

LES CAHIERS 2012-09 DE LA SÉCURITÉ INDUSTRIELLE

LA CONCERTATION

10 QUESTIONS

MARIE-GABRIELLE SURAUD

L'Institut pour une culture de sécurité industrielle (Icsi) est une association loi 1901 dont la vocation est de faire progresser la culture de sécurité en France. Il est né en 2003 de l'initiative de huit partenaires fondateurs (Airbus, Arcelor, CNRS, Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, EDF, Institut National Polytechnique de Toulouse, Région Midi-Pyrénées et Total) qui ont été rapidement rejoints par d'autres industriels de branches diverses, des Instituts spécialisés, des Écoles et Universités, des acteurs de la société civile (associations de maires, organisations syndicales, organisations non gouvernementales).

C'est donc l'ensemble des parties prenantes de la sécurité industrielle que l'Icsi fédère, ce qui en fait son originalité.

Cet Institut poursuit trois objectifs principaux :

- rechercher, pour une meilleure compréhension mutuelle et en vue de l'élaboration d'un compromis durable entre les entreprises à risques et la société civile, les conditions et la pratique d'un débat ouvert prenant en compte les différentes dimensions du risque ;
- contribuer à l'amélioration de la sécurité dans les entreprises industrielles de toute taille, de tous secteurs d'activité, par la prise en compte du risque industriel sous tous ses aspects ;
- favoriser l'acculturation de l'ensemble des acteurs de la société aux problèmes des risques et de la sécurité.



Éditeur : Institut pour une culture de sécurité industrielle

Association de loi 1901

<http://www.icsi-eu.org/>

6 allée émile Monso - BP 34038
31029 Toulouse Cedex 4
France

Téléphone : +33 (0) 534 323 200
Fax : +33 (0) 534 323 201
Courriel : contact@icsi-eu.org

Sur la concertation dans la même collection

Les *Cahiers de la sécurité industrielle* sont disponibles et librement téléchargeables sur le site internet de l'Icsi : www.icsi-eu.org et celui de la Foncsi www.foncsi.org

- 2012-08, *L'épreuve de la décision. Le PPRT ou l'art de concilier les enjeux de sécurité et de développement*
Emmanuel Martinais, juin 2012
- 2012-02, *La démocratie pratique raisonnable, nouveau dispositif de concertation : guide d'aide à la mise en œuvre*
Odile Piriou et Pierre Lénéel, mars 2012
- 2012-01, *La Conférence Riveraine de Feyzin : évaluation d'un dispositif original de concertation sur les risques industriels*
Odile Piriou et Pierre Lénéel, mars 2012
- 2011-05, *Industries à risques technologiques : un enjeu de société à négocier ?*
Groupe d'échange «Vers un contrat social négocié» de l'Icsi, octobre 2011
- 2011-04, *Les PPRT : où en sommes-nous ? Point de vue des élus*
Amaris/ Icsi, octobre 2011
- 2010-08, *La Conférence Riveraine de Feyzin : un modèle pratique de démocratie participative*
Odile Piriou et Pierre Lénéel, novembre 2010
- 2010-07, *Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la «concertation»*
Collectif Irénée Zwarterook, juillet 2010
- 2010-04, *La Conférence Riveraine de Feyzin : conception et mise en place*
Odile Piriou et Pierre Lénéel, mai 2010
- 2010-03, *Le partage social du risque comme impératif de gestion ? Le cas de l'industrie à risque aux portes de Marseille*
Stephan Castel, Pierrick Cézanne-Bert et Mathieu Leborgne, mai 2010
- 2009-03, *La concertation : changements et questions*
Marie-Gabrielle Suraud, Françoise Lafaye, Mathieu Leborgne, avril 2009
- 2009-02, *Études de dangers et ouverture au public*
Groupe d'échange «Ouverture et études de dangers» de l'Icsi, mai 2009

Avant-propos

LES DISPOSITIFS de concertation sont des instances qui visent à intégrer le «public» (représentants de la société civile) aux processus de décision. Entrent dans ce champ les enquêtes publiques, les débats publics, les conférences de citoyens, les dispositifs de débat en ligne... L'intervention du public dans le domaine des activités industrielles à risques est incontournable pour définir les modalités de cohabitation entre les entreprises qui génèrent du risque et les populations riveraines. La concertation représente une opportunité pour faire évoluer les pratiques et les positions administratives, associatives, industrielles, politiques et syndicales.

La volonté de modifier les formes de l'intervention de l'État et de la participation publique sur la question des risques industriels (dans le domaine de la chimie) s'est traduite, dès les années 1970, par la création des SPPPI (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles). Le premier SPPPI a été créé à Fos/Mer, en réponse à la demande des populations inquiètes des effets de l'activité industrielle. Ces instances, non contraignantes réglementairement et dont l'accès n'est pas régulé ou limité, sont composées de cinq collègues : élus, administration, industriels, experts, associations.

En application de la circulaire Mauroy de 1982 sur les installations nucléaires, ont été mises en place les CLI (Commission Locale d'Information), dont l'objectif est le suivi de la sûreté nucléaire. Les CLI sont présidées de droit par le président du Conseil Général du territoire d'implantation de l'activité nucléaire. Ce déplacement du centre de gravité de l'État vers une collectivité territoriale est un cas unique et singulier.

