

Activités à risques technologiques : vers un nouveau type de « contrat social » ?

Version du 16 octobre 2009

La création de la Fondation pour une Culture de la Sécurité Industrielle (FonCSI) a marqué clairement la volonté des acteurs du secteur industriel ainsi que des pouvoirs publics d'inscrire, plus encore que ce n'était fait, la question des risques industriels sur l'agenda national. Dans ce sens, la FonCSI s'est efforcée, depuis sa création et en lien avec l'Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle (ICSI), d'explorer de nouvelles pistes de réflexion. Ce fut notamment le cas avec les recherches entreprises autour des conditions d'efficacité du retour d'expérience, de la décision en situation d'incertitude, des procédures de concertation, *etc.*

Aujourd'hui, il s'avère nécessaire de mener plus loin la réflexion si l'on souhaite non seulement maintenir sur le territoire français des activités industrielles (ce qui constitue déjà en soi un défi) mais aussi faire en sorte que l'innovation technologique, avec les incertitudes qui lui sont liées, puisse se développer dans le cadre d'une société moderne.

C'est pourquoi ce texte propose, après un bref rappel des objectifs de la FonCSI et de son bilan, des éléments de réflexion afin de déterminer en quoi la recherche peut aider à atteindre cet objectif et quelles orientations il convient de lui donner pour aller dans ce sens.

Une des pistes les plus intéressantes à explorer semble être celle de l'analyse des conditions à remplir pour que les activités technologiques à risques puissent effectivement faire l'objet d'un « contrat social » associant les différentes parties prenantes.

I – Les objectifs de la FonCSI

Les objectifs de la FonCSI ont clairement été indiqués dans ses statuts :

« (...) inspirer, soutenir et mettre en œuvre des recherches mono et pluridisciplinaires d'intérêt général et des actions de valorisation des produits de la recherche permettant :

- d'améliorer la sécurité dans les entreprises industrielles de toutes tailles, de tous secteurs d'activité,*
- de rechercher les conditions et la pratique d'un débat ouvert entre les entreprises à risques et la société civile en vue d'une meilleure compréhension mutuelle,*
- et plus généralement de favoriser la sensibilisation et l'acculturation de l'ensemble des acteurs de la société aux problèmes des risques et de la sécurité industrielle. »*

Deux mots-clés permettent de caractériser les principales orientations données :

- **Terrains** (industriel, collectivités, lieux de débats...) : problématiques de recherches posées à partir du (des) terrain(s), recherches menées en collaboration étroite avec le(s) terrain(s) et sur le(s) terrain(s) ;
- **Interdisciplinarité**, car les questions de recherche sur les risques sont intégratrices : elles font intervenir des phénomènes physiques, des aspects humains, organisationnels, sociaux, économiques..., multiples et en interaction.

À travers l'engagement de recherche dans le domaine de la sécurité industrielle et privilégiant les recherches fondées sur des études de terrains, l'objectif est également de favoriser la structuration d'une communauté scientifique interdisciplinaire dans ce domaine.

II – Les réussites de la FonCSI

Avec deux appels à propositions lancés et un troisième appel dont les travaux de recherche débutent, la FonCSI acquiert progressivement une reconnaissance dans le champ des acteurs de la sécurité industrielle. Elle a :

