opinion publique ».

Marc Senant confirme que, du fait de ne pas toujours pouvoir participer directement à la décision, des manœuvres pragmatiques sont mises en œuvre pour faire passer les messages. C'est vrai que des réunions informelles se multiplient afin de faire porter une inquiétude par un autre dont la parole peut avoir plus de poids auprès des autres interlocuteurs.

Henri Forest témoigne également de la tenue de ces échanges informels entre acteurs et que des jeux d'alliances se nouent pour faire avancer les choses qui paraissent justes.

Thierry Coanus pense que rares sont les questions contemporaines aussi complexes que celles qui touchent à la question de l'environnement et des risques. Elles sont complexes scientifiquement parlant, complexes au niveau social : il n'y a pas deux villes qui réagissent de la même façon. Le jeu des acteurs est aussi extraordinairement compliqué, ne serait-ce qu'au sein du personnel d'État et à côté, les élus locaux font ce qu'ils peuvent. Si l'on cherche à trop simplifier ce contexte en verrouillant ou en ayant une approche trop technicienne, on ira à l'échec. Cette complexité même limite la capacité à trouver les procédures qui marcheraient à tous les coups. Il faut faire le pari de la créativité et de la réactivité des acteurs. Pour cela, il faut qu'il y ait un peu d'air et que les partenaires potentiels ne se sentent pas considérés comme négligeables. Nombreux sont les signaux qui montrent que c'est une prise de risque pour les représentants de l'autorité publique ou pour les élus locaux qui ouvriraient la boîte et le refermeraient aussitôt. Il y a là un enjeu certain. Pour revenir à AZF, il y a eu effectivement une ouverture, un impact médiatique de l'événement, puis toutes sortes de verrous se sont mis à fonctionner pour, en quelque sorte, « refermer la boîte » et reprendre le contrôle de la situation par le biais des procédures, etc.

Enfin, *Thierry Coanus* fait une dernière remarque, il pense qu'il faudrait réfléchir à une autre façon que la manière française de procéder en allant voir ce qui se fait à l'étranger, non pas pour faire la même chose car les contextes sont différents, mais pour mieux prendre conscience de nos propres façons de faire.

Liste des participant-e-s

BADO Josiane	DDE Charente-Maritime	josiane.bado@developpement-durable.gouv.fr
BALMES François	DDE Saône-et-Loire RISC-PR	francois.balmes@developpement-durable.gouv.fr
BARON Jean-Claude	Ville de Lorient	jcbaron@mairie-lorient.fr
CARON Emmanuelle	DDE Yonne	emmanuelle.caron@developpement-durable.gouv.fr
CASTEL Stephan	CESSA	association.cessa@wanadoo.fr
CHEVALIER Marie	INERIS	chevalier_marie@hotmail.fr
CHICOT Christian	Ville de Gonfreville l'Orcher	christian.chicot@gonfreville-l-orcher.fr
COANUS Thierry	RIVES ENTPE	thierry.coanus@entpe.fr
CORTI Justo	CNRS / Université de Madrid	jlfcorti@der.ucm.es
DOSSOU Cécile	DDE du Calvados	cecile.dossou@developpement-durable.gouv.fr
FOIX Olivier	DRE Rhône Alpes	olivier.foix@developpement-durable.gouv.fr
FOREST Henri	CFDT	henri.forest@cfdt.fr
FRANCOIS Sandrine	DDE Pas-de-Calais	sandrine.francois@developpement-durable.gouv.fr
GALLAND Jean-Pierre	ENPC LATTS	galland@enpc.fr
GARIN-FERRAZ Ghislaine	Cité +	cite.plus@wanadoo.fr
LAMBERSSENS Karine	DDE du Rhône Mission DD	karine.lamberssens@developpement-durable.gouv.fr
MALLET Pascal	C. aggro havraise Risques majeurs	pascal.mallet@agglo-havraise.fr
MARTINAIS Emmanuel	ENTPE RIVES	emmanuel.martinais@entpe.fr
MAZRI Chabane	INERIS	chabane.mazri@ineris.fr
PEINTURIER Cédric	MEEDDAT D4E	cedric.peinturier@developpement-durable.gouv.fr
QUÉRÉ Françoise	MEEDDAT DGALN	francoise.quere@developpement-durable.gouv.fr
RIGAUD Éric	École des mines de Paris	eric.rigaud@ensmp.fr
SALOMÉ Magali	DDE du Nord arrt Dunkerque	magali.salome@developpement-durable.gouv.fr
SANSEVERINO-GODFRIN Valérie	École des Mines de Paris	valerie.godfrin@ensmp.fr
SAUGE-GADOUD Danielle	Ville de Feyzin	danielle.sauge-gadoud@ville-feyzin.fr
SÉNANT Marc	France Nature Environnement	industrie@fne.asso.fr
SZPIRGLAS Mathias	Université du Littoral ENSMP	szpirgla@ensmp.fr

Compte-rendu réalisé par Cité+ (Ghislaine Garin-Ferraz)

**Pour en savoir plus sur le programme
Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques,
voir le site du PUCA : <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/>**