Enfin, la crise survenue à Toulouse après la catastrophe d'AZF a conduit au vote de la loi «Bachelot-Narquin» sur la prévention des risques industriels et naturels et la réparation des dommages (30 juillet 2003). Cette loi vise, pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations classées «Seveso seuil haut», une réduction des risques à la source et un renforcement de la maîtrise de l'urbanisation par la mise en place des PPRT (Plan de Prévention des Risques Technologiques). Les décrets d'application de cette loi créent, en 2005, les CLIC (Comité Local d'Information et de Concertation), obligatoires pour tout site Seveso seuil haut, dont la mission principale est la mise en place des PPRT. Les CLIC sont des dispositifs réglementairement contraignants. Ils sont limités à trente participants maximum, nommés par le préfet et appartenant aux cinq collèges (administration, collectivités territoriales, exploitants, riverains et salariés). Ils sont généralement présidés par le préfet ou son représentant. Ils ont évolué en 2012 vers les Commissions de Suivi de Site, élargissant leur champ d'intervention à d'autres thématiques.

Au-delà de la notion d'information, l'introduction de celle de concertation engendre des changements significatifs, voire décisifs dans les modes de participation du public en matière de risques industriels. Ces modes de participation du public doivent être interrogés du point de vue de leurs portées. Ce document, principalement axé sur le fonctionnement des CLIC, aborde dix thématiques représentatives des interrogations que soulève la concertation sur les risques industriels. Il a pour objectif de faire un bref état des lieux de la concertation sur les risques industriels en France en questionnant, entre autres, les effets de la participation citoyenne sur la prise en compte des risques industriels. Il évoque également les difficultés liées à la divergence des points de vue dans ce domaine, (notamment sur la question des PPRT), le rôle de l'État et l'émergence d'initiatives de démocratie participative au niveau local.

Toulouse, le 22 août 2012
Marie-Gabrielle Suraud & Caroline Kamaté¹

¹Équipe Foncsi (Fondation pour une culture de sécurité industrielle).

À propos de l'auteur

MARIE-GABRIELLE SURAUD est professeur en sciences de la communication à l'université de Toulouse et chercheur au CERTOP (Centre d'Étude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir) de l'université de Toulouse. Ses travaux portent sur la démocratie participative dans le domaine des risques environnementaux. Elle a notamment travaillé sur la mise en place des CLIC (risques industriels) et sur les débats publics liés au développement des nanotechnologies. Elle est membre du conseil scientifique du GIS¹ «Démocratie et participation» et du conseil scientifique du programme CDE (Concertation, Décision, Environnement) du Ministère de l'Écologie.

Ce document

Ce *Cahier de la sécurité industrielle* est issu d'un projet de recherche soutenu par l'Icsi. Caroline Kamaté², en accord avec l'auteur, en a coordonné l'organisation rédactionnelle. Les propos tenus ici n'engagent cependant que leur auteur.

Pour citer ce document : Suraud M-G. (2012). *La concertation : 10 questions*. Numéro 2012-09 des *Cahiers de la sécurité industrielle*, Institut pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). Disponible à l'URL http://www.icsi-eu.org/francais/dev_cs/cahiers/

¹Groupement d'Intérêt Scientifique.

²Équipe Foncsi (Fondation pour une culture de sécurité industrielle).

Table des matières

Avant-propos	v
Q1. La concertation sur les risques industriels est-elle spécifique ?	1
Q2. Choix d'un cadrage procédural contraignant : quelle portée ?	2
Q3. Adaptations locales d'une loi : territorialisation de la prévention ?	3
Q4. Enjeux de la concertation : communiquer ou négocier ?	4
Q5. Les CLIC : espace de légitimation des PPRT ?	5
Q6. Les CLIC : frein à l'enjeu de réappropriation locale des risques ?	6
Q7. Multiplication des instances de concertation : démocratie ou levier pour les décideurs ?	7
Q8. Riverains/associations : tension ou solidarité ?	8
Q9. Participation des salariés à la concertation publique : une rupture ?	9
Q10. Les CLIC : levier pour l'État ?	10

1

10

DE nombreux champs de l'action publique sont concernés par l'émergence de nouveaux modèles de gouvernance. Ceux-ci tendent à la fois vers un renouvellement des formes d'intervention de l'État et vers une transformation des modes d'implication des citoyens. La contrainte participative s'est étendue. Cependant, les modes d'articulation entre les décisions et les débats publics varient d'un domaine à l'autre et ne répondent pas à un cadre universellement imposé. Bien au contraire, malgré le renforcement de la législation en matière d'information et de participation du public, aucun cadre réglementaire – ou normatif – ne définit les modalités de fonctionnement ou les procédures des dispositifs de débat. Cette situation révèle l'absence de convergence des différents points de vue sur le développement de ces dispositifs et les conditions de leur mise en œuvre. La concertation sur les risques industriels tient une place très particulière dans ce paysage participatif.

Deux aspects contribuent à la spécificité de la concertation sur ce thème : l'historique de la concertation dans ce domaine et le poids de la sphère industrielle.

