

LES CAHIERS 2009-03 DE LA SÉCURITÉ INDUSTRIELLE

LA CONCERTATION CHANGEMENTS ET QUESTIONS

MARIE-GABRIELLE SURAUD
FRANÇOISE LAFAYE
MATHIEU LEBORGNE

L'Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle (ICSI) est une association de 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.

Les travaux présentés dans ce cahier sont issus d'un projet de recherche soutenu par l'ICSI. Caroline Kamaté¹, en accord avec les auteurs, a coordonné l'organisation rédactionnelle de ce document. Les propos tenus ici n'engagent cependant que leurs auteurs.



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

¹Équipe FonCSI (Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle).

Avant-propos

Dans le cadre de son appel d'offre de recherche 2003, l'*Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle* (ICSI) a soutenu la mise en place d'un réseau de chercheurs travaillant sur des questions relatives à la concertation sur les risques industriels. Ce projet comportait une double dimension, scientifique et institutionnelle.

En premier lieu, l'objectif scientifique du réseau était de faire le bilan des travaux dans ce domaine en vue de dégager des pistes d'étude pour l'élaboration d'un programme de recherches, pluri-équipes et pluri-régional, axé sur la concertation sur les risques industriels. S'est alors mis en place un travail de réflexion collective mené par une équipe pluridisciplinaire de chercheurs (économie, ethnologie, sociologie et information-communication), travaillant sur les dispositifs de concertation et sur les risques industriels. Trois laboratoires, un institut national, une structure indépendante de recherche ainsi qu'une association de chercheurs ont été représentés régulièrement lors de ces rencontres. Ces différentes structures couvraient quatre régions :

- ◊ le LERASS (Laboratoire d'Études et de Recherches Appliquées en Sciences Sociales) à Toulouse ;
- ◊ l'ENTPE (École Nationale des Travaux Publics de l'État), Laboratoire RIVES (Recherches Interdisciplinaires Ville, Espace, Société) à Lyon ;
- ◊ le LAMES (Laboratoire Méditerranéen de Sociologie) à Marseille, Unité Mixte de Recherche 6127, CNRS ;
- ◊ l'association de recherche en sciences sociales CESSA²-ARENES à Marseille ;
- ◊ l'INRETS (Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité) à Paris.

Les chercheurs de ces différents organismes ont mis en commun leurs compétences afin de faire un « état des lieux » de la recherche dans ce domaine, et de dégager de nouvelles pistes de réflexion. Ils ont abordé la question de la concertation sur les risques industriels sous différents angles (les conditions de participation, la perception des risques par la population...) et ont échangé sur les pistes dégagées lors de réunions de travail. Pendant un an (essentiellement entre 2004 et 2005), cinq réunions ont été organisées à Marseille, comptant à chaque fois une dizaine de chercheurs.

Le document présent, édité par l'ICSI en 2009, expose certaines parties de leurs travaux en cours :

- l'auteur du premier chapitre, Marie-Gabrielle Suraud, est Maître de Conférence au LERASS ;
- les travaux de Françoise Lafaye, Chargée de Recherche au laboratoire RIVES de l'ENTPE, réactualisés par leur auteure en 2008, sont présentés dans le deuxième chapitre ;
- le troisième et dernier chapitre a été rédigé par Mathieu Leborgne, sociologue au LAMES³.

L'aspect institutionnel de ce projet consistait en l'organisation d'un colloque « chercheurs-praticiens » afin de favoriser les échanges entre les chercheurs et les « participants » à la concertation (associations, industriels, pouvoirs publics et élus, organisations syndicales). Ce colloque *Pratiques de la concertation sur les risques industriels*, a eu lieu lors des *Entretiens de l'ICSI*, en mai 2005 à Toulouse. L'ensemble des interventions effectuées lors de ce colloque est disponible en ligne sur le site internet de l'ICSI : <http://www.icsi-eu.org/francais/news/2005/05/colloque-concertation/>.

Toulouse, le 6 février 2009
Caroline Kamaté

²Centre d'Études en Sciences Sociales Appliquées

³Ce travail a été mené en collaboration avec Pierrick Cézanne-Bert et Stephan Castel du CESSA (Centre d'Études en Sciences Sociales Appliquées), basé à Marseille.

Résumé

Titre	La concertation sur les risques industriels : changements et questions
Mots-clefs	Concertation, participation, perception des risques, démocratie
Auteurs	Marie-Gabrielle Suraud, Françoise Lafaye et Mathieu Leborgne
Date de publication	avril 2009

Ce document, en s'appuyant sur des travaux antérieurs, se propose d'ouvrir sur des questions découlant des pratiques nouvelles de participation du public aux décisions concernant l'industrie à risques mises en place à la suite de la catastrophe d'AZF. Il est structuré en trois chapitres, chacun d'eux présentant le thème que son auteur a choisi de développer dans ses travaux de recherche.

Marie-Gabrielle Suraud se penche sur les aspects spécifiques de la concertation lorsqu'elle concerne les risques industriels, et interroge les avancées et limites démocratiques liées à l'institutionnalisation de nouveaux dispositifs de concertation, les CLIC.

Françoise Lafaye se propose d'analyser le fonctionnement de dispositifs antérieurs, les CLI créées autour des équipements nucléaires, pour comprendre la voie dans laquelle s'engagent les CLIC et baliser les écueils auxquels ils risquent de se heurter.

Enfin, Mathieu Leborgne questionne pour sa part les effets de la création de ces nouveaux dispositifs de concertation sur la perception du risque par les populations concernées.

En fin de document, le lecteur intéressé trouvera une bibliographie détaillée donnant les références de l'ensemble des ouvrages et articles scientifiques cités.

Votre avis nous intéresse ! Pour tout commentaire ou remarque permettant d'améliorer ce document, merci d'envoyer un courriel à cahiers@icsi-eu.org.

Synopsis

Title	Public debate on industrial risks: changes and questions
Keywords	Public debate, participation, new practices, risk perception, democracy
Authors	Marie-Gabrielle Suraud, Françoise Lafaye and Mathieu Leborgne
Date of publication	April 2009

Since the AZF accident in Toulouse in 2001, forums for public debate requiring mandatory representation by all stakeholders have been put in place in France. These new bodies led to new forms of public involvement in decision-making about industrial risks.

As a part of its call for proposals in 2003, the ICSI (Institute for an Industrial Safety Culture) supported a network of research teams working on information and public participation in decisions related to industrial risks. This project presented two dimensions: research and organization of a conference involving all the stakeholders.

The scientific objective of the network was to review research in this domain, opening new fields of study leading to the development of a multidisciplinary academic programme. Researchers in communication sciences, ethnology and sociology worked together on the consequences of the creation of these new forms of public debate on industrial risks.

This document gives an overview of the questions resulting from these new practices. Based on previous research, it consists of three chapters, each one developing one of the issues selected by its author:

- Marie-Gabrielle Suraud (LERASS, Toulouse, France) considers the specific aspects of public participation concerning industrial risks, the democratic advances and the limitations resulting from the implementation of the new debate forums;
- Françoise Lafaye (ENTPE, RIVES, Lyon, France) draws lessons from experience with previous types of public debate in the nuclear industry to discuss the functioning and potential difficulties of the new systems;
- Mathieu Leborgne (LAMES, Marseille, France), examines the effects of the new practices of public participation on the perception of industrial risk by the population.

Detailed bibliographic references can be found at the end of the document.

The other side of the project consisted of the organization of a "researcher-practionner" conference, which aimed at facilitating exchanges between the different stakeholders about industrial risks (civil society, companies, regulatory authorities, unions). This conference *Pratiques de la concertation sur les risques industriels*, took place in May 2005 in Toulouse. The proceedings are available online at: <http://www.icsi-eu.org/francais/news/2005/05/colloque-concertation/>.

Table des matières

Avant-propos	v
Introduction	1
Liste des abréviations	2
1 Débattre des risques industriels	3
1.1 Développement des dispositifs de concertation	3
1.1.1 Un paysage varié	3
1.1.2 Des SPPPI aux CLIC : quelles avancées ?	4
1.2 Aspects spécifiques	7
1.2.1 Entente ou radicalisation des points de vue ?	7
1.2.2 Accès à l'information et à l'expertise	8
1.2.3 Enjeux de la concertation : évolution du rôle de l'administration de contrôle	10
2 L'expérience des CLI nucléaires comme exemple de dispositif fonctionnant de- puis plusieurs années	13
2.1 Que nous apprennent les CLI nucléaires ?	13
2.2 Partir des particularités pour comprendre le global	14
2.3 Enquêter sur une CLI spécifique	15
2.4 Se méfier des évidences	17
2.5 Conclusions et perspectives de réflexion	17
3 La création des structures de concertation modifie la perception du risque par les riverains	19
3.1 Deux terrains d'étude	19
3.2 Représentation territoriale du risque	20
3.3 Organisation d'actions concrètes	21
Conclusion	23
Bibliographie	23

Introduction

Les pollutions engendrées par les industries chimiques, les dangers associés aux centrales nucléaires, suscitent depuis de nombreuses années des contestations au sein des populations. C'est de ces contestations qu'a émergé la nécessité d'une participation du public en amont et en aval de décisions concernant les risques industriels. L'explosion de l'usine AZF, le 21 septembre 2001 à Toulouse, a renforcé cette tendance. La loi⁴ qui fait suite à cette catastrophe impose la création de nouvelles instances de concertation publique, les CLIC (Comités Locaux d'Information et de Concertation). Si ces nouveaux espaces de débat se sont superposés aux dispositifs de débat public traitant des risques déjà en place, comme les SPPPI (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles), ils présentent néanmoins des caractéristiques particulières. Ces nouveaux dispositifs se distinguent par leur degré d'institutionnalisation, la manière dont ils portent les risques au-delà des cercles experts, l'information et la participation inédite du public qu'ils impliquent. Cette nouvelle configuration de la participation du public à la gestion des risques industriels mérite d'être interrogée au regard des avancées et des limites qu'elle présente.

Jusqu'en 2003, date de mise en œuvre de la loi Bachelot, la concertation sur les risques industriels a donné lieu à très peu de travaux. Dans ce document, en s'appuyant sur les recherches dans d'autres domaines, les auteurs se proposent, parmi les multiples problématiques potentielles, d'orienter la réflexion sur trois axes principaux :

- Débattre des risques industriels : développement des nouveaux dispositifs de concertation et aspects spécifiques de la concertation sur les risques industriels ;
- Expérimenter un dispositif d'information à la population : l'enseignement des CLI du nucléaire à l'heure de la mise en œuvre des CLIC ;
- Modifier la perception du risque des riverains par la création de structures de concertation.