- mis en valeur des sujets posant question aux entreprises à risques et à la société civile ;
- structuré, grâce à son Conseil Scientifique, les préoccupations de la société en sujets de recherche (facteurs socioculturels de réussite du retour d'expérience, arbitrage entre sécurité et autres exigences, pratiques de la décision en situation d'incertitude) ;
- identifié les parties prenantes – par exemple à partir de sites industriels – permettant aux chercheurs de mieux comprendre les besoins et par la suite d'expérimenter leurs propositions ; établi ainsi un pont entre laboratoires et milieux industriels, collectivités, syndicats ou ONG, souvent distants ;
- accompagné les travaux des laboratoires en organisant des séminaires semestriels regroupant l'ensemble des équipes de recherche et des terrains industriels d'un même programme ; favorisé ainsi le décloisonnement en particulier entre les disciplines ;
- organisé la validation des résultats de recherche par des expérimentations en grandeur réelle, permettant aux laboratoires de disposer d'un retour d'expérience immédiat et aux parties prenantes de tirer tout de suite parti de ces résultats ;
- diffusé ces résultats de recherche et leurs premières applications par des activités de valorisation et de transfert, mises en œuvre par l'organisation de séminaires, la création de nouvelles formations et la publication d'ouvrages, dont les *Cahiers de la sécurité industrielle*.

En termes quantitatifs, la FonCSI a, depuis sa création en 2005, soutenu 11 thèses de doctorat ainsi que 15 projets de recherche, pour un budget total de 2,2 M€. Les chercheurs ont travaillé sur une quarantaine de sites dans différents secteurs industriels et produit plus de 70 communications ou publications scientifiques. Une dizaine de séminaires de diffusion des résultats de recherche ainsi que deux écoles d'été internationales ont été organisés.

III – Les orientations scientifiques de la FonCSI pour les années à venir

Les actions engagées dans le cadre de la FonCSI visent d'abord à améliorer la sécurité au sein des entreprises et organismes ayant la charge d'activités potentiellement dangereuses. Mais elles visent également à déterminer comment l'industrie, au sens très large du terme, doit conforter sa place dans notre société compte tenu aussi bien de ses apports (production de richesses, création d'emplois...) que des risques dont elle est porteuse pour les collectivités humaines, l'environnement.

Un premier pas dans ce sens a été effectué via l'introduction de la question de « l'acceptabilité des risques » qui traduit la nécessité de prendre en compte le point de vue des personnes, groupes et collectivités exposés à des risques. Mais il apparaît aujourd'hui nécessaire de dépasser cette approche qui conduit à penser que les gestionnaires « d'activités à risques » peuvent, en conjuguant des politiques volontaires de sécurité avec des actions d'information, de communication et de concertation en direction du public, rendre les risques acceptables. Il s'avère en effet que ces actions suffisent rarement à créer les conditions d'une acceptabilité que les accidents, mais également les incidents, conduisent à vite remettre en question.

Consciente de cette situation, la FonCSI a déjà développé, à partir du retour d'expérience, une réflexion sur la façon de prendre en compte, tant au sein des entreprises qu'en dehors, les dysfonctionnements d'origine technique, humaine et organisationnelle qui perturbent la gestion des activités à risques. La FonCSI a également suscité une réflexion sur la façon de mieux intégrer les associations (notamment de riverains), les collectivités locales, les syndicats, *etc.* en tant que « parties prenantes » directement concernées par l'approche et le traitement des risques. Des recherches ont été entreprises en ce sens et des expériences innovantes de concertation ont été réalisées.

Mais il semble aujourd'hui nécessaire de prolonger ces réflexions en s'efforçant de déterminer ce qui pourrait permettre d'établir un « accord collectif durable » autour du mode de développement des activités à risques technologiques, sachant que les obstacles et difficultés sont nombreux en raison :

- de la diversité des attentes, des points de vue, des parties prenantes faisant que les objectifs sont multiples et souvent contradictoires (que l'on se situe sur le plan de la sécurité, de l'économie ou sur le plan politique) ;
- de la diversité des façons de traduire ces points de vue en « management des risques », en politiques de sécurité au sein des entreprises, en politiques publiques, de façon plus globale ;
- de l'évolution de ces points de vue dans le temps pouvant être à l'origine de nouveaux désaccords (notamment lorsque l'on juge à une date donnée les dispositifs mis en place par le passé pour répondre à des attentes antérieures) ; *etc.*