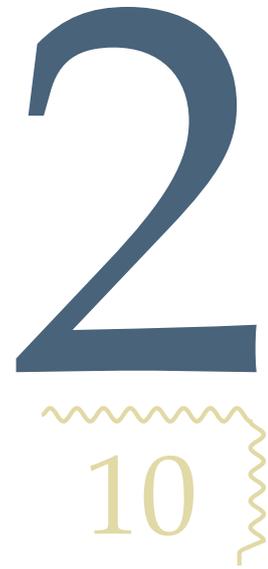
Bien que directement reliée à la catastrophe d'AZF (septembre 2001) et présentée comme l'une des obligations de la loi du 30 juillet 2003 (loi Bachelot), l'institution des CLIC (Comité Local d'Information et de Concertation)

La concertation sur les risques industriels est-elle spécifique ?

est aussi le résultat d'une histoire longue de la concertation sur les risques industriels, marquée par la création des SPPPI (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles) dans les années 1970. Dès leur mise en place, ces derniers ont été des terrains d'expérimentation qui ont largement contribué à préfigurer les modalités d'échange et d'interaction entre les parties prenantes de la prévention des risques industriels, modalités désormais imposées par la loi Bachelot. Par exemple, l'accès aux études de danger réalisées par les exploitants s'appuie sur des années de revendication et d'expérience civique et représente une évolution considérable. Les contraintes liées au respect de la confidentialité des activités et des informations industrielles se sont, en effet, longtemps heurtées aux exigences de transparence et d'intervention de la société civile. De plus, le droit de regard public sur les choix des produits et sur les façons de produire des entreprises que permet la concertation, représente une distinction majeure entre les risques industriels et d'autres types de risques dont la mise en débat public n'implique pas de façon directe et formelle le fonctionnement interne des industries.

Ces caractéristiques de la concertation sur les risques industriels justifient la nécessité de déplacer les cadres d'analyse et d'envisager des procédures *ad hoc*.

Choix d'un cadrage procédural contraignant : quelle portée ?



POUR neutraliser des effets non maîtrisés (issus, notamment, de l'asymétrie entre participants vis-à-vis de la décision), la nécessité d'imposer des règles de débat contraignantes est une tendance qui s'est imposée. Dans son principe, cette «procéduralisation» vise à inciter les participants à élaborer des solutions partagées plutôt que de s'en tenir à des prises de position radicalisées. Dans la pratique cependant, cette position trouve peu d'écho et la législation récente a timidement relayé et traduit cette perspective. Les risques industriels font exception.

Parce qu'elle concerne directement le fonctionnement et la production des industries et remet ainsi en cause les prérogatives traditionnelles des dirigeants d'entreprise, la concertation dans ce domaine se démarque de la tendance générale. Les CLIC sont définis par des règles de fonctionnement relativement rigides dont l'objectif est de baliser et de «contenir» les modalités d'intervention des parties prenantes. Quels sont les aspects procéduraux qui ont été définis pour la création des CLIC ? Quels sont les effets (limites et portée) de ces cadres de débat ?

En premier lieu, contrairement à la situation d'autres domaines de l'action publique où la concertation n'est souvent que temporaire, les CLIC sont des instances pérennes. De nombreux travaux relèvent l'importance de la variable temps qui conditionne notamment les processus d'apprentissage entre les différentes parties prenantes. La possibilité d'ins-

crire les échanges dans la durée est reconnue comme un élément essentiel de la portée des concertations. La régularité et la répétition des échanges représentent une condition, certes non suffisante, mais indispensable pour faire émerger des compromis et dépasser l'expression de positions unilatérales ou radicalisées.

En second lieu, les CLIC sont des dispositifs fermés qui limitent – et contrôlent à la fois – la participation des représentants de la société civile. Ce choix va à l'encontre des pratiques en vigueur dans d'autres dispositifs, privilégiant une participation civique élargie. Les directives, lois, chartes, conventions... convergent vers l'idée d'une participation non restreinte et non régulée, qui répond à la difficulté, voire à l'impossibilité, de donner un sens univoque à la notion de représentation de la société civile. L'accès régulé au CLIC pose alors de façon épineuse la question de la légitimité à «représenter» la société civile.

Dès lors, comment apprécier la portée et la pertinence des cadres procéduraux qui président au fonctionnement des CLIC ? La comparaison avec les SPPPI est souvent reprise par les représentants associatifs qui remettent en cause le choix de procédures rigides «qui ne facilitent pas les échanges». Les observations de terrain, encore peu nombreuses, pourront apporter des éléments qui permettront d'évaluer la pertinence du choix de ces procédures de concertation.

3

10

MALGRÉ la loi Bachelot et la volonté d'imposer un fonctionnement uniforme en tout point du territoire, témoignages et études de terrain révèlent une large disparité dans la mise en œuvre des CLIC. Dans la pratique, ces derniers sont très fortement soumis aux contingences locales et aux spécificités de leur territoire d'implantation. Les décrets d'application de 2005 relatifs à leur création n'ont pas restreint la gamme des solutions envisagées dans les différentes localités pour appliquer la loi Bachelot. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces différences marquées d'un territoire à l'autre.

L'adaptation ou l'interprétation des textes de loi entreprise par les services déconcentrés de l'État est un de ces facteurs. La mise en pratique d'une nouvelle méthodologie pour répondre à une conception du risque devant intégrer désormais aléas (technologiques) et vulnérabilités (territoriales) a rendu la tâche de l'Administration considérablement plus complexe. Celle-ci est confrontée à un déficit d'information, d'expertise et de compétence² et se trouve dans l'obligation de construire, en situation, des outils et des méthodes nécessaires à la réalisation de sa mission.