Ce document, en amenant un éclairage sur les apports et les limites des expériences de démocratie participative dans le cadre des risques industriels, soulève de nombreuses interrogations.

⁴Loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (Loi Bachelot) :

<http://aida.ineris.fr/textes/lois/text1028.htm>

Liste des abréviations

ANCLI	Association Nationale des CLI
ASN	Autorité de Sûreté Nucléaire
CLI	Commission Locale d'Information
CLIC	Comité Local d'Information et de Concertation
CHSCT	Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
EDD	Étude De Danger
EUROCLI	Association Européenne des CLI
PPI	Plan Particulier d'Intervention
SPPPI	Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles



Débattre des risques industriels

Marie-Gabrielle Suraud

Maître de Conférences en Sciences de l'Information et de la Communication

LERASS, Toulouse

1.1 Développement des dispositifs de concertation

1.1.1 Un paysage varié

La catastrophe d'AZF a généré une situation de crise sociale importante. Elle a touché quasiment l'ensemble des institutions, remis en cause les cadres réglementaires ou législatifs, bousculé les pratiques de travail des autorités administratives et, enfin, fait évoluer les modes de gestion des entreprises à risques. Une des conséquences de cette catastrophe est d'avoir fermement incité l'État à modifier sa politique en matière de risque, et notamment en matière de risque industriel. En particulier, un des aspects, marquant, de cette évolution de la politique étatique est l'**élargissement de l'ouverture au public** du problème des risques industriels.

De façon plus générale, les politiques de l'État ont évolué ces dernières années sous la pression des contestations qui se sont développées dans le domaine de la santé, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, incluant les risques industriels. Il en résulte une transformation des formes d'intervention de l'État et de son administration dans ce domaine. La volonté « de mettre la décision en débat » s'est traduite par l'institutionnalisation de dispositifs de concertation engageant la participation explicite du public. Les réformes récentes visent à transformer en profondeur les conditions d'évaluation et d'élaboration des politiques étatiques. De multiples expériences de démocratisation de l'action étatico-administrative fondées sur des notions telles que la concertation, la consultation, la participation, la délibération ou encore la gouvernance, ont ainsi été mises en œuvre.

Les travaux de recherche montrant que le développement de la concertation représente une avancée démocratique sont de plus en plus nombreux. Les dispositifs de concertation sont reconnus pour éclairer l'opinion et la décision. Cependant, si cette redéfinition des contours de l'action étatique semble favoriser une meilleure prise en compte des problèmes qui affectent la société (risque « environnement/santé »), elle génère corrélativement un certain nombre d'interrogations... notamment celles liées aux conditions de mise en œuvre de la concertation. En particulier, la question des **procédures** (Qui participe au débat? Quelles informations sont divulguées? Quels processus d'expertise sont privilégiés? Quelles règles cadrent l'échange? Qui préside les séances? Sous quelles formes sont restituées les interventions? Dans quelle mesure la décision est-elle liée aux avis formulés en séance?...) suscitent des réflexions menées tant par les acteurs concernés que par les chercheurs travaillant dans le domaine de la concertation. Ces questions n'ont pas, à ce jour, trouvé de réponses satisfaisantes.

Dès lors, si la volonté d'élargir la participation aux décisions politiques marque une tendance, sa mise en œuvre varie fortement d'une expérience à l'autre. Les différents dispositifs

se distinguent tant par leur degré d'institutionnalisation que par l'étendue des prérogatives qui leur sont attribuées. Cette diversité trouve ses racines à la fois dans la pluralité des orientations politiques sur le principe même de la participation citoyenne et dans la difficulté liée à l'élaboration de procédures de débat susceptibles de répondre aux objectifs d'intégration civique préalablement affichés. Concernant ce dernier point, les nombreuses observations et analyses des débats organisés ces dernières années, en particulier ceux conduits par la CNDP¹, mettent très nettement en évidence le rapport non strictement univoque entre une procédure formelle et la variété des interprétations ou des applications qu'elle permet. La promulgation de nouvelles lois en matière de concertation publique ne réduit pas, non plus, la diversité des pratiques. On peut noter cependant que l'absence de cadre commun – tant au niveau des principes de fonctionnement que des procédures de mise en œuvre – ne constitue pas un frein au développement des dispositifs de concertation publique.

Tous les domaines ne sont pas également concernés par cette transformation de l'action étatique. En particulier, avant la catastrophe d'AZF, le champ des risques industriels reste relativement en retrait en matière de concertation. Contrairement à d'autres domaines, celui des risques industriels interpelle directement la sphère industrielle, dépassant en cela la seule question du rapport au pouvoir d'État. L'idée d'une mise en débat public, située en amont de toute décision portant sur le **fonctionnement** de l'industrie, remet donc en cause une double prérogative : celle des dirigeants d'entreprise et celle des autorités administratives. Depuis la loi Bachelot-Narquin de 2003, la concertation est obligatoire pour les entreprises dites « Seveso seuil haut ». Dans ce domaine, cette obligation d'ouverture au public peut générer d'importantes transformations dans la mesure où la sphère industrielle est traditionnellement « étanche » aux interventions extérieures ; notamment vis-à-vis de l'intervention civique. En effet, avant AZF, le traitement de la question des risques sort très difficilement des échanges et des arrangements entre les services de l'État, les pouvoirs politiques locaux et les industriels. La sphère industrielle manifeste sa volonté de conserver ses prérogatives décisionnelles pour tout ce qui touche au fonctionnement de l'entreprise et aux choix productifs. Ainsi, durant de nombreuses années, les impératifs du développement économique et de la compétitivité cèdent finalement peu de place à d'autres impératifs ou d'autres enjeux, notamment environnementaux. Dans le nouveau contexte des années 2000, le droit de regard **formel** des parties civiques sur le fonctionnement de l'entreprise, incitant la prise en compte d'autres enjeux, peut bousculer les modes et les pratiques de gestion de ces industries à risque.

La question est alors d'évaluer dans quelle mesure la gestion des risques est affectée par l'obligation de concertation publique. Corrélativement, il s'agit de repérer quels sont les problèmes spécifiques soulevés par la mise en œuvre de la concertation dans le domaine des risques.

1.1.2 Des SPPPI aux CLIC : quelles avancées ?

Si la catastrophe de Toulouse a engendré des changements sans précédent dans la gestion des risques industriels en systématisant et en formalisant le recours à la concertation publique, cette dernière n'est pas totalement nouvelle dans ce domaine. La contestation antinucléaire a poussé à la mise en place de la « commission locale d'information » (CLI) de Fessenheim en 1977². De même, dès les années 1970, le niveau de pollution autour de l'Étang de Berre, dénoncé par les riverains et les élus, incite les administrations locales et régionales à initier une expérience nouvelle de « coopération » entre les différents partenaires concernés. La volonté de faire évoluer les formes de l'intervention étatique s'est alors traduite par la création du premier SPPPI (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles) en 1971, celui de Fos/Berre.

“ Ces instances [les SPPPI] ont été inventées pour faire face à des conflits entre industriels et populations riveraines. Leur objectif est l'acceptation des activités industrielles en permettant, par l'information, le dialogue et la concertation – y compris dans le conflit – d'éviter les malentendus et de trouver des solutions aux problèmes les plus aigus (Andurand, 1996). ”

¹ Commission Nationale du Débat Public.

² Voir le texte de F. Lafaye dans ce numéro (cf. chapitre 2) ainsi que les travaux de cette auteure cités en bibliographie.

Les SPPPI ont été créés dans certaines zones industrielles denses, notamment autour des usines dites « Seveso ». Ces structures réunissent toutes les parties prenantes : industriels, services de l'État, élus et collectivités locales, associations de défense de l'environnement, experts scientifiques, syndicats. Leur secrétariat est assuré par la DRIRE. Celui de la région Midi-Pyrénées est notamment organisé en commissions thématiques : eau, air, déchets, risques. L'existence au niveau local de ces instances de concertation et d'information paraît être une solution adaptée pour permettre un traitement des problèmes de pollution industrielle. Les missions des SPPPI sont multiples. Ils doivent permettre :

- la concertation et la réflexion entre les différents partenaires ;
- la définition des objectifs et des mesures à prendre afin de réduire la pollution et minimiser les risques industriels ;
- l'orientation et le lancement des études nécessaires pour atteindre ces buts ;
- l'harmonisation des actions des divers acteurs et l'évaluation des résultats des actions entreprises ;
- l'information du public tant sur les problèmes que sur les moyens mis en œuvre pour les résoudre.

La caractéristique essentielle des SPPPI réside dans l'**absence de cadre juridique ou réglementaire**. Or, dans le domaine des risques industriels, l'absence d'un cadre légal représente une limitation importante de la portée de la concertation.

D'une part, l'absence d'une obligation législative de participation au SPPPI conduit certains collègues à pratiquer le jeu de la chaise vide ; les syndicats, les industriels et les élus participent de façon très inégale à ces structures. Dans la mesure où chaque SPPPI a des modalités de fonctionnement qui lui sont propres, les conditions de participation des différents collègues dépendent, pour une grande part, de la situation locale. En particulier, la présence des industriels est **essentiellement** soumise à la « pression administrative ». Selon les régions, l'administration endosse différemment ce rôle et accepte plus ou moins d'inciter les industriels à participer à la concertation.

D'autre part, l'absence de cadrage et de régulation des échanges entre les participants freine la validation et la portée des avis émis en séance. Par exemple, l'asymétrie caractérisant la position des différents collègues vis-à-vis de la décision ne permet au collègue associatif, ni de peser de façon certaine sur les orientations, ni de faire valoir ses points de vue face aux autres collègues, notamment celui des élus et de l'administration.

Ainsi, comme certaines études l'ont bien montré, les SPPPI n'ont pas conduit à un véritable bouleversement des pratiques de contrôle et de gestion des entreprises à risques. Les associations dénoncent, assez systématiquement, une difficulté à se faire entendre et jugent relativement déficientes ces premières structures de concertation, dans leur capacité à peser de façon significative sur les modes de développement industriel. Les travaux de recherche s'accordent à reconnaître que les SPPPI ont surtout contribué à des avancées sur la question de l'**information des populations riveraines, des pollutions** ou sur celle des **nuisances** mais qu'en revanche, ces SPPPI n'ont pas représenté un levier suffisant pour le traitement des **risques** et encore moins pour celui des **dangers** comme potentiel de destruction.