Malgré l'étendue de ces obstacles et difficultés, on constate qu'il existe aujourd'hui une volonté partagée de faire évoluer les activités industrielles vers moins de risques. On constate également que cette volonté partagée donne déjà lieu à des « accords tacites » entre les parties prenantes (notamment au plan territorial) qui se trouvent ainsi engagées dans des échanges allant bien au-delà de la simple « participation » ou « concertation ». Selon des modalités extrêmement diverses, parfois formelles, parfois informelles, toute activité à risques, tout projet d'innovation mettant en œuvre de nouvelles technologies ou/et de nouveaux modes d'organisation fait l'objet de divers types d'arbitrages et de compromis qui impliquent, d'une façon ou d'une autre, les acteurs concernés. Les implications de ces acteurs sont plus ou moins grandes et les degrés d'accords sont divers. Mais ces négociations, parfois limitées, parfois larges, sont un fait observable dans la plupart des situations même si leur visibilité est très variable.

Du point de vue de la FonCSI, il y a là une piste intéressante à explorer sachant que, dans l'état actuel, il n'y a pas nécessairement de lien entre les « négociations » de fait engagées autour des activités à risques, des projets d'innovation et l'établissement d'un « accord collectif durable » sur ces activités et projets. L'objectif est donc de déterminer comment un tel lien pourrait être effectué en précisant quelles conditions doivent être réunies -- aussi bien sur le plan scientifique et technique, organisationnel, social, politique, qu'éthique -- pour que, sur la base des pratiques de concertation et négociations déjà expérimentées, des accords collectifs plus larges, plus durables puissent être envisagés.

Une réflexion stimulante en ce sens peut être engagée à partir de la notion de contrat et, plus particulièrement de « contrat social », avec les questions suivantes :

- comment les activités industrielles, avec les avantages et inconvénients dont elles sont porteuses peuvent être l'objet d'une « passation de contrat » impliquant l'ensemble des parties prenantes ?
- sous quelle forme, selon quelles modalités, dans quel cadre et avec quel contenu un tel contrat social doit-il être établi pour être respecté ?
- comment ce contrat social peut-il permettre une approche nouvelle de la gestion (du management) des activités à risques dans le domaine industriel et permettre d'établir un accord collectif dans ce domaine ?
- dans quelle mesure un contrat social peut-il favoriser une sortie de crise par le haut, en cas de confrontation sociale aiguë à propos de l'existence d'une activité ?

IV - Vers un nouveau type de contrat social ?

Le recours à la notion de « contrat social » repose sur une idée assez simple : les risques, comme l'ensemble des problèmes publics (ou ayant vocation à l'être) sont de fait soumis à des arbitrages et des négociations. Le reconnaître, c'est ouvrir la possibilité d'instaurer des scènes et lieux de négociation entre l'ensemble des acteurs intéressés, des parties prenantes. Se référer à la notion de contrat, c'est indiquer la nécessité de fixer un cadre à ces négociations, aux orientations adoptées entre l'ensemble des parties prenantes. Enfin, reprendre la notion de « contrat social », c'est souligner qu'il ne s'agit pas « d'accords privés » mais d'accords qui engagent le collectif (à quel que niveau que l'on situe ce dernier).

Privilégier cette approche ne signifie pas se situer dans le champ de la philosophie politique voire de l'utopie. Il s'agit au contraire de s'inscrire dans une perspective fortement marquée par le pragmatisme ; d'étendre des procédures de négociation et l'établissement de contrats qui sont observables au sein même des entreprises, des collectivités, des syndicats.

La notion de contrat n'est en effet pas nouvelle dans le domaine de la gestion opérationnelle des risques, que l'on considère :

- la gestion des risques au sein d'une entreprise (débat autour des évaluations d'impact et de fréquence, échange collectif sur les actions de maîtrise et de contrôle à effectuer) ;
- la gestion des risques entre une entreprise et son autorité de régulation (débat autour des questions qui posent problème, « négociations » entre exigences de sécurité et moyens disponibles pour y répondre dans une logique industrielle, aboutissant à des « demandes » des autorités de sûreté et des « engagements » des industriels ayant valeur contractuelle).