Un second facteur est celui de la variété des positions civiques sur la question des risques industriels, qui s'accompagne de conceptions divergentes de la participation au CLIC. La

Adaptations locales d'une loi : territorialisation de la prévention ?

prise en compte et le traitement des risques s'appuient sur une hiérarchisation des priorités : maintien des industries, conservation du patrimoine, réduction des risques et des pollutions, *etc.* Cette conception varie d'un groupe à l'autre et induit des différences sensibles dans leur choix d'intervention en CLIC ainsi que dans la définition de leur place et de leur rôle.

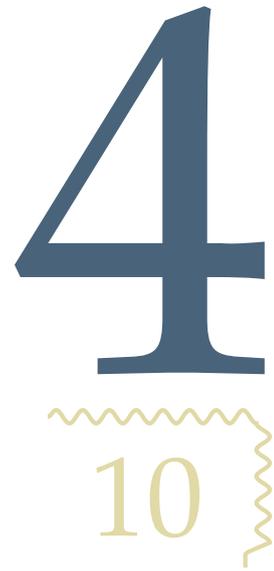
Les caractéristiques du tissu industriel représentent un troisième facteur de différenciation. Ainsi, l'importance du site industriel, l'ampleur de son impact sur le territoire, l'existence d'industries à process ou bien de sites de «simple» stockage, les relations entre les différentes industries... sont autant d'éléments qui contribuent à rendre, à chaque fois particulier, le traitement des risques dans les différents territoires.

La position des élus, liée aux rapports qu'ils entretiennent avec les industries implantées sur leur territoire ainsi qu'à leur conception de la démocratie locale et des missions d'une instance de concertation publique, joue également un rôle déterminant.

La mise en place de la loi est ainsi soumise à des adaptations locales en fonction des spécificités des territoires concernés, ce qui exclut de porter une évaluation transversale ou générale sur les CLIC et leurs effets.

²Voir le rapport de Galland et Martinais : *La prévention des risques industriels en France*, 2010.

Enjeux de la concertation : communiquer ou négocier ?



LES réflexions sur la concertation et sur ses enjeux se focalisent généralement sur les conditions de participation des citoyens et sur les effets de cette participation sur les décisions. Est alors examinée la capacité de citoyens « ordinaires » à prendre part à des débats nécessitant des connaissances scientifiques ou techniques. Dans d'autres domaines que les risques, malgré les difficultés, les barrières ou les freins régulièrement relevés, les travaux montrent que les débats contribuent toujours, d'une façon ou d'une autre, à faire évoluer les contours des politiques publiques. Les études concordent sur le fait que la participation du public représente un levier pour peser sur les politiques étatiques et réfutent l'idée d'un échec de la concertation. On est cependant frappé par le décalage entre les observations relatées dans la littérature sur les CLIC et celles effectuées dans d'autres champs de l'action publique. Pourquoi, dans le cas des risques industriels, les difficultés sont souvent posées comme étant insurmontables, rendant peu pertinent le projet d'intégration des citoyens dans les politiques de prévention ?

Les raisons avancées sont multiples, entre autres : (a) l'État et les industriels gardent la maîtrise des procédures, notamment celle de l'élaboration des PPRT, tant le niveau d'ex-

pertise requis est élevé ; (b) les représentants de la société civile sont peu engagés dans ces structures de concertation et ne les reconnaissent pas comme capables de peser véritablement sur les décisions, préférant, quand ils en ont l'opportunité, d'autres espaces de débat ; (c) le manque de temps et de moyens est souvent la cause d'une difficulté majeure ; (d) les élus ont tendance à résister à ces cadres et remettent en cause la légitimité des positions qui émanent des CLIC. Autant de barrières annoncées ou de difficultés repérées sur le terrain qui rendraient la loi Bachelot, malgré les changements dont elle est porteuse dans ses principes, peu apte à « révolutionner » l'action publique en matière de prévention des risques industriels.

L'enjeu est alors de déplacer la focale pour analyser ces dispositifs de concertation sous un angle nouveau. Le rôle et la portée de la concertation peuvent être envisagés, non pas uniquement au regard du « bilan comptable » des actions des citoyens, mais comme un « perturbateur » des négociations entre les décideurs. La perspective consiste à établir que les négociations entre les différentes composantes des sphères de décision sont infléchies, transformées par le regard du public et par la contrainte de justification publique des projets.

5

10

LA mise en œuvre de la loi Bachelot a engagé les CLIC dans l'élaboration des PPRT. On peut même dire que, dans cette phase d'expérimentation des nouvelles procédures de concertation, les CLIC «ont été mis au service des PPRT». Les services de l'État ont largement relayé cet enjeu et ont contribué à faire du CLIC l'instance légitime pour discuter des PPRT et en concevoir les grandes lignes. Ce cadre commun d'échange est aussi pour eux l'opportunité de diffuser l'information relative aux études de danger et, corrélativement, de mener des actions d'explicitation des nouvelles règles et des enjeux liés à la mise en œuvre des PPRT.

Or, les premières expériences montrent que les PPRT, vecteurs d'une conception renouvelée du risque industriel, engendrent des changements importants. La vulnérabilité des territoires fait désormais partie intégrante de la définition des périmètres à risque. Bouleversant les modalités de prévention des risques, la réglementation ne contraint plus seulement les projets d'urbanisation mais intègre en amont le territoire dans toute sa complexité. Elle prévoit notamment la possibilité de modifier le bâti existant, *via* la prescription de travaux, le droit au délaissement, voire même l'expropriation. La prévention des risques et leur réduction à la source consistent donc à la fois à peser sur les conditions de production au sein de l'entreprise et

Les CLIC : espace de légitimation des PPRT ?