Pour illustrer ces propos

Le SPPPI de Toulouse obtient, dans les années 1990, un double confinement pour les canalisations et le stockage de certains produits dangereux permettant une réduction des risques. Cependant, d'une part, en aucun cas, il n'est question de réduction des dangers à la source (donc de réduire le potentiel de destruction par la modification ou l'évolution des processus de fabrication ou des conditions de production) et d'autre part, ce résultat, touchant aux risques, est très ponctuel et se démarque des avancées généralement obtenues par les associations. Durant de nombreuses années, la participation civique s'est essentiellement centrée sur la question des pollutions et sur celle de l'information de la population riveraine concernant les consignes de sécurité.

Ce n'est plus le cas après la catastrophe de Toulouse, puisque les revendications associatives vont progressivement, tout au long d'une année de forte mobilisation, se déplacer vers la question des risques et celle des dangers. L'exigence d'une **réduction des dangers à la source** représente une démarche nouvelle pour les associations puisqu'il s'agit de revendiquer,

représentation
irrégulière de
certaines parties
prenantes au SPPPI

réduction des dangers
à la source

non plus seulement le double confinement des stockages mais plutôt une modification de l'organisation de production (en particulier : la production à flux tendus ou le transport de produits moins dangereux entrant dans telle ou telle fabrication), voire un changement plus radical du process par le choix de produits alternatifs.

Transport ou utilisation de produits alternatifs

On peut, par exemple, amener de l'eau de javel plutôt que du chlore, évitant ainsi le transport d'une matière dangereuse comme le chlore, un produit hautement toxique ; on peut aussi utiliser du diméthyl carbonate (DMC) au lieu du phosgène.

S'il y a une différence entre un avant et un après « AZF », c'est le **passage du traitement des pollutions à celui des dangers à la source**.

Cependant, du point de vue de l'action civique, la prise en compte des risques et des dangers nécessite des modes d'engagement renouvelés. En effet, plusieurs raisons expliquent que la question des pollutions et des nuisances est plus aisée à traiter que celle des risques et des dangers. Comme on le sait, du côté associatif ou riverain, il est plus facile de mobiliser sur les problèmes de pollution que sur celui des dangers (ou même des risques). La pollution est une nuisance **directement perçue par la population** alors que les dangers et les risques ne sont pas directement perceptibles. En outre, au-delà d'une difficulté à sensibiliser la population au problème des dangers et des risques, le fait, pour les associations, de s'emparer de cette question se heurte à une difficulté majeure qui est celle de l'accès aux dossiers industriels et corrélativement, à l'expertise.

Ne serait-ce que pour cette raison, les SPPPI pèsent donc difficilement sur la question des risques et encore plus difficilement sur celle des dangers. Les CLIC vont-ils permettre une rupture c'est-à-dire dépasser véritablement la question des pollutions pour aborder celle des sources de danger ? C'est dans cette perspective que l'alliance entre l'administration et la sphère civique prend toute sa portée (voir partie 1.2.3 : Enjeux de la concertation : évolution du rôle de l'administration de contrôle).

La catastrophe de Toulouse a conduit le gouvernement à engager très rapidement une large réflexion sur les conditions d'information et de participation des riverains en ce qui concerne les risques industriels. Après le 21 septembre, la question de l'information, de l'échange entre les acteurs et de la transparence des procédures, est apparue comme essentielle. C'est au cours de cette démarche qu'ont été créés les CLIC³, dans un premier temps à titre expérimental, autour de certains sites classés « Seveso seuil haut ». À Toulouse, dès avril 2002, le Premier ministre souhaite que soit mise en place une Commission Locale d'Information et de Prévention (CLIP), instance de travail rassemblant tous les acteurs concernés et chargée de proposer des actions concrètes en vue d'une meilleure information de la population et d'une amélioration de la gestion des risques. Corrélativement, l'objectif est de sortir de la crise et de trouver un **arrangement durable**. Cette première instance de concertation sera remplacée, plus tard, par un CLIC, conforme à la loi du 30 juillet 2003.

Les CLIC ont pour rôle de permettre la concertation et la participation des différentes parties prenantes – notamment les riverains – à la prévention des risques tout au long de l'existence des installations industrielles. Contrairement aux SPPPI et aux CLI⁴ du nucléaire (avant la loi « Transparence et sûreté nucléaire » de juin 2006, tout au moins), la mise en place de CLIC est **obligatoire** pour toute installation à risque dit majeur. Si les missions des CLIC se rapprochent de celles des SPPPI dont la création est plus ancienne, les différences fondamentales entre ces deux types d'instances de concertation résident essentiellement dans leur **degré d'institutionnalisation**. Alors que le SPPPI ne dispose d'aucun cadre juridique solide, la création des CLIC est inscrite dans la législation et le fonctionnement de ces instances est régi par un décret d'application de 2005. Ces comités se composent de cinq collègues (Administration, Collectivités territoriales, Exploitants à l'origine des risques, Riverains et

le CLIC est une
obligation
réglementaire

³L'article L.125-2 du code de l'environnement est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Le préfet crée un comité local d'information et de concertation sur les risques pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L.515-8. Ce comité peut faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises. Il est tenu informé de tout incident ou accident touchant à la sécurité des installations visées ci-dessus. Il est doté par l'État des moyens de remplir sa mission. Les conditions d'application du présent alinéa et notamment les règles de composition des comités locaux d'information et de concertation sur les risques sont fixées par décret. »

⁴Commission Locale d'Information

Salariés), dont les membres sont nommés par le Préfet, pour trois ans renouvelables. Le nombre total de membres est limité à trente.

Outre une participation désormais plus active et plus régulière des élus, des industriels et des syndicats aux CLIC, ces instances de concertation bouleversent les conditions d'accès à l'information puisqu'elles facilitent notamment l'accès public aux études de danger (EDD) et aux rapports d'expertise.

Reste à évaluer dans quelles mesures, au vu de ces conditions de participation renouvelées, ces nouvelles instances de concertation peuvent susciter une transformation des modes de gestion des risques.

À ce jour, très peu de CLIC ont été mis en place sur le territoire national. En outre, le récent fonctionnement des CLIC créés ne permet pas d'avancer des résultats probants. En particulier, les retours relatifs à quelques uns de ces comités révèlent une très forte disparité de fonctionnement d'un site à l'autre. Cependant, l'expérience de la CLIP de Toulouse, qui reste atypique pour des raisons évidentes, fournit des éléments essentiels pour la compréhension du fonctionnement et des enjeux de la concertation sur les risques industriels ainsi que des pistes de réflexion pour l'élaboration des principes présidant à la mise en œuvre de telles instances dans ce domaine.

Aux dispositifs de concertation institutionnalisés déjà en place comme les SPPI et les CLI nucléaires sont donc venus s'ajouter les CLIC, dont la structure et le mode de fonctionnement favorisent une participation active des parties civiles à la prévention et la gestion des risques industriels. La question est d'évaluer la transformation des processus de décision et des modalités de maîtrise des risques que cette intégration du public à la gestion des risques est susceptible de générer. En d'autres termes, la concertation publique peut-elle conduire à une **démocratisation de l'activité industrielle** et, par suite, cette démocratisation permet-elle un traitement optimisé des risques ?

1.2 Les aspects spécifiques de la concertation sur les risques industriels

1.2.1 L'efficacité des procédures de concertation : entente ou radicalisation des points de vue ?

La mise en place d'un dispositif de concertation n'est jamais neutre, jamais sans effet, et transforme toujours une situation ou un milieu. Si, dans son principe, la concertation vise essentiellement l'entente entre les participants et/ou l'élaboration de solutions partagées, l'atteinte de ces objectifs reste toujours contingente. On peut avancer l'idée que la concertation est une **condition nécessaire** pour réduire les tensions et trouver des voies de convergence entre les différentes parties prenantes, mais elle n'en est pas **une condition suffisante**. La mise en place d'un dispositif de concertation n'améliore pas de façon mécanique une situation. Au contraire, un dispositif peut **dégrader** l'état des rapports entre les parties prenantes. Certaines expériences analysées montrent comment ces dispositifs peuvent aussi conduire à une **radicalisation des points de vue**, voire à un renforcement des contestations et des conflits [Suraud 2007a].

Ainsi, dans certains cas, la formalisation d'espaces de débat peut durcir les conflits. Plus la situation est complexe et plus la mise en œuvre de la concertation soulève des difficultés auxquelles il n'y a pas de réponses immédiates. Les risques industriels font partie précisément de ces situations caractérisées par des rapports spécifiques entre les parties prenantes et des enjeux, si ce n'est opposés, tout au moins difficilement réductibles. Au premier abord, les risques industriels semblent toujours renvoyer dos-à-dos les impératifs de sécurité et les impératifs économiques (incluant ceux de l'emploi).

On oublie trop souvent de rappeler que la concertation ou la communication sont avant tout des processus non réductibles à un cadrage technique et qui, en ce sens, ne peuvent être strictement contrôlés. Il est donc important d'insister sur l'idée qu'il n'y a pas de « recette » pour la concertation, il n'y a pas de « bonnes pratiques » de la concertation, au sens de procédures pré-définies en amont. Chaque situation nécessite une mise au jour des spécificités (enjeux, rapports entre parties prenantes, ...) et une adaptation des modes de concertation à ces spécificités. Pour autant, ces processus ne sont pas soumis à une dynamique totalement aléatoire ou contingente. Les nombreux travaux conduits ces dernières années sur la concertation

accès du public aux informations

interférences des revendications

ont permis de dégager quelques orientations et donnent des clés pour la compréhension des débats publics et des dynamiques qui leurs sont spécifiques. Notamment, à ce jour, un consensus assez large se dégage autour de l'idée de la nécessité d'une **contrainte procédurale forte**. On peut ainsi avancer que, dans la visée d'une entente ou d'une réduction sensible des désaccords, la concertation doit s'appuyer non seulement sur des principes de mise en œuvre mais aussi être cadrée par des modalités procédurales fortes. De nombreuses études montrent en effet que, outre la nécessité d'une analyse de la situation en amont de la concertation, permettant d'en saisir les enjeux et les contours, l'existence d'un **cadre procédural** adapté et des principes de fonctionnement contraignant fortement le déroulement de la concertation, améliore la portée de cette dernière, c'est-à-dire permet de tendre vers la construction de solutions suffisamment partagées pour être durables. L'existence d'un cadre procédural, structurant les échanges et les modes de participation est, **en soi**, un principe fort de mise en œuvre de la concertation. Le rôle de la procédure *ad hoc* est d'autant plus essentiel dans une situation marquée par des désaccords ou des rapports de force s'il s'agit de réduire des inégalités structurelles et éviter que les conflits ne se radicalisent.

Pour autant, poser le principe d'une contrainte procédurale forte ne résout pas la question du **choix des procédures**. L'ensemble des réflexions menées à ce jour sur les procédures ne peuvent être largement développées ici. Les débats sont en cours. Certains aspects procéduraux font l'objet d'un consensus assez large, d'autres sont soumis à d'intenses controverses. Deux aspects procéduraux sont brièvement présentés à titre d'exemple.