Dans l'état actuel, ces contrats ont un caractère implicite. Expliciter cette notion de contrat, avec les limites indiquées, pourrait être fécond pour aborder les différentes questions autour des risques technologiques. C'est par exemple le cas :

- de la question de l'état de sécurité des installations dans un domaine industriel : bien que dépendant habituellement des négociations entre les « forces en présence » s'inscrivant de fait dans une logique de contrat, elle est rarement appréhendée sous cet angle (malgré les possibilités de trouver ainsi de nouveaux équilibres, de promouvoir de nouvelles formes de régulations).
- de la question de l'intervention du public : malgré les innovations dans ce domaine (qu'elles résultent d'incitations des pouvoirs publics ou d'initiatives volontaires de la part des acteurs économiques), elle n'est habituellement pas traitée sous l'angle du « contrat » à établir entre les « parties prenantes » (tout au mieux, il est question de contreparties proposées aux collectivités exposées à des risques).

L'enjeu, pour les années à venir, serait donc d'établir quelles conditions doivent être remplies pour que les différentes parties prenantes concernées par des activités à risques puissent effectivement s'inscrire dans une dynamique contractuelle, (« acceptent » donc de s'engager dans une telle logique) dépassant les accords tacites sur lesquels repose le fonctionnement de nombre d'activités à risques.

V. L'analyse du contrat social sous l'angle des « conditions à remplir »

L'approche des conditions à l'établissement d'un nouveau contrat social se veut réaliste, c'est-à-dire doit s'effectuer non pas en fonction de postulats sur ce qui « devrait être », idéalement parlant, mais en fonction des postulats partagés (par exemple : l'impératif environnemental) et des contraintes objectives que rencontrent les différentes catégories d'acteurs et, plus largement, en fonction de l'état et la nature des sociétés contemporaines, telles qu'elles sont, telles qu'elles tendent à évoluer, telles qu'elles « veulent » évoluer.

Il apparaît notamment important de tenir compte de l'existence de divers freins à la réalisation d'accords, de compromis autour des activités à risques technologiques. La tendance à la judiciarisation des problèmes associés à la gestion des risques, avec la focalisation sur les responsabilités, peut apparaître, pour de nombreux acteurs, comme un obstacle à l'établissement de tout contrat social. De même, sur un plan différent, l'asymétrie dans laquelle se trouvent les acteurs considérés comme « parties prenantes » (qu'elle concerne l'accès aux informations, l'accès aux leviers institutionnels, à l'espace public, le temps et les moyens disponibles, *etc.*) peut sembler rendre illusoire la perspective d'un « contrat social ».

Rendre envisageable un nouveau type de contrat social autour des risques, qu'il s'agisse de risques industriels ou de nouveaux risques technologiques marqués par de fortes incertitudes, suppose donc un changement d'approche qui concerne en tout premier lieu l'effort de recherche. Dans cette optique, il ne s'agit en effet pas seulement de produire des connaissances utiles à la diminution des dangers et des risques, à la compréhension de l'environnement concerné par les risques mais aussi de produire les connaissances nécessaires à une approche des risques technologiques fondée sur un contrat social.

En d'autres termes, il s'agit de partir des nécessités propres à l'établissement d'un tel contrat pour fixer les priorités dans les différents domaines de recherche (conditions devant être remplies, garanties devant être données, relations de confiance devant être instaurées, *etc.*). C'est en fonction de ces priorités que la stratégie de recherche de la FonCSI peut être élaborée.