à transformer l'habitat situé autour des entreprises. Les PPRT déplacent ainsi les positions des parties prenantes et reconfigurent les rapports qu'elles entretenaient traditionnellement. Cette nouvelle conception des risques – visant à la fois l'entreprise et les territoires – rend caduque la hiérarchisation des enjeux. Elle interdit le maintien d'une approche linéaire du problème qui consistait à définir en amont, et de façon indépendante, les études de danger dont était issu, en deuxième phase, le tracé des périmètres de danger.

L'Administration cherche à faire du CLIC un espace où les conflits inévitables à propos des PPRT pourront être, si ce n'est réglés, tout au moins mis en débat entre les parties prenantes. En effet, les premiers retours d'expériences d'élaboration de PPRT font apparaître des tensions entre acteurs porteurs d'enjeux difficilement conciliables. Si les PPRT contraignent l'habitat existant, les caractéristiques de l'urbanisation locale vont désormais peser à leur tour sur la conception des études de danger et engendrer de nouvelles obligations pour les entreprises. La mise en œuvre des PPRT dépasse l'approche essentiellement technocratique qui mettait au centre des négociations l'État et les industriels. Il ne s'agit plus uniquement de traiter la tension entre sécurité industrielle et maintien de l'emploi, mais aussi celle entre sécurité et maintien de l'habitat.

Les CLIC : frein à l'enjeu de réappropriation locale des risques ?



PARCE que l'évolution de la réglementation en matière de risques industriels affecte désormais directement les territoires dans lesquels les installations à risque sont implantées, on observe un engagement renouvelé de la part des représentants politiques locaux. Ce renouvellement des modes d'intervention des élus est susceptible de transformer en profondeur à la fois, les modes de prise en compte de ces risques et les rapports entre les différentes parties prenantes, notamment au sein des sphères de décision. Il s'agit alors de saisir dans quelle mesure les pouvoirs locaux s'adosent ou non aux normes et aux cadres nationaux de maîtrise et de régulation des activités à risques, y résistent ou non, les contournent ou non afin de conserver le contrôle du développement de leurs territoires. Dans ce contexte, comment les élus appréhendent-ils les CLIC ? Ces dispositifs sont-ils perçus comme une contrainte susceptible de restreindre leurs prérogatives territoriales ou, au contraire, comme un moyen pour soutenir les orientations de la politique locale ? La concertation publique est-elle envisagée comme un levier stratégique, comme une opportunité de démocratie ?

Les observations des différentes expériences mettent très nettement en évidence de profondes disparités entre les communes, y compris entre celles concernées par un même CLIC. Le clivage est essentiellement dû à la

façon dont la commune est touchée par les risques et donc à l'importance des contraintes de ré-aménagement urbain auxquelles elle est confrontée.

Pour les communes les moins impactées, le CLIC représente avant tout l'opportunité de mieux appréhender une question souvent jugée complexe par les élus eux-mêmes, car trop technique, et d'approfondir leur connaissance sur un sujet qu'ils maîtrisent souvent peu et sur lequel ils possèdent des informations plutôt restreintes. Pour les communes susceptibles d'être fortement impactées, la position est tout autre. Dans ce cas, les élus ont une expérience en matière de risque et une vision plus aboutie de la cohabitation avec les industries implantées sur leur territoire. Le CLIC est alors perçu comme un espace public où se construisent des positions qui leur échappent et qui peuvent représenter un frein aux projets de la commune.

Les tensions entre les décideurs locaux et l'État – visibles dans de nombreux secteurs de l'action publique – peuvent être particulièrement exacerbées quand il s'agit de risques industriels dont la dimension territoriale est revendiquée par les élus locaux. Dans ce cas, ces derniers cherchent avant tout à faire de ces risques une question de cohabitation entre les industries et les populations qui partagent un même territoire, et donc à définir ces risques essentiellement en termes d'enjeux locaux.

7

10

LA démocratie participative est devenue un enjeu politique et suscite un intérêt particulier chez les décideurs. Dans la mesure où les dispositifs participatifs sont susceptibles de représenter un levier, non seulement pour la société civile, mais aussi pour la sphère de décision, leur maîtrise ou leur contrôle devient un enjeu en soi. Dans cette perspective, la démocratie locale constitue une ressource pour la légitimation politique des élus qui tendent à l'exploiter largement. L'échelle locale étant présentée comme la mieux adaptée pour traiter des problèmes qui affectent les citoyens, la concertation publique sert d'appui pour faire contrepoint à l'extension des normes et des réglementations étatiques centralisées.

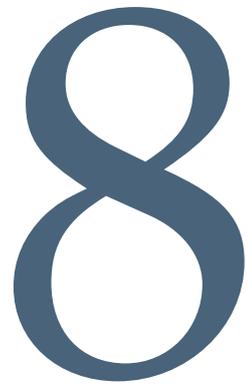
Le renforcement de la réglementation et du poids de l'État a conduit les élus à développer des dispositifs de concertation en dehors des cadres réglementaires nationaux. Ces dispositifs de débat ont des modalités de fonctionnement qui échappent à tout cadrage institutionnel. D'un territoire à l'autre, les expériences sont différentes, mais toujours laissées à l'appréciation des élus locaux qui sélectionnent les participants, déterminent les objectifs et décident des modalités d'échange. Ces débats publics, que l'on peut qualifier «d'alternatifs» et qui échappent au contrôle des services de l'État, sont une opportunité pour les élus locaux de se réap-

Multiplication des instances de concertation : démocratie ou levier pour les décideurs ?

propre la question des risques industriels. Ils leur permettent également d'être au centre des tensions existant entre les industriels, les citoyens et l'Administration d'État. Il s'agit alors de repérer si cette sorte de réappropriation locale, cet engagement renouvelé des élus sur la question des risques industriels, tend ou non à affaiblir la capacité de l'État et celle de la sphère civique à peser sur le fonctionnement des industries à risques.