Tout d'abord, une des difficultés procédurales est celle liée aux conditions de participation civique, qui renvoie à la question essentielle de la **représentation des associations**. La légitimité à participer constitue une question clé, mais ne manque pas d'en appeler une autre : **qui est légitime pour décider de la légitimité à participer ?** Cette question n'a pas de réponse simple et fait l'objet de nombreux travaux. Dans le cas des CLIC, le choix des membres relève du Préfet. Or, la désignation des représentants civiques ne peut relever d'une prérogative étatique puisque, justement, la société civile est extérieure à l'État et échappe à sa régulation. Par conséquent, la représentation civique doit être déterminée de manière non étatique, être le résultat de la dynamique civique et relever d'un processus d'auto-désignation. Bien évidemment, l'application de ce principe ne règle pas complètement la question de la représentativité de la société civile dans la mesure où celle-ci est traversée par des rapports hégémoniques. Certains groupes ont en effet, une capacité plus grande à faire valoir leurs points de vue et à participer à la concertation institutionnelle. Les associations riveraines, locales, n'ont pas de moyens équivalents à ceux des associations de l'environnement qui possèdent une longue expérience, notamment en termes d'accès à l'information et à l'expertise. La capacité de certains groupes civiques à intervenir en débat et à peser sur les orientations d'un projet laisse dans l'ombre l'existence ou non d'une large adhésion civique aux positions portées en séance par ces groupes. L'exigence démocratique posant le principe d'un **accès égal** au débat pour l'ensemble des parties concernées renvoie à de lourdes difficultés de mise en œuvre. La question de la représentation civique dans les dispositifs de concertation reste à ce jour ouverte et ne trouve pas de réponse satisfaisante, ni d'un point de vue théorique, ni d'un point de vue empirique.

En second lieu, le principe faisant référence aux « chances égales des participants de se faire entendre » pose aussi des difficultés de mise en œuvre. En effet, **l'égalité formelle face à la prise de parole** en séance, permettant effectivement à tous les participants d'exprimer leur point de vue, **n'engendre pas d'égalité** quand il s'agit de retenir et/ou d'appuyer certains avis plutôt que d'autres vis-à-vis des autorités. Cette difficulté peut être en partie résorbée par l'adoption de procédures et de principes de fonctionnement adaptés à ces objectifs. Là encore, de façon analogue au problème de la participation civique, aucune piste n'est à ce jour satisfaisante.

1.2.2 Enjeux de la concertation : l'accès à l'information et à l'expertise

L'ouverture à une observation civique (associations, riverains, ...) de **conditions de travail, des process de fabrication, de la gestion, de la sécurité, ...** rencontre de nombreuses résistances, notamment en termes d'accès à l'information et à l'expertise. Traditionnellement, les informations sur les études de dangers ne sont pas rendues publiques. L'exigence de transparence et d'**accès à ce type d'information à haute valeur stratégique** n'est pas sans créer de lourdes difficultés.

le choix des participants au CLIC appartient au Préfet

les chances de se faire entendre sont-elles vraiment égales ?

remise en question des pratiques industrielles traditionnelles

Avant la catastrophe d'AZF, « améliorer l'accès à l'information » se limite essentiellement à la diffusion des consignes d'urgence à respecter en cas d'accident. La connaissance des produits dangereux ne vise alors que l'amélioration des mesures préventives en cas d'accident. Après la catastrophe, les revendications civiques ne s'arrêtent pas à la connaissance des consignes ou à celle des produits. Elles sont relatives à l'accès aux dossiers industriels. Les revendications dépassent cette seule exigence et portent sur la demande d'un accès à la **validation des dossiers d'expertise** et au choix des orientations stratégiques industrielles. Les composantes civiques revendiquent ainsi la possibilité d'être directement parties prenantes du mode de traitement des risques et des dangers. Ceci devrait se traduire par une prise en compte plus directe de l'avis des associations ou des riverains pour toute décision liée aux installations industrielles. Dans la pratique, la prise en compte des points de vue civiques est contingente et dépend de la conjonction de plusieurs facteurs. La capacité des associations à produire un **avis circonstancié** sur les installations en est un.

intégration du point de
vue du public aux
décisions industrielles

Les « effets » de l'ouverture au public des dossiers industriels se situent à deux niveaux.

À un premier niveau, l'intégration **formelle** du public aux débats relatifs à la maîtrise des risques n'entame pas légalement les prérogatives de l'industrie et de l'administration, l'obligation de présenter publiquement les « choix de risques » ainsi que la justification publique de ces choix pèsent **indirectement** sur le traitement des risques, **en amont** de la concertation. En effet, au-delà des revendications associatives, la justification publique des choix et des décisions est une contrainte qui pèse – **par anticipation** – sur le fonctionnement de l'entreprise.

À un second niveau, la capacité des associations à produire un avis circonstancié renvoie à une double difficulté : celle de la **confidentialité de l'information privative** et celle de l'**accès à l'expertise**. Concernant ces deux aspects, l'administration peut jouer un rôle essentiel de **médiateur** entre la société civile et les industriels. Ainsi, comme cet aspect est développé dans le paragraphe suivant, ouvrir la question des risques industriels au débat public, par le biais de la concertation publique réunissant l'ensemble des parties concernées, engendre également une redéfinition du rôle et de la place de l'administration chargée de la gestion des risques industriels.

Cet accès à l'information et à l'expertise est essentiel si la concertation a pour enjeu principal de permettre une **dynamique constructive** autorisant la construction de solutions partagées et évitant la radicalisation des points de vue (notamment la radicalisation des positions associatives qui conduisent à la fermeture des industries à risque).

En effet, la création d'instances de concertation publique est très diversement appréciée par le milieu associatif et riverains « sans étiquette »⁵ et ne renvoie pas à une position uniforme sur la pertinence ou la portée de tels dispositifs. Dans la pratique, le milieu associatif est divisé entre ceux qui remettent en cause l'existence de ces structures de concertation et ceux qui y voient une issue aux conflits et aux désaccords. Cette divergence se traduit généralement par une alternative radicale consistant soit à participer de façon active à la concertation soit à refuser de siéger au sein de ces instances.

participer ou pas

Cette situation a des effets immédiats sur les modes de fonctionnement des instances de concertation. En effet, les groupes civiques optant pour une participation active conçoivent, a priori, leur représentation au sein des structures de façon essentiellement constructive. Leur objectif est bien de tendre vers la formation d'une solution dynamique, construite collectivement, susceptible de rencontrer les différents points de vue. Autrement dit, la participation civique s'accompagne généralement d'une position de principe consistant à faire de ces lieux de débats des lieux favorisant une confrontation dynamique des points de vue permettant une **évolution des positions de chacune des parties en présence**.

L'expérience de terrain confirme l'existence d'un effet « d'apprentissage » réciproque, les uns et les autres délaissant progressivement une vision « diabolisée » de « l'adversaire ». L'organisation de rencontres régulières et un travail assidu débouchent, à la fois, sur l'établissement de réels échanges visant la recherche de terrains d'entente et sur la pacification des rapports, corrélée à l'obtention de résultats tangibles.

Les industriels répondent à certaines exigences, en matière de pollution et de risque, et les associations ne se situent pas dans la perspective d'une demande de fermeture des

⁵Sachant qu'il est bien entendu difficile de généraliser sur les motifs d'individus qui sont très différents.

entreprises ou de productions alternatives non polluantes sans délai. Ainsi, les associations, tout en manifestant de très fortes exigences à l'adresse des entreprises, **acceptent de fait le maintien de l'activité industrielle.**

Les associations qui choisissent d'intervenir activement en vue de transformer les modalités de contrôle des risques industriels ne réclament pas la fermeture des usines soit parce qu'elles sont conscientes des effets économiques de la fermeture des industries, soit parce qu'elles soutiennent le maintien des emplois dans l'industrie. Le soutien aux entreprises trouve aussi ses racines dans le respect de l'activité industrielle, dès lors qu'elle s'engage sur une voie de réduction des dangers, des risques et des pollutions.

Il faut enfin préciser que dans les cas où certains groupes font le choix de participer à la concertation dans une perspective radicalisée, c'est-à-dire non ouverte au dialogue et avec la volonté de faire valoir un point de vue prédéterminé, le processus de concertation publique tend à marginaliser ces groupes. Notamment quand il s'agit de structures de concertation pérennes, les positions radicales et fermées sont progressivement dénoncées et les groupes qui les portent décrédibilisés. Ainsi, le processus de concertation, appuyé sur des principes procéduraux tendus vers la recherche d'entente, va avoir pour effet d'exclure les groupes dont les positions restent verrouillées et qui ne manifestent pas la volonté de faire évoluer leurs positions.

1.2.3 Enjeux de la concertation : évolution du rôle de l'administration de contrôle

L'accès à tout ou partie des dossiers industriels, que permet la loi Bachelot-Narquin, représente une véritable avancée mais crée une difficulté majeure, celle l'**accès à l'expertise**. Dans le domaine des risques industriels l'accès à l'information est directement corrélé à l'accès à l'expertise. Quel rôle l'administration joue-t-elle dans l'accès à l'expertise ? Et quels en sont les effets en matière de gestion des risques ?

L'exemple de Toulouse montre que l'administration a joué un rôle d'expert auprès des associations dont elle infléchit sensiblement les revendications et les modes d'appréhension du risque industriel. L'administration a en particulier incité les associations à déplacer leurs revendications et leur mode d'appréhension du risque. L'objectif était de sensibiliser les associations au fait que l'intérêt stratégique des *études de dangers* ne se limite pas à la définition de zones de danger autour des usines. Leur utilité réside aussi dans la possibilité de disposer d'un levier pour une incitation à la réduction continue **des dangers à la source**.

Cette perspective est bien évidemment audacieuse, dans la mesure où elle incite fortement les entreprises à modifier, **en continu et en amont**, les modes de production, notamment au rythme des évolutions techniques pour produire de façon moins polluante ou moins dangereuse. La concertation joue, de ce point de vue, un rôle essentiel dans la mesure où si l'État possède des outils réglementaires et législatifs puissants pour réguler les autorisations délivrées aux nouvelles installations en revanche, il ne dispose pas de levier suffisant pour contraindre les entreprises à modifier les processus de fabrication ou les modes de production une fois l'exploitation autorisée légalement. Les dispositifs de concertation sont des espaces où la prise en compte de l'évolution technique – dans une visée de réduction des dangers à la source – peut être une question à la fois posée et débattue. La confrontation des points de vue, reflétant l'ensemble des problèmes et des enjeux liés au développement industriel, est une voie favorisant l'émergence de solutions innovantes conciliant des impératifs divergents.