À très grands traits on peut ainsi distinguer différents types de « conditions » suivantes qui, une à une et surtout de façon liée, apparaissent devoir être remplies :

- *les conditions d'ordre politique* (moral, éthique aussi) rendant publiquement « discutable » (au sens de mise en débat) l'existence d'activités (à risques) ;

- *les conditions d'ordre socio-politique* permettant aux publics de se déterminer par rapport aux risques auxquels ils sont exposés, à la possibilité de survenue de situations critiques, à la mise en place de procédures de réparation ; de prendre part aux différents débats en ce sens ;
- *les conditions d'ordre économique* autorisant des arbitrages positifs entre la sécurité et les autres déterminants d'activité (rentabilité, innovation, maintien des activités, de l'emploi *etc.*) ;
- *les conditions d'ordre politico-administratif* permettant de décider qui a la charge du problème, comment sont définies et réparties les responsabilités, comment sont élaborées les normes, procédures, plans, *etc.* en matière de prévention des risques, de gestion des crises et de réparation ;
- *les conditions d'ordre juridique* permettant un encadrement effectif et réaliste des politiques de gestion des risques ;
- *les conditions d'ordre technique, scientifique* nécessaires au développement d'une dynamique de sécurité satisfaisante dans les entités à risques ;
- *les conditions d'ordre humain organisationnel, culturel*, nécessaires au développement d'une dynamique de sécurité satisfaisante ; à la gestion des crises ; à l'organisation des réparations.

Une nouvelle orientation est donc proposée à l'effort de recherche qui, dans différents champs de connaissance (sciences de l'ingénieur, économie, sciences de la gestion, autres sciences humaines et sociales) ainsi que dans une perspective pluridisciplinaire, devrait être guidé par le souci de rendre possible l'établissement d'un nouveau type de contrat social en produisant les connaissances nécessaires et en les mettant à disposition des parties prenantes.

Une nouvelle logique est donc introduite puisque c'est en fonction du « besoin de connaissances » nécessaire à l'engagement d'une « dynamique contractuelle » que les priorités de recherches sont envisagées. C'est donc à une nouvelle façon de concevoir la relation entre science, l'industrie et société que convie la FonCSI autour de la question des risques technologiques (aussi bien classiques que nouveaux).

Pour ce faire, la FonCSI se propose de tirer les leçons des diverses et multiples expériences conduites au cours des dernières décennies et qui, à différents titres, se sont de fait inscrites dans cette perspective. La réalisation, aussi complète que possible, d'un état des connaissances avec une dimension comparative (certains pays semblables à la France se trouvant plus avancés dans ce domaine) est d'ores et déjà envisagée.

Parallèlement, la FonCSI se propose de déterminer, en association avec la communauté scientifique dans sa diversité et les parties prenantes concernées par les activités technologiques à risques quel doit être le « programme de recherche » utile à la formation d'un nouveau type de contrat social autour de ces activités. Si réunir les conditions nécessaires à l'établissement d'un « contrat social » durable en matière d'activités industrielles se situe à moyen terme, l'analyse de la façon dont il semble aujourd'hui possible d'y satisfaire, relève du court terme. L'important est qu'une véritable dynamique d'évolution soit enclenchée dans ce sens et que l'effort de recherche, diversement décliné, s'inscrive dans cette perspective.

Un vaste chantier se trouve ainsi ouvert visant à faire en sorte que la question des risques relève pleinement des affaires publiques telles qu'elles sont habituellement traitées et contribue, plus encore que d'autres questions, à renouveler les modalités de fonctionnement des démocraties modernes qui, comme l'ont souligné différents auteurs, doivent devenir des « démocraties techniques » avec des modalités adéquates.

Il semble en effet aujourd'hui nécessaire que le traitement des risques soit mieux socialisé, mieux inscrit dans les fonctionnements habituels de nos sociétés, que les risques ne soient donc plus considérés comme une question en soi ou à part, ne concernant de fait qu'un nombre limité d'acteurs.

C'est là, probablement, une des conditions pour que puisse être pleinement assumée l'existence d'activités à risques, en les rendant de moins en moins « risquées », et que soit poursuivi l'effort de recherche et d'innovation en matière technologique.