La concertation à l'initiative des élus est variablement appréciée et qualifiée. Elle est parfois jugée concurrente des CLIC en contribuant, notamment, à la confusion. Selon d'autres observations, elle est plutôt perçue comme étant complémentaire, ne serait-ce que parce qu'elle apporte une ouverture supplémentaire. Il s'agirait de poursuivre et d'approfondir l'évaluation de ces démarches de démocratie locale : favorisent-elles une participation plus active des populations en rendant les échanges moins formels ? Facilitent-elles l'appropriation des dossiers techniques ? Contribuent-elles à élargir la participation en intégrant des citoyens au-delà des «représentants civiques» admis à siéger dans les CLIC ? Favorisent-elles certaines alliances, notamment entre riverains et élus ou entre riverains et industriels ? Contribuent-elles au contraire à accentuer le clivage entre riverains et associations ?

Riverains/associations : tension ou solidarité ?



LA question de la composition des collèges et donc de la sélection des participants s'est posée de façon variable selon les CLIC. Toutefois, c'est le cas de la constitution du collège «riverains» qui a posé le plus de difficultés et a été le moins transparent. Un premier écueil est lié au fait que le texte de loi et les décrets d'application laissent une grande marge de manœuvre et ne précisent pas si ce collège comprend des représentants du monde associatif (ni si l'association doit ou non être locale), des habitants dans la zone à risque ou toute autre personne quel que soit son statut ou sa fonction. Pour exemple, dans certains CLIC, des élus municipaux font partie du collège «riverains» ; dans d'autres, des dirigeants d'industries implantées dans le périmètre à risque n'ayant pas d'autres raisons d'être intégrés dans le CLIC, font valoir un statut de riverain. En dehors de ces situations, que l'on peut qualifier «d'extrêmes» ou «d'anormales» puisque des décideurs politiques ou économiques ont été acceptés en tant que représentants de la société civile, on peut relever une autre difficulté pour la constitution de ce collège : celle liée à la tension – voire l'opposition – entre riverains et associations environnementalistes.

Les tensions entre «simples citoyens» et associations ne sont pas nouvelles et sont visibles dans d'autres espaces de concertation. Les rapports hégémoniques au cœur de la so-

ciété civile ont fait l'objet de réflexions qui ont largement montré le poids des inégalités présentes en son sein, pesant sur le fonctionnement des dispositifs de débat et sur leurs effets. Ces inégalités ont plusieurs origines : l'accès aux ressources, l'expérience des débats politiques conditionnant la capacité à faire valoir ses points de vue ; la «solidité» de revendications plus ou moins étayées... Quand les groupes civiques sont faiblement organisés et ne s'appuient pas sur une position structurée, forte est la tendance de voir la concertation favoriser les pouvoirs institutionnels ou les décideurs économiques. Ces difficultés traversent aussi la participation sur les risques industriels mais sont amplifiées par la réglementation. Celle-ci, avec les PPRT, introduit en effet un enjeu supplémentaire : celui du devenir du patrimoine immobilier. Les riverains sont désormais directement concernés par ces mesures puisque leur habitat est en jeu (travaux, délaissement, expropriation). La participation civique dans les différents dispositifs de concertation (CLIC ou espaces créés à l'initiative des élus) est un enjeu pour la hiérarchisation des différentes exigences civiques. Les débats au sein de ces instances mettent en évidence des tensions, voire des oppositions marquées, entre des associations de protection de l'environnement portées par des enjeux collectifs et des riverains aux prises avec des difficultés liées au devenir de leur logement.

9

10

Participation des salariés à la concertation publique : une rupture ?

LA participation syndicale à la concertation publique a largement évolué, surtout depuis le milieu des années 2000.

Classiquement, le mouvement syndical a globalement privilégié le « lavage du linge sale en famille », c'est-à-dire avec les employeurs et, le cas échéant, l'inspection du travail. Par conséquent, pour revendiquer, les salariés ont privilégié non les dispositifs de concertation publique, mais les institutions représentatives du personnel : comité d'entreprise (CE) et comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). La participation des salariés aux SPPPI ou aux CLI du nucléaire a dès lors été faible et a souvent reposé sur des initiatives individuelles, peu ancrées dans l'organisation d'appartenance. De nombreux exemples, du nucléaire mais aussi de la chimie, montrent que les salariés se sont abstenus de toute participation à ces instances, désireux d'éviter de donner des arguments à la contestation par leurs critiques des conditions de sécurité des installations.

Les rapports aux industriels se sont toutefois fortement infléchis après le scandale de l'amiante et, aussi, la catastrophe de l'usine AZF. Ces deux cas, emblématiques en termes de sécurité industrielle, ont poussé les organisations syndicales à prendre de la distance vis-à-vis des employeurs et à se rapprocher des associations de riverains ou environne-

mentalistes, au moins à éviter tout conflit avec ces organisations. Cette situation de rapprochement est nettement visible lors du Grenelle de l'environnement (2007 et 2009), notamment dans sa partie « risques industriels ».