Si la « mise en public » des dossiers industriels est bien une exigence des parties civiques, elle ne peut se faire sans le soutien et sans l'intervention de l'administration (tant du point de vue de l'accès aux dossiers industriels qu'à l'accès à une expertise professionnelle). Cette orientation amène l'administration à un repositionnement vis-à-vis des industriels, ce qui modifie bien évidemment le type de relations qui se nouent entre toutes les parties prenantes. La décision de l'État d'ouvrir l'ensemble des dossiers industriels afin de soumettre au débat public la demande de redémarrage des activités des entreprises, contre l'avis des dirigeants de ces dernières, non seulement rompt avec les pratiques antérieures mais représente aussi un véritable défi vis-à-vis des entreprises. La remise en cause, par les services de l'État, du rempart généralement utilisé par le secteur industriel – le droit à la confidentialité – pour soustraire les informations relatives à son fonctionnement interne à toute diffusion publique témoigne de la **transformation des rapports entretenus entre l'État et la sphère industrielle au cours de la crise toulousaine.**

En conclusion, il faut noter que la dynamique à l'œuvre dans un contexte de très forte mobilisation et de la part d'une population directement touchée par une catastrophe, ne peut être immédiatement transposée à toutes les situations liées aux modes de traitement de la question des risques.

L'amélioration durable des conditions d'accès à l'information et aux dossiers industriels, la permanence des liens entretenus entre l'administration et les parties civiques, le déplacement du rôle et des pratiques administratives dans leur fonction de contrôle, observés durant la période de crise toulousaine, sont des événements dont la généralisation et l'inscription dans le temps sont à surveiller.

L'expérience des CLI nucléaires comme exemple de dispositif fonctionnant depuis plusieurs années

Françoise Lafaye

Chargée de Recherche en Ethnologie

Laboratoire RIVES, ENTPE, Lyon

Unité Mixte de Recherche CNRS/ADES¹, Bordeaux

Peu de travaux sont actuellement disponibles sur les dispositifs de concertation dans le domaine des risques industriels. Si cette tendance tend à s'infléchir, notamment avec la mise en place des CLIC (Comité Local d'Information et de Concertation) et les recherches que ce phénomène suscite [Leborgne 2005 ; Suraud 2007b ; Nonjon et al. 2007], certains dispositifs antérieurs, comme les SPPPI (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles) ou les CLI (Commission Locale d'Information) nucléaires, restent peu étudiés. En outre, concernant les CLI, les rares travaux réalisés s'intéressent davantage aux situations de crise [Decrop 1997], qu'à l'ordinaire de ces dispositifs. Or, des analyses de leur fonctionnement et de la diversité des formes qu'ils ont pris au niveau local peuvent éclairer de façon pertinente la voie dans laquelle s'engagent les CLIC.

2.1 Que nous apprennent les CLI nucléaires en matière de débat sur la sécurité industrielle ?

Les commissions locales d'information nucléaires n'ont pas l'exacte configuration des CLIC. Elles s'inscrivent dans l'histoire de la polémique qui a eu lieu autour du nucléaire et relèvent d'obligations réglementaires sensiblement différentes. Si elles concernent plus largement les grands équipements énergétiques, elles sont, dans les faits, nucléaires. La circulaire Mauroy de 1981, qui les fonde, laisse l'initiative de leur création aux Conseils Généraux. Ce qui explique que tout équipement concerné n'en est pas pourvu².

En outre, à la différence des missions des CLIC, qui sont centrées sur l'information et la concertation, celles des CLI nucléaires se sont jusque-là cantonnées à l'**information des populations** et au **suiti de l'impact de l'équipement**. Peu définies, ces missions laissent place à l'**innovation**, et il suffit d'assister aux conférences nationales des CLI, manifestation annuelle organisée par l'Autorité de Sûreté Nucléaire³ (ASN), pour constater la diversité de leurs configurations et de leurs modes d'action. En effet, chaque CLI nucléaire comprend et met en œuvre ses missions de manière particulière, en fonction du contexte politique, social, économique dans lequel elle a été mise en place, et qui constitue un système de moyens et de contraintes à disposition. Le parcours des élus qui les président, le recrutement des membres laissés à son appréciation – puisque des collègues n'y sont pas définis –, les acteurs locaux

chaque CLI s'inscrit
dans un contexte
particulier

¹Aménagement, Développement, Environnement, Santé et Sociétés

²La situation est différente depuis le 1er janvier 2009, en raison de la Loi de Transparence et de Sûreté Nucléaire dite TSN (2006), qui modifie les prérogatives des CLI et notamment fait obligation à tout site nucléaire de se doter de ce dispositif. Voir le lien : [Décret n° 2008-251 du 12 mars 2008](#)

³Chargée, au nom de l'État, du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France.

présents et les événements survenus sur les sites façonnent grandement leurs activités. Cette configuration spécifique de chaque CLI module également la place dévolue à l'exploitant et à l'ASN. Car si ces derniers ne sont qu'invités, ils participent grandement de la légitimité des dispositifs. Dans cette perspective et compte tenu de l'antériorité des CLI nucléaires, des recherches sur ces dispositifs permettraient d'appréhender :

- le fonctionnement concret de ces instances (présence, prises de parole, contenus des interventions, place attribuée aux populations...);
- les modes d'engagement des acteurs, qu'ils soient membres ou invités (conception de leur rôle et de celui de la CLI nucléaire en son sein, modes d'intervention, ...);
- les manières dont les populations appréhendent ce dispositif (la connaissance, la compréhension qu'elles en ont, l'attention qu'elles accordent aux actions proposées...).

2.2 De l'intérêt des situations locales ou comment prendre en compte les particularités pour comprendre le global

Étudier des situations locales ne signifie pas s'en tenir aux particularismes, mais simplement dans un premier temps, **réintroduire de la nuance** en prenant en compte les manières dont les acteurs eux-mêmes définissent les situations, celles dont ils posent les problèmes et les résolvent. Car c'est à partir des analyses de la situation faites par les différents acteurs, de leur négociation dans l'action que vont naître des CLI aux configurations particulières.

Ces différences de configurations sont fonction d'éléments qui s'imposent d'emblée, tandis que d'autres seront mises au jour grâce à des analyses approfondies des situations locales. Par exemple, la CLI nucléaire du Blayais (CLIN) voit le jour en 1993 (Dix ans après le couplage au réseau de sa quatrième tranche) et celle de Bugey en 1992 (soit treize ans après que le dernier réacteur a divergé). Créées à la même époque, soit dans une **phase identique du débat nucléaire**, ces deux CLI s'inscrivent cependant dans des contextes différents et donnent à voir des images totalement opposées. Ainsi, l'une est connue pour sa « combattivité », son souci affiché d'interpeller EDF, la régularité de ses réunions, son engagement dans l'ANCLI – et désormais dans l'EUROCLI – alors que l'autre se manifeste généralement par la « messe » annuelle que son président organise avec l'exploitant.

influences politiques

De prime abord, on constate des disparités dans l'appartenance politique des présidents de Conseils Généraux, ou de leurs délégués, dans leurs parcours et leurs engagements militants au sujet du nucléaire. Or, ces présidents – ou présidents délégués – sont les maîtres d'ouvrage du recrutement des membres de la CLI et sont les avocats responsables des moyens qui sont alloués au fonctionnement de la CLI.

influences historiques

Enfin, les divers incidents et le moment où ils se produisent, les événements liés au nucléaire ou les activités d'EDF sur le site peuvent aussi, en se sédimentant, influencer les manières dont les CLI fonctionnent, et constituer des moments forts de leur histoire. Mais ils ne le font pas de manière univoque, si bien que la dichotomie établie entre les deux CLI à partir des seules variables évoquées jusque-là s'avère parfois insuffisante. Par exemple, l'incident survenu durant la tempête de 1999 dans le Blayais a relancé les travaux de la CLI, a conduit ses membres à augmenter son périmètre d'information et a accéléré le rythme des réunions du bureau. Par contre, d'autres événements qui auraient pu renouveler le débat n'ont pas eu cet effet. C'est le cas à Bugey où l'enquête publique concernant la construction d'une Installation de Conditionnement et d'Entreposage de Déchets Activés (ICEDA), courant 2006, n'a pas suscité de regain d'intérêt des populations pour le débat nucléaire. De la même manière, au Blayais, la demande d'autorisation d'EDF pour alimenter les deux derniers réacteurs du site avec du MOX⁴ est restée sans écho, malgré l'enquête d'utilité publique mise en œuvre.

Dans ce contexte, l'objectif des recherches localisées est de déterminer quels sont les éléments qui influent sur le fonctionnement des CLI et modèlent leur configuration, les manières dont ils le font et d'en découvrir de nouveaux, non perceptibles *a priori*.

⁴ Combustible nucléaire fabriqué à partir du plutonium et de l'uranium appauvri.

2.3 Enquêter sur une CLI spécifique, la considérer dans son intégrité et ses modes particuliers de fonctionnement

S'intéresser aux manières spécifiques dont les acteurs s'emparent du phénomène et s'approprient le cadre réglementaire proposé suppose d'appréhender les situations particulières sans idée préconçue, à partir des questions que se posent les acteurs et des réponses qu'ils avancent. Ce n'est qu'après avoir compris la **dynamique propre à chaque CLI** qu'il sera possible de procéder, dans un second temps, à une **comparaison des sites** et à l'analyse des récurrences observées et des éléments retenus comme pertinents par les différents acteurs pour expliquer leurs activités.

Concrètement, j'ai mené une enquête ethnologique portant sur le fonctionnement d'une CLI nucléaire du Sud-Ouest, appelée la CLIN, durant plus de deux années (2005-2007). J'ai assisté aux réunions de bureau mensuelles pour appréhender la dynamique propre au groupe et les enjeux dont le dispositif est porteur. Ces observations ont été complétées par des échanges avec les membres du bureau lors de rencontres plus informelles et par la réalisation d'entretiens non directifs visant à comprendre leurs attentes et les motivations qui ont présidé à leur participation. Enfin, des documents issus de sources multiples et des réunions concernant plusieurs autres commissions ont fourni des données de cadrage et suscité des interrogations sur des aspects non immédiatement visibles.