Même si, en tendance, la participation syndicale aux concertations se développe autour des sites industriels, il existe toutefois des différences dans l'engagement. Selon les cas, on relève soit une expression publique ferme des syndicats, même devant l'employeur, soit une réticence, plus traditionnelle, à contredire ce dernier en public. La première tendance est mieux installée dans des espaces sociaux où le mouvement ouvrier a été historiquement puissant. La seconde tendance est prépondérante quand le territoire a marqué son hostilité à l'activité (nucléaire) ou quand le site est en déclin accéléré et les emplois menacés.

Cette nouvelle donne modifie les rapports entre les entreprises et la société civile. En effet, les premières pouvaient s'appuyer fortement sur les organisations syndicales pour légitimer une activité en cas de contestation liée aux des risques. Or, la formation d'une société civile élargie (syndicalisme et mouvement associatif) constitue une contrainte renouvelée de légitimation pour les décideurs, notamment dans les instances de concertation.

Les CLIC : levier pour l'État ?

10



DANS le cadre de la loi Bachelot, l'Administration d'État n'a plus comme mission unique de mettre en œuvre une réglementation ou de faire respecter des normes. Elle joue non seulement un rôle de médiateur mais, au-delà, celui d'arbitre entre différents acteurs qui défendent leurs intérêts ou leurs points de vue. L'intégration des enjeux locaux dans la réglementation engage de nouveaux arbitrages. L'État doit trancher entre les contraintes du développement économique, les exigences relevant de la santé et de l'environnement, les enjeux de patrimoine et/ou de maintien de l'habitat et les enjeux de politique locale et/ou de développement des territoires. L'État ne s'en tient plus alors à une démarche technicienne mais doit prendre en compte l'ensemble des dimensions qui marquent les territoires. Or, comme on l'a vu précédemment, le traitement territorialisé de la question des risques industriels semble favoriser les «arrangements» locaux par une prise de distance avec l'autorité administrative étatique. Dans ce contexte, si les dispositifs participatifs représentent une avancée démocratique puisqu'ils impliquent des citoyens non habilités à décider, ils constituent aussi un levier pour l'action administrative

confrontée aux exigences de la compétitivité et à celles des enjeux de politique locale. Les rapports entretenus entre l'Administration d'État et les groupes civiques représentent alors des éléments clés.

Il s'agit désormais de repérer si, au-delà des spécificités des expériences participatives propres à chacun des territoires, des lignes de clivage communes se dessinent, des accords s'établissent. Le cas échéant, cela permet-il de caractériser de façon plus générale l'évolution des rapports entretenus entre l'Administration d'État et les représentants de la société civile ainsi que le rôle joué par les espaces de concertation de ce point de vue ? Les premières observations laissent entrevoir une transformation profonde des modes d'action et d'intervention de l'Administration ainsi qu'une évolution de ses rapports avec les autres composantes de la sphère de décision, mais aussi vis-à-vis des représentants de la société civile.

Il convient dès lors de savoir si, et dans quelle mesure, le traitement public local des risques industriels – intégrant la mise en place des CLIC – conduit à de nouveaux types de compromis entre productivité, sécurité et aménagement du territoire.

Dans la même collection

Les *Cahiers de la sécurité industrielle* sont disponibles et librement téléchargeables sur le site internet de l'Icsi : www.icsi-eu.org et celui de la Foncsi www.foncsi.org

- 2012-08, *L'épreuve de la décision. Le PPRT ou l'art de concilier les enjeux de sécurité et de développement*
Emmanuel Martinais, juin 2012
- 2012-07, *Uncertainty characterization in risk analysis for decision-making practice*
Enrico Zio, Nicola Pedroni, May 2012
- 2012-06, *L'apport des théories du sensemaking à la compréhension des risques et des crises*
Hervé Laroche, Véronique Steyer, mai 2012
- 2012-05, *Decision-making in groups under uncertainty*
Juliane Marold, Ruth Wagner, Markus Schöbel and Dietrich Manzey, April 2012
- 2012-04, *REX et données subjectives : quel système d'information pour la gestion des risques ?*
Céline Tea, avril 2012
- 2012-03, *Les facteurs humains et organisationnels de la sécurité industrielle : des questions pour progresser*
François Daniellou, avril 2012
- 2012-02, *La démocratie pratique raisonnable, nouveau dispositif de concertation : guide d'aide à la mise en œuvre*
Odile Piriou et Pierre Lénéel, mars 2012
- 2012-01, *La Conférence Riveraine de Feyzin : évaluation d'un dispositif original de concertation sur les risques industriels*
Odile Piriou et Pierre Lénéel, mars 2012
- 2011-09, *Control and accountability in highly automated systems*
Eric Marsden and NeTWork'2011 participants, novembre 2011
- 2011-08, *Résilience et management de la sécurité : pistes pour l'innovation en sécurité industrielle*
Éric Rigaud, novembre 2011
- 2011-07, *Leadership en sécurité : pratiques industrielles*
Groupe de travail «Leadership In Safety» de l'Icsi, octobre 2011
- 2011-06, *Approches de l'incertitude et son impact sur la décision*
Équipes du programme «Pratiques de la décision en situation d'incertitude» de la Foncsi, octobre 2011
- 2011-05, *Industries à risques technologiques : un enjeu de société à négocier ?*
Groupe d'échange «Vers un contrat social négocié» de l'Icsi, octobre 2011
- 2011-04, *Les PPRT : où en sommes-nous ? Point de vue des élus*
Amaris/ Icsi, octobre 2011
- 2011-03, *L'ouverture au public : vers un changement des pratiques du REX ?*
Éric Chauvier, Irène Gaillard et Alain Garrigou, juillet 2011