De cette enquête sont nées des pistes de recherche, en fonction des centres d'intérêt du chercheur et du terrain considéré, qui sont exploitées ou dont l'analyse reste à faire, mais qui peuvent avantageusement contribuer au débat sur le réel de ces dispositifs. Une première série de questions concerne les **modes d'organisation et de recrutement** dans les CLI. Dans un contexte plus général où l'impératif délibératif [Blondiaux et Sintomer 2002] impose son diktat aux politiques publiques, peu d'éléments concrets sont disponibles sur le fonctionnement des dispositifs et sur les acteurs qui y participent. Au-delà des différences de cadre réglementaire entre ces dispositifs, on constate cependant des récurrences dans les problèmes posés et notamment l'aspect problématique du recrutement. Pour la CLIN, cet aspect est laissé à l'appréciation de son président, avec avis des membres, et tend à figer le territoire de ses compétences, ce qui se traduit par une limitation des thèmes abordés en fonction des membres recrutés. Cette limitation renvoie à la nature des débats qui sont à la fois modelés par le recrutement et le modèlent. De fait, les discussions en bureau se cantonnent à une vision restrictive de l'environnement, où le politique, l'économique et plus généralement l'humain sont des thèmes rarement abordés. Or, comme nous le verrons, une centrale nucléaire est un équipement aux multiples facettes. En cela, ces dispositifs excluent les citoyens ordinaires et fabriquent un entre-soi fondé, dans la CLIN, sur le recrutement de **citoyens-experts** [Lafaye 2007] qui allient un haut niveau d'expertise issu de leurs compétences professionnelles passées (physicien nucléaire, spécialiste des processus de contrôle, professeur de médecine nucléaire, gestionnaire, etc.) à une légitimité combinant citoyenneté et technicité. Ces citoyens-experts ont alors un rôle particulier et complexe à jouer dans une instance qu'ils animent en grande partie. Ils doivent répondre à une double injonction : remplir une fonction « poil-à-gratter » (sic) remettant en cause le discours d'EDF, perçu comme « lisse » par les membres de la CLIN, mais aussi être suffisamment policés dans leurs modes d'action pour ne pas effrayer le maître d'ouvrage de l'activité nucléaire.

Cet **échec de la participation** – la participation étant définie comme l'implication explicite d'une pluralité d'acteurs – est commun à d'autres domaines que celui de l'industrie, mais peut paraître paradoxal s'agissant du nucléaire qui, dans les années soixante-dix, a fait fait l'objet de violentes controverses. À y regarder de plus près, ce type de dispositif ne semble pas être le lieu d'un débat contradictoire qui mobiliserait des militants, mais plutôt le lieu d'expérimentation d'une « troisième voie » qui s'adresse à des gens « raisonnables », dont on attend des positions nuancées : il revient à EDF de fournir des informations (ce que l'entreprise peine à faire) et aux membres de la CLIN de poser des questions qui soient « entendables » par l'exploitant, invité du dispositif mais aussi garant, par sa présence, de sa légitimité.

Une deuxième série de questions a trait aux **activités proprement dites de la CLIN** et à l'énergie déployée pour mettre en œuvre ses deux missions : **suivi et information des populations**. Compte tenu de la nature de la légitimité des membres qui l'animent, les citoyens-experts se montrent bien plus à l'aise dans la mission de suivi environnemental, à laquelle ils consacrent une grande partie de leur temps, mais qui n'aura que peu d'impact sur la mise en œuvre de la sûreté nucléaire par EDF. C'est ainsi que les réunions mensuelles de bureaux

le recrutement
détermine le champ
des sujets discutés

exclusion des
citoyens « ordinaires »
à la faveur d'experts

sont largement occupées à des échanges techniques : passage au MOX des deux derniers réacteurs, accident nucléaire suédois de 2007, vieillissement des réacteurs... L'observation de ces échanges conduit, dans un premier temps, à s'immerger dans une culture étrange – le nucléaire – et d'en comprendre le sens. Mais, il faut surtout, dans un second temps, s'en extraire pour analyser ce qui est dit du social et des relations dans le groupe en présence à travers des échanges techniques. Il convient donc d'appréhender ces derniers tel un mythe dogon qui, s'il prend la forme d'un récit, n'en n'est pas moins l'exégèse de l'histoire des Dogons et des valeurs que porte leur culture. Dans cette perspective, il apparaît, par exemple, que les preuves de sûreté du site demandées à l'exploitant, exprimées à plusieurs voix, aboutissent parfois à des demandes floues qui s'avèrent contre-productives. Car les différents membres de la commission divergent sur les manières d'administrer la preuve. Chacun intervient selon ce qu'il est et surtout l'origine de ses compétences. C'est ainsi que, schématiquement, les élus interviennent peu ou pas, que les scientifiques se prononcent généralement pour des contre-expertises, et que les ingénieurs, soucieux de la dimension financière, considèrent qu'il est possible d'évaluer les mesures mises en place en matière de sécurité, tout en se démarquant de l'ASN. Dans le désordre des demandes qui lui sont adressées, EDF a tout loisir de choisir la perspective qu'elle souhaite retenir. Ces divergences sur l'administration de la preuve soulignent le fait qu'aucune discussion sur les fonctions d'une CLI et sur le rôle des membres n'est menée collectivement. De plus, il est très rare que les membres de la commission se retrouvent entre eux, sans les invités. Les rares fois où cela se produit – généralement via internet – c'est dans l'objectif de traiter d'un problème particulier et souvent urgent, ce qui exclut toute autre type de discussion.

divergences dans
l'exigence de la
preuve de sûreté

La mission d'information, bien que primordiale dans l'esprit, laisse ses maîtres d'œuvre dubitatifs quant à la manière de s'y prendre. Pour la mener à bien, la CLIN s'est dotée de deux outils : un journal biannuel et une Assemblée Générale (AG) destinée aux élus de « la zone ». Mais ses membres déplorent leur faible audience. Ils constatent le peu d'intérêt que leurs actions suscitent à partir de la faible participation des élus aux AG, du nombre limité ou estimé comme tel de lecteurs du journal, et, plus généralement, de la difficulté à mobiliser les populations vivant à proximité de la centrale, par exemple, pour retirer les comprimés d'iode dans les pharmacies⁵. L'information devient progressivement une simple justification de leurs discussions [Lafaye 2009a].

faible mobilisation

Cette inefficacité reconnue de leur action d'information renvoie à une difficulté rencontrée dans bon nombre d'autres instances du débat public [Zonabend 2007] et pose une troisième série de questions concomitantes, qui concerne la **place et le rôle des populations dans ces commissions**. En effet, les CLI nucléaires « interpellent » les populations théoriquement de deux manières. Ces populations sont membres du dispositif, par le biais des associations qui y siègent et elles sont aussi destinataires de l'information produite. Or, paradoxalement, **les formes prises par les débats excluent les associations** et cela de deux manières. Les plus militantes ne se retrouvent pas dans la forme prise par les débats en CLI et les environnementalistes doivent posséder une expertise suffisante pour pouvoir y participer. À ces limites s'ajoutent les contraintes qu'elles ont à subir notamment en raison de la baisse des subventions qui leur sont attribuées et donc des moyens dont elles disposent pour agir quotidiennement. Les CLI nucléaires rencontrent donc des difficultés à mobiliser ces associations. Par ailleurs, les populations auxquelles la CLIN s'adresse, restent pour ses membres une nébuleuse avec laquelle ils n'ont que peu de contacts. C'est ainsi qu'elles sont considérées comme un tout qui n'admet pas la nuance ni les différences de point de vue. Comme d'autres dispositifs, la CLIN laisse entiers les problèmes de définition de ces populations « inventant » des territoires qui ne sont ni vécus, ni administratifs, ni strictement déterminés par les effets de la radioactivité. D'ailleurs, des années après sa création, ses membres se posent toujours la question de la proximité avec les populations et celle des associations siégeant en son sein. L'unique association environnementaliste qui siège en bureau bénéficie de compétences scientifiques et techniques qui n'ont que peu à voir avec les ressources dont disposent les populations locales. L'une des fonctions de la CLIN est pourtant, comme l'avance son secrétaire, de toujours chercher à mettre en œuvre des passerelles entre « ceux qui connaissent bien le sujet et la population qui est globalement menée en bateau ».

l'intégration des
associations se heurte
à de nombreux
obstacles

Enfin, hormis ces questions qui continuent d'animer le débat sur les dispositifs, un nouveau champ de recherche s'ouvre avec la mise en œuvre de la loi TSN qui modifie profondément

⁵Obligation est faite à EDF de fournir des comprimés d'iode aux populations vivant autour des sites nucléaires. En effet, en cas d'accident pouvant entraîner une exposition à l'iode radioactif, la prise de ces comprimés, en saturant la thyroïde avec de l'iode stable, réduit le risque de fixation de l'isotope radioactif par cette glande.

la configuration des CLI nucléaires, tout d'abord dans leur statut, mais aussi dans leurs missions – auxquelles s'ajoute la concertation –, dans la place allouée à l'exploitant (son statut se trouvant modifié), *etc.*

2.4 Se méfier des évidences : faire le lien avec les manières indigènes de concevoir les phénomènes

Les points soulevés et les acquis de recherches antérieures portant sur un territoire nucléarisé soulignent la nécessité de consacrer du temps à l'étude de ces dispositifs, mais aussi de les recontextualiser. Une étude sur l'implantation de la centrale nucléaire dans le Blavais, réalisée au début des années quatre-vingt-dix [Lafaye 1994], a montré que les habitants du village d'implantation, Braud-et-Saint Louis, ne voient dans la centrale nucléaire ni un objet intrinsèquement dangereux, ni le symbole d'une décision étatique arbitraire, mais un **élément nouveau qu'il faudra intégrer à leur quotidien**. Ils s'attachent davantage à son aspect « centrale » qu'à son aspect « nucléaire ». Les conceptions indigènes de la centrale s'organisent autour des perturbations que l'environnement quotidien des habitants a dû subir avec l'implantation d'une mono-industrie de cette ampleur.

Dans le cas d'un autre site, près de 40 ans après, l'implantation de la centrale nucléaire est présentée par les habitants comme une **aubaine pour la commune**. Les habitants de Mauvert [Girard 2009], associent l'arrivée de la centrale, et plus largement l'industrialisation du territoire communal auparavant rural, à l'obtention d'une « manne » financière pour la collectivité locale. Leurs discours renvoient à la situation actuelle de la commune, disposant d'un budget important et d'équipements sportifs disproportionnés par rapport au nombre d'habitants. Ainsi, la construction des références identitaires à la commune se nourrit des effets paradoxaux de l'industrialisation : valorisation du cadre communal suite à la mise à disposition de moyens financiers importants et notoriété locale basée sur une dépréciation du territoire due à la présence de la centrale sur la commune, à laquelle s'ajoute celle de sites chimiques classés. Face à cette image dépréciée véhiculée par la presse régionale, les habitants tentent, de manière différenciée selon les groupes auxquels ils appartiennent, de retenir certains aspects positifs du phénomène d'implantation pour définir cet objet trouble que constitue une centrale nucléaire, sans le réduire à sa dangerosité.

Ce constat de possible non-reconnaissance de l'équipement nucléaire comme objet à risque par les populations riveraines, montre qu'il existe différentes manières de concevoir une centrale nucléaire et les risques qu'elle suggère. Le fait que l'équipement ait été implanté et fonctionne sans qu'une catastrophe ne soit survenue, rend possible une distanciation par rapport aux dangers identifiés.

Dans ce type de « situation ordinaire », par opposition à celle de crise, les analyses indigènes de l'implantation d'une centrale nucléaire invitent alors à considérer les phénomènes à risques comme des entités à multiples facettes. La façon dont les individus se les « approprient » est fonction de leur réalité économique, politique, sociale et culturelle.

Ce détour par les conceptions que les habitants peuvent avoir d'une centrale nucléaire permet de considérer sous un jour nouveau l'intéressement des populations *a priori* non militantes, question récurrente en matière de participation.

2.5 Conclusions et perspectives de réflexion

Étudier les CLI du nucléaire suppose donc de s'intéresser à leurs modes de recrutement, de fonctionnement, aux discours qui y sont tenus et au contenu des débats qui y ont lieu. Ces investigations de terrain n'ont d'intérêt que si elles s'inscrivent dans le temps. En effet, assister à une réunion de CLI permet uniquement d'observer les acteurs en « scène », mais ne nous dit rien de leurs habitudes et de leurs modalités de travail en commun, des rencontres préparatoires et des rapports de force en jeu, de leurs conceptions du risque, de la sûreté nucléaire, de ce qu'est une CLI et de son rôle, *etc.*

Cela implique également de se pencher sur les différentes attentes et conceptions que leurs membres ont de leur rôle pour interpeller les populations, et sur la manière dont celles-ci

répondent. Ainsi, pour comprendre les difficultés rencontrées par les populations pour investir les dispositifs ou se sentir interpellées par leurs travaux, il semble important de ne pas réduire l'investigation au seul dispositif mais de considérer deux groupes : **les populations qui participent et celles qui ne participent pas**. Ainsi, parmi ces dernières, certaines ignorent son existence, d'autres y sont opposées, et une multitude d'attitudes intermédiaires existe sans doute. L'hypothèse que l'on peut formuler est que ce sont des conceptions différentes de l'équipement à risques, des capitaux culturels différents, qui amènent, ou non, à s'intéresser aux instances qui permettraient de se faire entendre dans le débat public sur les risques industriels, puis à les investir à des degrés divers.

L'objectif poursuivi est donc de mettre à profit des connaissances acquises sur des contextes spécifiques pour dépasser l'aspect incantatoire du recours à ces dispositifs. Les enquêtes menées auprès des populations [Girard, Lafaye, op. cit.], les entretiens et les observations réalisés auprès de CLI nucléaires [Lafaye, op.cit], et les données recueillies dans le cadre d'investigations menées en parallèle sur la mise en place d'autres dispositifs [Girard 2005], [Lafaye 2009b] permettent de comprendre des phénomènes observés partiellement, qui varient en fonction des situations locales, de comparer les effets de certains éléments sur les configurations prises mais aussi d'appréhender, en leur rendant leur complexité, certains phénomènes communs à tous les dispositifs.

La création des structures de concertation modifie la perception du risque par les riverains

Mathieu Leborgne
Sociologue

LAMES, Marseille

La perception des risques par les riverains dépend, entre autres, de leur vécu, de leur histoire industrielle, économique et sociale. Il semblerait que la mise en place des nouveaux dispositifs institutionnalisés de concertation révèle à la population la présence de risques au sein d'un territoire donné. Cette perception induit un mode de gestion territorial qui entraîne une modification des pratiques d'information et de participation relatives aux risques industriels. La concertation institutionnelle entraîne-t-elle la construction d'une représentation commune et territorialisée du risque ?

3.1 Deux terrains d'étude

La CLIC de l'Huveaune concerne un secteur de Marseille où est implantée une usine dite « Seveso 2 ». Pour autant, il ne semble pas qu'il y ait une mobilisation particulière autour de la thématique des risques industriels sur ce secteur. Cependant, comme le montre la reconfiguration du contexte local après l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, cette situation était susceptible d'évoluer. En effet, le maire de Marseille a fait reconnaître alors la nécessité de délocaliser l'usine Provalis, devenue le symbole d'un risque inacceptable en pleine ville. L'avènement de l'accident a **concrétisé le risque** et rendu le danger visible, les gestionnaires du risque pouvant alors jouer de la pression sociale comme d'un levier pour renforcer la participation. L'industriel a alors tout intérêt à s'impliquer dans la concertation. Le contexte permet momentanément à une instance institutionnalisée comme la CLIC de **mobiliser fortement l'ensemble des acteurs**.

Un exemple différent concerne la CLIC de Fos-sur-Mer Port-Saint-Louis-du-Rhône. Elle s'insère dans un environnement où la conscience du risque industriel est déjà importante, comme le montre la forte participation locale au SPPPI. Le représentant de la DRIRE, responsable du SPPPI, peut alors jouer de la présence et de l'implication des associations pour inciter les industriels à participer aux instances de concertation. Par ailleurs, la zone industrielle de l'étang de Berre présente la particularité d'avoir connu une évolution sociologique qui a participé d'une forte évolution de l'**acceptabilité du risque**. Jusqu'à il y a une vingtaine d'années, les nouvelles populations s'installent en raison même de la présence de nombreuses activités industrielles génératrices d'emploi. Les risques liés à ces activités, peut-être mal perçus, sont alors acceptés du fait des bénéfices que la population serait susceptible d'en retirer. La crise industrielle fait évoluer ce contexte, d'autant plus qu'une nouvelle population, travaillant dans le tertiaire et donc non concernée directement par les activités industrielles, s'est installée essentiellement pour bénéficier d'une qualité de vie supposée attractive. Le risque industriel, essentiellement perçu à travers les nuisances, est alors beaucoup plus difficilement accepté.

Ces deux exemples laissent entrevoir les **différences dues au contexte** et les **obstacles potentiels** à l'insertion des problématiques du risque industriel au sein d'un territoire soumis à risques.

3.2 Construction d'une représentation territoriale du risque : difficultés rencontrées

Il apparaît que les CLIC pourraient participer de l'émergence d'une communauté restreinte concernant essentiellement les gestionnaires du risque. Ces instances sont orientées vers la mise en application de mesures préventives et l'appropriation de guides de bonnes pratiques par les riverains d'installations à risques. La concertation est alors le plus souvent réduite à une fonction de **levier pour réduire le risque à sa source** : un outil opératoire pour l'apprentissage de bons réflexes, pour prévenir le sur-accident, calmer les appréhensions...

L'autre aspect concerne la manière dont le risque apparaît dans les espaces de discussion : d'une dimension essentiellement technique (discutée au sein d'arènes d'experts : industriels, administrations, ...), le risque acquiert une dimension politique dès lors qu'il entre en concertation plus ouverte. L'institutionnalisation du débat a sorti le risque du contexte restreint de l'enceinte industrielle. Cette intrusion de la dimension politique dans des arènes jusqu'alors techniques déconcerte l'industriel. Malgré l'ouverture, le contrôle de l'information, la maîtrise des procédures et le secret des process, prérogatives traditionnellement industrielles, demeurent à l'ordre du jour des confrontations. En outre, le débat institutionnalisé que représentent les CLIC fait craindre à certains acteurs de la gestion du risque l'installation d'une routine démobilisatrice pour les représentants associatifs. Une définition politique du risque, qui permet d'élargir le cercle de concernement à l'ensemble des acteurs du territoire, est plutôt perçue comme un **risque de dévoiement de la mission des CLIC**. Comment faire entrer une dimension politique dans les CLIC, dès lors qu'au sein des arènes techniques, l'irruption du politique est vécue comme une pollution du débat ?

de technique, le risque devient politique

Ensuite, la tendance est parfois de considérer le public comme incarnation (ou porteur) du risque lui-même. En effet, les gestionnaires du risque (services de l'État, industriels, experts) ne sont pas familiers avec les registres du sensible et du vécu qui semblent n'être que des entraves à l'adoption de « bonnes conduites » par les populations en cas d'accident. Pour les industriels, la population est plus souvent considérée comme un élément perturbateur que comme un acteur de la gestion du risque...

le public comme risque

Illustration dans le document DT 24

Ainsi par exemple, le « guide pratique sur la communication de proximité et l'information du public sur les risques industriels » (document DT 24, novembre 2004), rédigé par le département technique de l'Union des Industries Chimiques et distribué lors du colloque de l'ICSI à Toulouse en 2005, décrit le public comme un risque, un élément à maîtriser, à anticiper, cadrer : « la non acceptation par les populations des risques présentés par l'établissement peut mettre en cause à moyen terme la pérennité même de cet établissement. »

Les industriels, tout comme les aménageurs, possèdent une culture technocratique qui ne les incite pas à « traiter » directement avec le public. Ils se retrouvent aujourd'hui confrontés à une évolution législative et réglementaire sur le risque industriel, comparable à celle ayant affecté l'aménagement du territoire dans les années quatre-vingt. L'évolution du positionnement des aménageurs par rapport aux dispositifs de concertation pourra éclairer la sortie de la culture de la discrétion des industriels.

Il faut également prendre en considération le fait qu'éduquer n'est pas faire participer... Pour les gestionnaires du risque, la relation à la population se cantonne bien souvent à une **démarche normative** et une **attitude pédagogique** : développer l'apprentissage des « bons » gestes. Les représentants de la Préfecture regrettent le manque de participation des populations aux réunions publiques, mais ils ne semblent concevoir l'implication du public que sous la forme de l'éducation. On peut ainsi lire, dans un document rendant compte de l'exercice PPI (Plan Particulier d'Intervention) de l'usine Provalis en 2003 :

positionnement pédagogique

Exercice à l'usine Provalis

« Il s'agissait donc, après la vaste prise de conscience qu'avait constitué l'accident AZF de Toulouse, d'organiser une opération grandeur nature à visée didactique, pour favoriser auprès des riverains pré-sensibilisés, l'acquisition des bons réflexes et développer une véritable culture du risque. » Cependant, l'implication de la population dans cet exercice reste pédagogique et non pas participative.