- 2011-02, *Coûts et bénéfices de l'usage des nanoparticules d'argent dans les réfrigérateurs*
Rémy Tello, Éric Marsden, Nicolas Treich, juillet 2011
- 2011-01, *Human and organizational factors of safety : state of the art*
François Daniellou, Marcel Simard, Ivan Boissières, juin 2011
- 2010-09, *Externalisation de la maintenance et sécurité : une analyse bibliographique*
Dounia Tazi, décembre 2010
- 2010-08, *La Conférence Riveraine de Feyzin : un modèle pratique de démocratie participative*
Odile Piriou et Pierre Lénéel, novembre 2010
- 2010-07, *Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la «concertation»*
Collectif Irénée Zwarterook, juillet 2010
- 2010-06, *Impact d'une catastrophe sur l'avenir d'un site industriel urbain. Les cas de Lyon et Toulouse*
Marion Cauhopé, François Duchêne et Marie-Christine Jaillot, juillet 2010
- 2010-05, *Analyse comparée des pratiques de REX entre l'industrie chimique et l'industrie nucléaire*
Safiétou Mbaye, septembre 2010
- 2010-04, *La Conférence Riveraine de Feyzin : conception et mise en place*
Odile Piriou et Pierre Lénéel, mai 2010
- 2010-03, *Le partage social du risque comme impératif de gestion ? Le cas de l'industrie à risque aux portes de Marseille*
Stephan Castel, Pierrick Cézanne-Bert et Mathieu Leborgne, mai 2010
- 2010-02, *Les facteurs humains et organisationnels de la sécurité industrielle : un état de l'art*
François Daniellou, Marcel Simard, Ivan Boissières, mars 2010
- 2009-10, *Les relations professionnelles de la sécurité industrielle : le REX comme outil de médiation ?*
Patrick Chaskiel, septembre 2009
- 2009-09, *Fréquence des événements initiateurs d'accident*
Groupe d'échange «Fréquence des événements initiateurs d'accident et disponibilité des barrières de prévention et de protection» de l'Icsi, août 2009
- 2009-08, *Le retour d'expérience : processus socio-cognitifs dans l'explication des dysfonctionnements*
Safiétou Mbaye, Rémi Kouabenan et Philippe Sarnin, septembre 2009
- 2009-07, *Débats lors du forum IFIS 2008*
René Amalberti, Laurent Magne, Gilles Motet et Caroline Kamaté, juillet 2009
- 2009-06, *Analyse coût-bénéfices : guide méthodologique*
Valérie Meunier et Éric Marsden, décembre 2009
- 2009-05, *La norme ISO 31000 en 10 questions*
Gilles Motet, avril 2009
- 2009-03, *La concertation : changements et questions*
Marie-Gabrielle Suraud, Françoise Lafaye, Mathieu Leborgne, avril 2009
- 2009-02, *Études de dangers et ouverture au public*
Groupe d'échange «Ouverture et études de dangers» de l'Icsi, mai 2009
- 2009-01, *Évaluation du «juste besoin» en matière de maîtrise du risque incendie*
Groupe d'échange «Incendie» de l'Icsi, janvier 2009

- 2008-05, *Facteurs socio-culturels du REX : sept études de terrain*
Équipes du programme de recherche REX de la Foncsi, novembre 2008
- 2008-04, *À quoi faut-il penser, vis-à-vis de la sécurité, avant la décision éventuelle de sous-traiter ?*
Groupe d'échange «Sous-traitance» de l'Icsi, novembre 2008
- 2008-03, *L'Analyse Coût-Bénéfices en 10 questions*
Nicolas Treich, avril 2006
- 2008-02, *État des pratiques industrielles de REX*
Olivier Gauthey, novembre 2008
- 2008-01, *Analyse bibliographique des facteurs socio-culturels de réussite du retour d'expérience*
Irène Gaillard, février 2008

Reproduction de ce document

Ce document est diffusé selon les termes de la licence **BY-NC-ND** du **Creative Commons**. Vous êtes libres de reproduire, distribuer et communiquer cette création au public selon les conditions suivantes :

- **Paternité.** Vous devez citer le nom de l'auteur original de la manière indiquée par l'auteur de l'œuvre ou le titulaire des droits qui vous confère cette autorisation (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous soutiennent ou approuvent votre utilisation de l'œuvre).
- **Pas d'utilisation commerciale.** Vous n'avez pas le droit d'utiliser cette création à des fins commerciales.
- **Pas de modification.** Vous n'avez pas le droit de modifier, de transformer ou d'adapter cette création.



Vous pouvez télécharger ce document (et d'autres versions des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*) au format PDF depuis le site web de l'Icsi.



Institut pour une culture de sécurité industrielle

Association de loi 1901

<http://www.icsi-eu.org/>

6 allée Émile Monso – BP 34038
31029 Toulouse cedex 4
France

Téléphone : +33 (0) 534 32 32 00
Fax : +33 (0) 534 32 32 01
Courriel : contact@icsi-eu.org



6 allée Émile Monso
ZAC du Palays - BP 34038
31029 Toulouse cedex 4

www.icsi-eu.org