Un autre phénomène est parfois observé : un certain déni du risque de la part du public. En effet, le risque et son corollaire, les activités qui le génèrent, ont cette particularité qu'ils mettent potentiellement en jeu la survie du groupe. Ils renvoient ainsi à une prise de conscience individuelle et collective de réalités négatives : les vulnérabilités physiques, mais aussi sociales, économiques, environnementales sont parties intégrantes du corps social. . . Curieusement, la dimension létale de la menace portée par le risque peut-être un élément antagoniste à la mobilisation. Cette réaction de négation du danger, cette façon de l'occulter, génère un certain fatalisme porteur d'inaction plutôt que de participation ou d'implication.

déni du risque

Enfin, il est parfois difficile de passer outre la dimension abstraite du risque. . . En les intégrant, par un processus de concertation, à la gestion des risques, les habitants changent de perspectives. Ils deviennent acteurs de la politique menée et non pas simples sujets. La concertation participe alors de la construction d'une représentation moins anxiogène, plus ancrée dans le territoire et non fataliste du risque. Cependant, la notion de risque reste très abstraite pour des personnes qui n'ont jamais eu à y faire face directement. Ce n'est qu'en cas d'accident qu'apparaît, que se matérialise le risque qui existait silencieusement, de manière abstraite, improbable. En situation de crise, les habitants se retrouvent face à un phénomène qui les dépasse et les menace. La situation est d'autant plus anxiogène qu'ils n'en ont qu'une perception partielle. . . Ceci peut alors engendrer des réactions de panique et pousser à des comportements dangereux comme la fuite en voiture dans les flammes ou l'entrave à l'action des secours.

la notion de risque est
abstraite

Un des enjeux forts des instances de concertation institutionnalisées comme les CLIC, se joue ainsi dans la mobilisation de l'ensemble des acteurs du territoire pour obtenir une représentation valide du risque, afin de diminuer les comportements accidentogènes, activer les solidarités locales et augmenter la confiance mise dans les secours.

3.3 L'organisation d'actions concrètes : une solution pour mobiliser ?

Si, à Toulouse, la mobilisation semble passer par l'évocation de l'accident d'AZF dans les situations autour d'usines dites « Seveso 2 », en d'autres lieux, la mobilisation s'avère plus difficile. D'autres moyens, qui peuvent se décliner sur le registre du vécu, peuvent néanmoins donner des résultats intéressants. L'expérience du risque, au travers de simulations d'accidents industriels, peut-être un élément de l'insertion des problématiques du risque dans un territoire. Il s'agit de donner aux populations riveraines une dimension sensible, concrète, à la menace virtuelle que représente le risque. Un certain nombre de démarches originales, dont deux simulations d'accident industriel, ont été initiées dans les Bouches-du-Rhône autour du Cyprès (centre d'information du public pour la prévention des risques industriels et la protection de l'environnement). Le Cyprès est un organisme d'information du public et des industriels, interface entre les acteurs, financé par l'État, les collectivités locales et les industriels (un tiers chacun). Il est la structure qui accueille et porte les groupes de travail du SPPPI PACA (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles).

l'expérience du risque

Exercices de simulation

Dans le cadre du SPPPI et des CLIC expérimentaux, deux exercices de simulation d'accident et de mise en place de PPI ont été organisés ces dernières années (simulation autour de l'usine Provalis à Marseille, le 22 mai 2003 ; autour de l'usine Esso à Fos-sur-Mer, le 2 décembre 2004). Ces exercices dont la préparation a été concertée entre les services de l'État (Préfecture, DRIRE, services de secours), les élus locaux, les industriels, les responsables d'établissements recevant du public et certaines associations (Comités d'intérêt de Quartier notamment), ont mobilisé un grand nombre de participants même si des réticences locales ont été observées (protestations de riverains, réticences des médias locaux, non à rapporter l'événement mais conformément aux conventions à y participer en diffusant les messages à la population).

Un **retour sur ces expériences**, sur la capitalisation éventuelle autour de ces simulations par les différents acteurs pourra constituer une observation de l'expérience « vécue » du risque.

Conclusion

C'est de la contestation inhérente à l'implantation de centrales nucléaires et d'industries chimiques polluantes, qu'a émergé la nécessité d'un débat public autour des problématiques de risques industriels. La question de l'évolution des pratiques démocratiques due au développement des dispositifs de débat, est une thématique fortement investie ces dernières années par les chercheurs, tant dans le domaine de l'aménagement du territoire, que dans celui des controverses scientifiques et techniques. Pourtant, très peu ont abordé cette question en matière de risques industriels. Bien que possédant des spécificités qui lui sont propres, ce thème s'inscrit dans la continuité de l'ensemble des expériences de débat public menées à ce jour.

Dans ce domaine, l'explosion de l'usine AZF à Toulouse le 21 septembre 2001 a initié un changement radical, conduisant à l'institution de nouvelles instances de concertation, les CLIC, autour des sites dits « Seveso seuil haut ». Cet accident a replacé l'implication et la participation des riverains très en amont des décisions industrielles au cœur des questions de société. Il a eu des conséquences sans précédent sur le positionnement de l'entreprise et de l'administration vis-à-vis du public. L'exigence de transparence a remis en question la tradition de confidentialité de l'entreprise et ses rapports avec l'administration en charge de la gestion des risques. De nouvelles mesures et de nouvelles pratiques ont conduit au décloisonnement de la sphère industrielle et à la possibilité pour l'opinion publique d'agir sur celle-ci et d'être partie prenante de sa politique.

L'institutionnalisation du débat public amène de nombreuses questions, notamment sur la portée démocratique de ces nouvelles formes de débat. On peut s'interroger sur la garantie de la représentativité, au sein de ces instances, de l'opinion formée dans la société civile, sur la légitimité et la volonté à participer à ces instances. Il convient de toujours prendre en considération ce qui se passe aussi en dehors de ces dispositifs, comment le « dehors » influence le « dedans ».

Quoiqu'il en soit, il apparaît qu'en dépit des limites de ces instances de concertation et des problèmes que leur fonctionnement soulève encore, elles permettent de renforcer l'intégration citoyenne dans les processus décisionnels. Ainsi, si elle pose de nombreux problèmes, la prise en compte systématique des points de vue civiques représente une ouverture démocratique effective. Entre autres, les observations s'accordent à reconnaître que, quelles que soient les formes particulières du débat, la diffusion d'informations, restée jusque là réservée à un cercle restreint, représente l'acquis le plus permanent.

Ce Cahier s'appuie sur les observations concernant des instances de concertation antérieures aux CLIC, les CLI du nucléaire, pour analyser la mise en place et le fonctionnement des nouveaux dispositifs de concertation. Il préfigure les difficultés auxquelles peuvent se heurter les différents acteurs. Il souligne notamment l'importance de prendre en compte deux groupes de population, ceux qui ont la volonté de participer à ces instances et ceux qui les ignorent, et les raisons qui les amènent à adopter telle ou telle attitude.

La création des dispositifs de participation a sorti le risque de l'enceinte de l'entreprise. De technique, ce dernier est devenu social et politique. Les riverains, selon leur vécu, en ont une perception différente, et il semblerait que les instances de délibération peuvent contribuer à une intégration, une représentation du risque au sein d'un territoire y étant soumis. Cependant, pour différentes raisons liées à l'attitude des industriels et des administratifs vis-à-vis du public et vice et versa, mais aussi liées au fait que le rapport au risque industriel est du registre du sensible, la mobilisation autour de ces problématiques fait parfois défaut. Il semblerait néanmoins que l'exploitation de leur dimension « sensible », en organisant des exercices de simulation d'accident par exemple, permette quelquefois de renforcer l'implication et la participation du public à la gestion des risques industriels.

Bibliographie

- Blondiaux, L. et Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57) :17–35. 15
- Decrop, G. (1997). Risque et accident nucléaire : l'introuvable négociation sociale ? *Natures, Sciences et Sociétés*, 5(4) :60–64. 13
- Girard, V. (2005). From everyday monitoring of industrial pollution to legitimatization by professional knowledge : the case of a residents' association in the Rhône-Alpes region (France). Dans *International Sociology Conference "Environment, knowledge and democracy"*, RC24 of the ISA, Marseille. 18
- Girard, V. (2009). *L'industrialisation récente d'un territoire rural (titre provisoire)*. Thèse de Doctorat, EHESS. 17
- Lafaye, F. (1994). *Une centrale pas très...nucléaire. Revendications territoriales et processus identitaires lors de l'implantation de la centrale nucléaire du Blayais à Braud-et-Saint Louis*. Thèse de Doctorat, Université de Paris X, Nanterre. Disponible à l'URL : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00286639/fr/>. 17
- Lafaye, F. (2007). Être « poil à gratter » tout en allant dans le sens du poil. Les citoyens-experts d'une CLI nucléaire du Sud-Ouest. Dans *Colloque « Risques industriels majeurs, sciences humaines et sociales »*, Toulouse. LERASS. 15
- Lafaye, F. (2009a). Chapitre *S'adresser à une inconnue. Paradoxe de l'information dans une CLI nucléaire du sud-ouest de la France* dans *Information, communication sur les risques industriels* (Suraud, M.-G., Blin, M.-P., et de Terssac, G., Éd.). Octarès, Toulouse. 16
- Lafaye, F. (2009b). Une concertation obligée. La participation des industriels au Comité Local d'Information et de Concertation (CLIC) de Feyzin (69) . Dans (sous la dir.), J. B., Éd., « *Actes du colloque sur La participation et ses défis* ». PUL, CERTUB. 18
- Leborgne, M. (2005). Les CLIC : communauté débattante et construction de la confiance. Le cas de la gestion des risques industriels. Dans *5ème forum européen « Envirorisk » du management de l'environnement, de la sécurité et du développement durable*, Aix-en-Provence. 13
- Nonjon, M., Duchêne, F., Lafaye, F., et Martinais, E. (2007). Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin (69). Rapport final, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable. Programme Risques, Décisions, Territoires/RIVES-ENTPE. 13
- Suraud, M.-G. (2007a). *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la contestation*. Coll. Réponses Environnement. La Documentation Française. ISBN 978-2-11-006701-2. 7
- Suraud, M.-G. (2007b). Chapitre *Le CLI Fiterman : la décision sur le redémarrage ou l'éclatement du collectif* dans *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la contestation*, pages 217–230. Collection Réponses Environnement. La Documentation Française. 13
- Zonabend, F. (2007). Chapitre *Un débat en débat. À propos du débat public sur le projet de centrale électronucléaire EPR, tête de série à Flamanville (Manche)* dans *Le débat public : une expérience Française de démocratie participative* (Revel, M., Blatrix, C., Blondiaux, L., Fourniau, J.-M., Dubreuil, B. H., et Lefebvre, R., Éd.), pages 134–141. Collection Recherches. La Découverte, Paris. 16

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 le 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 EMILE MONSO
ZAC DU PALAYS - BP 34038
31029 TOULOUSE CEDEX 4
www.icsi-eu.org

ISSN 2100-3874